



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Matheus Henrique dos Santos da Escossia

Democracia e Partidos: um “raio-X” da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (1999-2024) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos e democracia

Rio de Janeiro

2025

Matheus Henrique dos Santos da Escossia

Democracia e Partidos: um “raio-X” da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (1999-2024) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos e democracia

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização, Linha de Pesquisa: Direito Público.

Orientadora: Prof.^a Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira

Rio de Janeiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

E74 Escossia, Matheus Henrique dos Santos da.

Democracia e partidos: um “raio-X” da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (1999-2024) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos e democracia / Matheus Henrique dos Santos da Escossia. - 2025.

172 f.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Partidos políticos- Teses. 2. Democracia – Teses. 3. Brasil. Tribunal Superior de Justiça Eleitoral – Teses. I. Pereira, Jane Reis Gonçalves. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.8

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Matheus Henrique dos Santos da Escossia

Democracia e Partidos: um “raio-X” da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (1999-2024) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos e democracia

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização, Linha de Pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 20 de março de 2025.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha
Faculdade de Direito - UERJ

Prof^ª. Dra. San Romanelli Assumpção
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Prof. Dr. Emílio Peluso Neder Meyer
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof^ª. Dra. Vera Karam de Chueiri
Universidade Federal do Paraná

Rio de Janeiro

2025

AGRADECIMENTOS

“E sonhos não envelhecem...”

E como não envelhecem. Fazer parte da UERJ foi o sonho que passei a sonhar há bastante tempo. Para ser mais preciso, durante toda a graduação não sonhei com outra coisa. Nem sempre nós sonhamos por algum motivo. Muitas vezes nós sonhamos sem saber o motivo.

Só sei que eu tive o privilégio de realizar meu sonho muito cedo. Quando fui aprovado no mestrado, eu tinha acabado de completar vinte e quatro anos. Um sonho de menino, por assim dizer. Inconfidências à parte, o dia que passei no mestrado foi o dia mais feliz da minha vida. Até então. Porque sonhos não envelhecem. E sonhos se renovam.

Continuar a história na UERJ no doutorado está menos no plano do sonho e mais no plano do privilégio. É uma honra concluir minha trajetória acadêmica no lugar que tive o privilégio de chamar de casa por quase uma década, que me proporcionou tantos dias memoráveis – de alegria, de tristeza, de medo, de angústia. Se a UERJ foi (ainda é, por que não?) um sonho, eu não hesito em dizer que vivi um sonho. E, sem dúvidas, “viver é melhor que sonhar”.

Agora o doutorado. Ah, o doutorado. Embevecido numa doce ilusão de que seria mais fácil do que o mestrado, resolvemos ir atrás de mais um sonho. Que sonho complexo. 2021, ano que ingressei no programa, estávamos no auge da pandemia. Tivemos que curar, na marra, as feridas de ver tanta gente boa nos deixar. Nós tivemos que nos reconstruir, também na marra, enquanto sociedade. Tivemos que dar ênfase a valores que pareciam estar meio turvos naquele momento, tais como empatia, solidariedade, compaixão e humanidade.

Tivemos que nos habituar com as aulas remotas. Tecnologia em ação. Se, por um lado, tivemos a oportunidade de aumentar o intercâmbio entre alunos e professores, pois se tornou mais fácil para colegas de outros Estados cursarem o programa, por outro, a distância se tornou implacável. As aulas virtuais são uma realidade, mas é inegável que alguma coisa fica pelo caminho nesse “novo normal”.

É curioso pensar que tudo aquilo que menosprezei (ou, pelo menos, deixava de lado) veio à tona com o doutorado. Desde 2021, não teve um único dia sequer que eu não tivesse pensado que eu não fosse dar conta. Após 2023, não foram poucas as madrugadas que acordei e não voltei a dormir, pensando que deveria ler, estudar, escrever... não vou

nem citar as vezes que pensei em desistir, porque pode parecer meio óbvio isso, não é verdade?

Saúde mental não é brincadeira. Nosso corpo tem que ser escutado. Nossos limites merecem ser respeitados. O sonho do doutorado, ou melhor, a materialização da tese só começou a ter forma quando eu percebi que eu tinha que dar o meu melhor hoje. Hoje. Pode ser que o meu melhor não fosse o melhor ideal. Poder ser que meu melhor não fosse sequer o melhor possível. Mas era o meu melhor hoje. E está tudo bem. Afinal, “sonhar não custa nada”.

Por isso, quase dez anos depois do início do sonho, tenho que agradecer aos protagonistas da minha história.

Agradeço a Deus por nos permitir sonhar e me conceder a graça de ter podido viver tantos sonhos. Tudo, sempre, é no tempo de Deus.

Ao amor da minha vida, Amanda, minha inspiração diária. Eu não sei nem como lhe agradecer, até porque eu não sei ser sem você. Essa tese é para você. Ou melhor, vocês, porque, daqui pra frente, nós vamos viver juntos o nosso maior sonho: Malu – “que o tempo todo esperei pra ver você chegar”.

Minha mãe, Adriana, obrigado por estar sempre presente. A minha jornada não aconteceria sem seu amor incondicional. Não há conquista sem que você não esteja comigo. Obrigado por absolutamente tudo.

Meu pai, Joel, e meu irmão, Thiago, obrigado por estarem comigo nessa jornada. Estaremos juntos sempre!

Professora Jane, obrigado pela confiança e pela generosidade. É um verdadeiro privilégio ser seu aluno e tê-la como orientadora. Você é (e sempre será) minha principal referência! Agradeço, também, por ter me permitido exercer parte do estágio docente na disciplina de Direito Constitucional, que foi, sem dúvida, a experiência mais legal que tive na jornada do doutorado.

Agradeço aos Professores Rodrigo Brandão, San Romanelli Assumpção, Emílio Peluso Neder Meyer e Vera Karam de Chueiri por gentilmente aceitarem fazer parte da banca de defesa. É uma alegria sem tamanho poder ter meu trabalho lido e questionado por pessoas de tanto relevo no meio acadêmico.

Devo agradecer ao querido Leo Cunha, meu amigo que, para além da amizade, sempre foi meu interlocutor acadêmico preferido. Até porque poucas pessoas são tão talentosas e dedicadas como você, meu caro.

Por fim, agradeço à família Wollum pelo prestígio insuperável. Nossas vidas se cruzaram há dezessete anos e vocês continuam me surpreendendo, de tempos em tempos, com muito mais do que eu mereço. Vocês fazem parte de tudo de bom que acontecer comigo!

Eu apenas queria que você soubesse
Que aquela alegria ainda está comigo
E que minha ternura não ficou na estrada
Não ficou no tempo presa na poeira

(Eu apenas queria que você soubesse, *Gonzaguinha*)

RESUMO

ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. **Democracia e Partidos:** um “raio-X” da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (1999-2024) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos e democracia. 2025. 172f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2025.

O presente trabalho objetiva analisar o desempenho do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enquanto determinante institucional sobre a correlação entre partidos políticos e democracia. A correlação se desdobra em duas dimensões: a primeira é uma dimensão externa, que busca interpretar de que forma os partidos se situam na democracia. Essa situação é contingente às abordagens democráticas extraídas das teorias da democracia, que, para fins conceituais e didáticos, foram classificadas em três, a partir de círculos concêntricos: abordagem elitista, que enfatiza o caráter da competição entre grupos; abordagem agregativa, que enfatiza os métodos de tomada de decisão; abordagem deliberativa, que enfatiza a troca de razões e o atendimento de determinados direitos para a concretização da deliberação. A segunda dimensão é interna e retrata aspectos da democracia intrapartidária, notadamente se a democracia é um valor que deve condicionar a organização intrapartidária, considerando, sobretudo, as funções que os partidos desempenham (competição eleitoral, viabilização do governo e função expressiva), bem como as tendências oligárquicas e tendências de convergência, típicas da recente tipologia dos partidos *catch-all*. A partir dessas duas dimensões, é realizado um “raio-X” na jurisprudência do TSE, como forma de enfrentar duas questões: (i) se o TSE influencia a organização dos partidos para concretizar algum ideal democrático; e (ii) caso influenciasse, qual seria o ideal normativo. O “raio-X” consiste na classificação de acórdãos e atos normativos publicados nos informativos (boletins de jurisprudência) no período de 1999 até 2024, que foram catalogados em indicadores divididos em oito temas (Abuso de poder e condutas vedadas; propaganda; alistamento; crime eleitoral; elegibilidade; partidos políticos; prestação de contas; votação). Incidentalmente, a análise veicula achados gerais, que corroboram uma mudança de perfil do TSE ao longo dos 25 anos, que deixou de ser uma instituição de mera análise da conformidade da legislação eleitoral para uma variável interveniente da própria competição eleitoral. Quanto ao impacto sobre a correlação entre partidos e democracia, a análise traz achados específicos, com a indicação de que somente a partir de 2016 o TSE se tornou uma variável institucional determinante, tanto por indução, quanto por fricção, a exigir que os partidos seguissem uma abordagem deliberativa de democracia.

Palavras-chave: Partidos; democracia; Tribunal Superior Eleitoral; institucionalismo; Jurisprudência.

ABSTRACT

ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. **Democracy and Political Parties: an “X-Ray” of the Superior Electoral Court’s Jurisprudence (1999–2024) as an Institutional Determinant of the Party–Democracy Nexus.** 2025. 172f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2025.

The following work aims to analyse the Brazilian Judicial Authority (hereinafter, TSE) as institutional determinant that impacts the correlation between political parties and democracy. The correlation is twofold: first there is an external dimension, which investigates how parties can fit in democratic context. This scenario may vary due to democratic approaches that can be extracted after deliberative theories. For didactical purposes, following a concentric perspective, they were classified into three: elitist approach, which emphasizes the competition between groups; aggregative approach, which emphasizes the decision-making aspect; deliberative approach, which emphasizes the deliberative reason and some rights precommitment in order to deliberate. The second dimension is internal and is related to intraparty democracy, which intends to debate if democracy is a value that must be pursued by internal organization, specially after party *raison d’être* (electoral competition, party in government, and expressive function), as well the oligarchical tendencies and convergence tendencies, typical character of catch-all parties. Based on these premises, a x ray in the TSE case law was performed to debate two questions: (i) if the TSE impacts party organization connected to any democratic ideal; and (ii) if affirmative, what its normative ideal would be. The x ray consists in classifying, separating, and cataloguing judgments and normative acts that were published in the Courts’s releases from 1999 until 2024, divided into eight themes (power abuse and forbidden acts; propaganda; electoral lists; electoral felonies; eligibility; political parties; accountability; voting). Incidentally, the analysis provides a TSE profile change through the last 25 years, as it was a mere conformity institution and turned into an intervening variable that directly impacts the electoral competition. Regarding the effects over the correlation between parties and democracy, the analysis shows that TSE became a determinant institutional variable only in 2016, by induction and by friction, when the parties were required to follow a deliberative democracy approach.

Keywords: Parties; democracy; Brazilian Judicial Authority; institutionalism; Case Law.

SUMÁRIO

	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	10
1	DEMOCRACIA, PARTIDOS E TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O QUE TÊM A VER?	23
1.1	Qual o conceito de democracia pode ser útil como métrica de análise?.....	26
1.2	Os regimes democráticos precisam de instituições não-representativas?.....	38
1.3	Como situar partidos políticos na democracia?.....	44
2	A DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS: ENTRE A DEMOCRACIA INTERNA E A COMPETIÇÃO ELEITORAL.....	47
2.1	Por que partidos?	48
2.2	Uma classificação sobre os partidos políticos: do partido de massas ao partido catch-all.....	54
2.3	Os partidos devem ser democráticos?.....	62
3	OS PARTIDOS NO BRASIL I: UM “RAIO-X” SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO TSE ENTRE 1999–2024.....	74
3.1	Percurso da pesquisa.....	75
3.2	Achados gerais.....	85
3.3	Sobre a mudança do perfil do TSE ao longo de 25 anos: o que isso impacta na caracterização da Corte enquanto variável institucional?.....	104
4	OS PARTIDOS NO BRASIL II: COMO O TSE MODELOU O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NO BRASIL?.....	107
4.1	Anos 1999–2003.....	110
4.2	Anos 2004–2008.....	116
4.3	Anos 2009–2013.....	125
4.4	Anos 2014–2018.....	134
4.5	Anos 2019–2024.....	144
4.6	O TSE enquanto variável institucional na correlação entre partidos e democracia.....	155
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
	REFERÊNCIAS.....	168

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

“Fui vencido pela reação e assim deixo o governo. Nestes sete meses cumpri o meu dever. Tenho-o cumprido dia e noite, trabalhando infatigavelmente, sem prevenções, nem rancores. Mas baldaram-se os meus esforços para conduzir esta nação, que pelo caminho de sua verdadeira libertação política e econômica, a única que possibilitaria o progresso efetivo e a justiça social, a que tem direito o seu generoso povo.

Desejei um Brasil para os brasileiros, afrontando, nesse sonho, a corrupção, a mentira e a covardia que subordinam os interesses gerais aos apetites e às ambições de grupos ou de indivíduos, inclusive do exterior. Sinto-me, porém, esmagado. Forças terríveis levantam-se contra mim e me intrigam ou infamam, até com a desculpa de colaboração.

[...]

Encerro, assim, com o pensamento voltado para a nossa gente, para os estudantes, para os operários, para a grande família do Brasil, esta página da minha vida e da vida nacional. A mim não falta a coragem da renúncia. [...]”¹

(Carta Renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961)

O brevíssimo e icônico exercício da Presidência por Jânio Quadros, em 1961, é tido como um dos últimos capítulos da curta experiência democrática brasileira entre 1946 e 1964. Sua renúncia, cujos trechos da carta foram transcritos acima, pode ser interpretada como uma espécie de prenúncio de que aquela experiência estaria chegando ao fim. Isso, de fato, aconteceu, uma vez que João Goulart, então Vice-Presidente, foi incapaz de exercer a Presidência em sua plenitude.

Acontece que a renúncia é apenas um sintoma de uma doença maior. A crise do sistema partidário no Brasil já estava em curso. Inclusive, a própria eleição de Jânio Quadros, com um discurso tipicamente populista e com suas pretensões “moralizantes”, já se tratava de outro sintoma dessa crise, pois ele foi eleito sem qualquer conexão com os partidos que o apoiaram para a Presidência².

¹ BRASIL. Presidente (1961). Discursos selecionados do Presidente Jânio Quadros. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2009. 64p. p. 33. Disponível em <https://funag.gov.br/loja/download/677-Discursos_janio_quadros.pdf>. Acesso em 01 nov. 2024.

Cf. GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Versão Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. p. 171.

² “As principais teses sobre a crise político-partidária, organizadas numa sequência lógica semelhante à dos modelos existentes, são as seguintes:

a) os partidos conservadores, especialmente UDN, PSD e PR, estavam fadados a perder terreno para s partidos reformistas/populistas em virtude das mudanças sócio-econômicas, e particularmente dos processos de industrialização e urbanização verificados durante o período.

b) A perda de hegemonia política por parte das classes conservadoras adquiriria caráter crítico e se expressaria como um conflito institucional entre um Congresso conservador e um Executivo reformista, devido, especialmente, ao maior peso dos grandes centros urbanos na eleição deste.

c) Dispersão da força eleitoral dos partidos, passando de uma situação de controle mais ou menos tranquilo pelos três maiores (PSD, UDN e PTB) a uma situação de evidente incerteza eleitoral.

Com o esgotamento da Ditadura Vargasista, em 1945, o pluripartidarismo foi retomado no país. A competição eleitoral passaria a ser travada por três partidos principais, dos quais dois tiveram direta influência de Getúlio Vargas em sua criação. O Partido Social Democrático (PSD), com perfil conservador e que seria composto predominantemente de membros da burocracia estatal do período do Estado Novo, a partir da mobilização dos interventores nomeados por Getúlio³. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), por sua vez, era alinhado ao Trabalhismo Vargasista e possuía um perfil mais popular, visto que se articulava com os sindicatos da época⁴. O terceiro partido principal seria a União Democrática Nacional (UDN)⁵, também de perfil conservador, que congregava principalmente a elite rural do país e se articulava, essencialmente, a partir da oposição a Getúlio⁶.

d) Aumento do número de alianças e coligações e da proporção de eleitos por alianças sobre o número de eleitos, a medida que a perda de hegemonia dos partidos conservadores tornava a disputa eleitoral mais acirrada e incerta.

e) Diluição da coesão interna dos partidos, dando início a um realinhamento ideológico que se expressa na formação de agrupamentos (alas, frentes, etc.) intra ou supra-partidários, (Em combinação com o item anterior, do qual em boa parte decorria, essa fragmentação interna como consequência, a curto prazo, dificultar a já precária coesão partidária, tornando instável, para não dizer errática, a sustentação política do governo).

f) Aumento do número de votos brancos e nulos, expressando o desinteresse, senão o protesto, do eleitorado contra o sistema eleitoral-partidário.

g) Adesão clientelística aos partidos, nas regiões menos desenvolvidas, e personalístico-plebiscitária, refletindo-se numa grande concentração de votos por alguns candidatos nas regiões mais desenvolvidas, especialmente nas duas maiores capitais.” CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990. p. 142.

³ “Menos eficaz no plano simbólico e evidentemente menos marcante enquanto oposição, desenvolvia-se, contudo, em linhas paralelas, a atividade da máquina getulista, cuja forma palpável viria a ser o PSD – Partido Social Democrático. Pode parecer estranho mencionar aqui, no capítulo da reativação política para a redemocratização, as origens desse partido, criado, como se sabe, de cima para baixo; ou mais exatamente, de dentro para fora do Estado, através de convocação feita pelos interventores às bases municipais nos estados. [...]” CAMPELLO DE SOUZA. *Op. Cit.* p. 109.

“Parece acertado caracterizar los dos partidos políticos creados por Vargas en términos de *cooptación*. El primero de estos partidos fue llamado "Partido Social Democrático" (PSD). Estaba formado por los líderes estaduais y locales que habían estado en buenos términos con la dictadura. El término "coronelismo" se usa en la literatura política brasileña para caracterizar un tipo de jefe rural que obtiene su poderío local del acceso al patronazgo a nivel gubernamental y puede llevar los votos locales a su partido. [...]” SCHWARTZMAN, Simón. Veinte años de democracia representativa en Brasil, 1945-1962. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. Vol. II, n. 1, Abril 1971, p. 3-25. P. 9

⁴ “[...] Una estructura similar de *cooptación* se desarrolló en las áreas urbanas. a través del "Partido Laborista" (PTB) al cual Vargas mismo estaba afiliado. Su instrumento de control político era el Ministerio del Trabajo y los sindicatos que eran financiera y políticamente dependientes del gobierno. [...]” SCHWARTZMAN, *Op. Cit.* p. 9.

⁵ “[...] Tornou-se usual, como é justo que o seja, simbolizar no ‘Manifesto dos Mineiros’ de 1943 o início da oposição aberta contra o Estado Novo. Foi também a partir daí que se iniciou a formação da UDN – União Democrática Nacional. [...]” CAMPELLO DE SOUZA. *Op. Cit.* p. 108.

⁶ “Os dados enumerados permitem classificar o PSD, UDN e PR como partido de centro, conservadores, chefiados por fazendeiros e comerciantes, na proporção de 70%. São partidos de base rural. O PCB e o PTB são partidos urbanos, orientando segundo a experiência cidadina de chefes provenientes do artesanato e do comércio das cidades e vilas, na proporção de 79% e 60% respectivamente.” CARVALHO, Orlando M. Os partidos políticos em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 100, p. 11-28, jan/jun 2010. p. 22.

O PSD, numa aliança com o PTB, foi responsável por dois Presidentes: Eurico Gaspar Dutra, eleito em 1946, e Juscelino Kubitschek, eleito em 1956. Getúlio Vargas, em 1951, foi eleito pelo PTB, firmando alianças estaduais com o PSD, embora esse partido tivesse lançado candidato próprio à Presidência. Jânio Quadros foi eleito pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) em 1960, um partido menor, porém, com apoio da UDN⁷.

O protagonismo desses partidos foi minguando ao longo dos anos. A aliança PSD-PTB, que foi a base dos governos Dutra, Vargas e Kubitschek foi incapaz de se viabilizar eleitoralmente no momento da eleição de Jânio Quadros⁸. O próprio Marechal Lott, que era o candidato da coligação governista, não era um dos nomes prediletos da política partidária⁹. A UDN, por mais que estivesse situada na oposição durante esses três governos, chegou a compor uma coalizão *ad hoc* no Legislativo em determinadas votações de relevo e, numa situação supostamente anacrônica, esteve à frente de pastas ministeriais no governo Dutra, Vargas e Kubitschek¹⁰, isto é, integrou a base do governo mesmo sendo oposição.

⁷ “La elección de 1960 fue la primera y única victoria de San Pablo, con Janio Quadros. Quadros surgió sin el apoyo de una estructura de partido, y escaló paso a paso del gobierno local de la ciudad de San Pablo a la Presidencia. Su atracción era personal, su plataforma: la honestidad y la severidad; su figura personal era desgredada y estaba en contradicción con la escoba que era su símbolo electoral. Al pasar de la política local a la nacional se presentó a través de la UDN, aunque tuviera poco en común con este partido. Fue capaz de ganarse la oposición de casi todos mientras estuvo en el gobierno y renunció después de ocho meses, dejando al país en una crisis política de la cual no se recobraría.” SCHWARTZMAN, *Op. Cit.* p. 18.

⁸ “Não foram outros os rumos da aliança no processo sucessório de 1960. Incapaz o PSD de encontrar um candidato ao mesmo tempo competitivo e assegurador da unidade partidária, incapaz o PTB de lançar-se numa disputa pela presidência, inaceitável a aliança para boa parte do eleitorado, agigantou-se a candidatura de Jânio Quadros, catalisando no simbolismo plebiscitário os descontentamentos do eleitorado urbano e ainda servindo como corredor de entrada para um basto contingente de novos eleitores de camadas sociais previamente marginalizadas. [...]” CAMPELLO DE SOUZA. *Op. Cit.* p. 148.

⁹ “[...] Os candidatos, Marechal Lott e Jânio Quadros, são personalidades cujo lançamento na vida pública ocorreu à revelia dos grandes partidos. O segundo tem feito questão de assinalar que está acima dos partidos e, na campanha, quando reconheceu alguma ligação partidária, declarou-se militante do PTB, justamente o Partido que apoiava o seu principal adversário. O candidato à Vice-Presidência da República, João Goulart, líder do PTB, companheiro de chapa do Marechal Lott, nem por isso deixou de ser também apresentado aos eleitores, notadamente em São Paulo, pelos clubes Jan-Jan, ou seja, como companheiro de chapa de Jânio Quadros. Por outro lado, o Marechal Lott foi originariamente candidato à Presidência da República por entidades extrapartidárias e jamais militou em qualquer partido. Nas eleições passadas, patenteou-se que grande número de eleitores não votou partidariamente, votou segundo suas próprias preferências. Esse desenquadramento partidário do eleitorado é precisamente o aspecto mais grave da crise aqui focalizada. [...] Todos esses fatos levam à conclusão de que, neste momento, está suspenso no Brasil, o *Estado de partidos*, que Kelsen proclamava ser a essência do regime democrático. É lícito, pois, afirmar que o problema atual de nossa organização partidária é um *problema de enquadramento dos contingentes eleitorais nos diversos partidos, de acordo com as suas respectivas características sociais.*” GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Crise do poder no Brasil**: problemas na revolução nacional brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961. p. 78.

¹⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **1964: Anatomia da Crise**. São Paulo: RT, 1986. p. 85 e seguintes.

Os destinos da nação estavam entrelaçados aos destinos desses três partidos. A relativa estabilidade do sistema partidário passava pela coesão e aptidão desses três partidos canalizarem as questões postas na agenda pública. Em especial, duas questões predominavam durante aquele período: a extensão do voto aos analfabetos e a reforma agrária.

Porém, ao final dos Anos 60, a fragmentação partidária e a polarização aumentaram. Nesse sentido, o sistema partidário brasileiro passou de um pluralismo moderado para um pluralismo polarizado¹¹.

Isso teve duas consequências. A primeira consequência se relaciona diretamente com a fragmentação, pois o sistema partidário passou a testemunhar maior influência dos partidos menores, principalmente no âmbito subnacional. A segunda foi justamente a possibilidade de ascensão de políticos “apartidários” e “antissistema”, tal como o perfil de Jânio Quadros. Sua eleição, portanto, já dava pistas da crise do sistema partidário.

É possível encontrar na literatura que essa crise do sistema partidário foi uma das variáveis causais para que o fatídico 31 de março de 1964 acontecesse no Brasil. Ou, para usar a expressão de Wanderley Guilherme dos Santos, foi uma crise de “paralisia decisória”¹². A escalada da crise segue exatamente esse efeito cascata: a crise do sistema partidário, que

¹¹ “Todos os realinhamentos planejados, porém, viriam a malograr e o processo seria repentinamente encerrado com a renúncia do presidente. O governo Jânio não havia durado o bastante para que o realinhamento parlamentar se completasse, mas o impacto de seu governo fora suficiente para deixar para trás uma multidão de facções e frações no Congresso, de maneira que o período pode ser apropriadamente caracterizado como uma transição do pluralismo moderado nos dias de Kubitschek para o pluralismo extremamente polarizado do governo Goulart.” SANTOS. *Op. Cit.* p. 62. Sobre o conceito de pluralismo moderado “Em síntese, um sistema de pluralismo moderado caracteriza-se por (i) uma distância ideológica relativamente pequena entre seus partidos relevantes, (ii) uma configuração de coalizão bipolar, e (iii) competição centrípeta.” SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982. p. 207.

O pluralismo polarizado, por sua vez: ““Em suma, a ideia básica transmitida pelo modelo que se aplica aos sistemas que chamo de pluralismo polarizado, é, primeiro, que a força adquirida pelo *polo* central desestimula e, na realidade, impede a centralidade; e, segundo, que os partidos extremos desses sistemas prosperam com a maior, e não com a menor, polarização. [...]” (p. 382)

“A fragmentação do sistema partidário obstrui o ‘funcionamento’ da democracia se, e apenas se, expressar polarização. Quando isso não ocorre, isto é, quando uma formação política se classifica como de baixa polarização, então a democracia pode ‘funcionar’ mesmo que seu sistema partidário seja fragmentado, que sua estrutura societal segmentada e, correlatamente, que sua cultura política seja heterogênea. *Só conta a polarização que entra no espaço da competição partidária* - essa qualificação importante. [...]” SARTORI. *Op. Cit.* p. 396.

¹² “Aceitando o diagnóstico de que a crise de 1964 resultou de um estado de imobilismo *político*, pretendo demonstrar que este não se constituiu principalmente sob a forma de um impasse entre o Executivo de base urbana *versus* um Legislativo de raízes rurais. Ao contrário, o impasse foi a consequência imperiosa de um conflito *político* caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema tivesse um desempenho adequado e impelindo-o para o tipo de crise que classificarei de ‘paralisia decisória’. [...]” (p. 22) SANTOS. *Op. Cit.* p. 22.

desemboca para uma crise institucional que, por sua vez, enseja a ruptura do regime democrático.

O Golpe Militar não aconteceu por acaso. É bem verdade que é possível colecionar outras variáveis causais para o surgimento do Regime Militar brasileiro, como, por exemplo: o contexto latino-americano¹³, marcado com os regimes autoritários da época, política externa e o próprio apoio de segmentos da sociedade¹⁴. Contudo, a paralisia decisória, fruto da crise dos partidos e do sistema partidário, fez com que o Legislativo não viabilizasse o governo de João Goulart, tampouco viabilizasse uma alternativa democrática¹⁵. Ou seja, as próprias instituições representativas apresentavam um esgotamento quanto às soluções para o cenário de crise que se acentuou ao longo dos Anos 60.

Partidos, sistema partidário, instituições e democracia. E crise. Esses cinco ingredientes parecem que insistem em fazer parte da receita do país. São aqueles velhos problemas que costumam aparecer com uma roupagem nova. Sessenta anos depois a reflexão merece voltar à tona. A atual experiência democrática do país é mais duradoura. A queda da Ditadura Militar está próxima de completar quarenta anos. No entanto, as distensões institucionais ainda existem. O papel dos partidos também se encontra em xeque, afinal, em 2018, houve eleições de típicos

¹³ MAINWARING e Pérez-Liñán, por exemplo, elaboraram uma teoria sobre as transições democráticas dos regimes na América Latina. Dentre as variáveis elencadas pelos autores, estão as preferências dos autores políticos – se mais propensos a adotar uma postura mais radical ou moderada e se mais propensos a adotar uma postura mais autoritária ou democrática –, o ambiente político e a influência internacional, sobretudo o papel dos Estados Unidos na política externa.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Nova Iorque (EUA): Cambridge University Press, 2013.

¹⁴ Outro exemplo de variável causal institucional mencionado por Gláucio Soares é a sub-representação dos Estados mais desenvolvidos e a super-representação dos Estados menos desenvolvidos. Apesar de ser uma inferência que exigiria mais mediações, principalmente, uma análise mais detalhada de como os respectivos representantes atuaram em votações nominais, por exemplo, o cerne da ideia é que precisaria de menos voto para exercer um representante em Estados menos desenvolvidos do que nos desenvolvidos. A esquerda e outros segmentos sociais estariam presentes nos Estados mais desenvolvidos, logo, na disputa eleitoral, seria mais difícil que esses grupos se fizessem representar *vis-à-vis* os grupos conservadores que predominavam nos Estados menos desenvolvidos. Logo, o argumento do autor é que as instâncias representativas – Senado e Câmara dos Deputados – não seriam acuradamente representativas da sociedade. SOARES, Gláucio. El sistema electoral y representación de los grupos sociales en Brasil, 1945-1962. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. 1970. p. 5-23.

¹⁵ “Entender o que aconteceu no âmbito parlamentar como nada mais do que o resultado lógico do colapso da coalizão PSD/PTB é não compreender totalmente a profundidade do impasse. A crise afetou o *sistema partidário* como um todo e não apenas uma coalizão específica. Por este motivo, nenhuma coalizão vitoriosa foi capaz de substituir a coalizão hegemônica anterior. Os partidos que atuaram juntos em uma questão provavelmente estariam em lados opostos em outra. [...]” SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **1964: Anatomia da Crise**. São Paulo: RT, 1986. p. 108.

políticos que, desveladamente, se situavam à mercê da política partidária e, por que não, do próprio sistema político¹⁶.

Por isso, nada mais pertinente do que retomar cada um desses ingredientes, com especial ênfase para a correlação entre partidos e democracia.

Com relação aos partidos, o primeiro ingrediente, é necessário reconstruir sua própria razão de ser, num esforço de mediar suas pretensões epistêmicas *versus* os partidos reais (de carne e osso). Como será demonstrado ao longo dos próximos capítulos, a principal razão de ser dos partidos é viabilizar a própria competição eleitoral¹⁷ e a formação do governo¹⁸. Ocorre que essas duas funções¹⁹ não operam de forma descontextualizada. Nem mesmo as funções que

¹⁶ Um dos exemplos mais ilustrativos foi a eleição de Wilson Witzel como Governador do Estado do Rio de Janeiro. Em janeiro de 2018, se fizessem uma enquete sobre “quem é Wilson Witzel” é bem provável que poucos cariocas saberiam informar. Colocando-se como “apolítico” e “antissistema”, Witzel foi autor de frases como “*A polícia vai mirar na cabecinha*” e “Precisamos ter a nossa Guantánamo”. Além disso, ficou marcado por comemorar a execução de um sequestrador, que havia feito vários reféns durante um sequestro de um ônibus na Ponte Rio-Niterói e participou de comício que resultou na quebra de uma placa em homenagem a Vereadora Marielle Franco, que havia sido brutalmente assassinada meses antes. Em agosto de 2020, foi afastado pelo Superior Tribunal de Justiça do Governo e, posteriormente, em abril de 2021, sofreu *impeachment* e foi destituído do cargo.

Cf. REDAÇÃO. Wilson Witzel: ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’. **Veja**. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>>. Acesso em 04 mai 2021. MARTINS, Marco Antônio; SATRIANO, Nicolás. ‘Nós precisamos ter o nosso Guantánamo’, diz Witzel. **G1 Rio**. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/03/nos-precisamos-ter-o-nosso-guantanamo-diz-witzel.ghtml>>. Acesso em 04 mai 2021.; WITZEL festeja fim de sequestro e explica ação: decisão para salvar reféns. **UOL**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/08/20/witzel-festeja-fim-de-sequestro-e-explica-acao-decisao-para-salvar-refens.htm>>. Acesso em 04 mai 2021.; JANSEN, Roberta. Witzel estava ao lado de políticos do PSL que rasgaram homenagem a Marielle, no Rio. **Estadão**. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,witzel-estava-ao-lado-de-politicos-do-psl-que-rasgaram-homenagem-a-marielle,70002539025>>. Acesso em 05 mai 2021.

¹⁷ “In the broadest sense, a political party is a coalition of men seeking to control the governing apparatus by legal means. By *coalition*, we mean a group of individuals who have certain ends in common and cooperate with each other to achieve them. By *governing apparatus*, we mean the physical, legal, and institutional equipment which the government uses to carry out its specialized role in the division of labor. By *legal means*, we mean either duly constituted elections or legitimate influence.” DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. Nova York (EUA): Harper & Row Publishers, 1957. p. 24.

¹⁸ “Corresponding to this widely accepted view of a party-dominated legislative process is a conception of parliamentary elections as essentially methods of choosing which party shall rule. Electoral organization is dominated by the parties rather than by individual candidates, and it is for parties rather than individuals that British voters are generally thought to vote. Representation in modern Britain is conceived of as almost exclusively “national” and party-based. What might be called “local” representation, where each MP acts as a delegate or trustee of his constituents’ specific policy concerns, is scarcely mentioned at all.” COX, Gary. **The Efficient Secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1987. p. 3.

¹⁹ Diamond e Gunther elencam sete funções que os partidos podem ter: i) formação da nominata, isto é, quais os candidatos disputarão as eleições pela agremiação; (ii) mobilização eleitoral, que se dá a partir do apoio aos candidatos; (iii) *issue structuring*, que seria a exteriorização dos posicionamentos sobre determinada questão política; (iv) representação social de um ou de alguns grupos; (v) agregação de interesses, que se dá, principalmente, por meio da formação de coalizões entre os partidos; (vi) formação e sustentação do governo; (vii) integração social, que seria a forma pela qual os cidadãos participariam do processo político. DIAMOND, Larry;

se referem a pretensões normativas dos partidos – a de canalizar as preferências da população e servirem de instâncias representativas da sociedade – prescindem de maior contextualização²⁰. Ao analisar essas funções, inevitavelmente se estará analisando não apenas o partido estaticamente, mas também o partido em movimento, o que exige a interrelação com os sistemas partidários, o segundo ingrediente.

Isso exige um passo anterior. Aqui entra o quarto ingrediente, a democracia. Trata-se de situar a questão dentro do contexto democrático, isto é, abordar a correlação entre a democracia e os partidos políticos. Essa correlação é desenvolvida a partir de dois esforços teóricos. O primeiro passa sobre as teorias normativas da democracia, para que pudesse ser abordado de que forma os partidos se situariam nos modelos correspondentes às teorias. Aqui está uma dimensão externa da democracia, cuja fonte de análise é como os partidos podem se situar enquanto instâncias representativas. O segundo passa pela reflexão de se a democracia é um valor em si a ser perseguido pelos partidos. Aqui está uma dimensão interna de democracia, pois, sendo um valor em si, esse valor deve reger a organização intrapartidária.

Nos últimos anos, o quinto ingrediente – crise – acabou por receber uma roupagem diferente, que se deu através dos estudos sobre transições democráticas. No início, a questão que se colocava era os “perigos do presidencialismo”²¹, diante do temor de que os regimes presidencialistas seriam mais propensos às rupturas democráticas. Paralelo a isso, no que diz

GUNTHER, Richard. *Types and Functions of Parties*. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore (EUA), Londres (RU): The Johns Hopkins University Press, 2001. p. 3-39.

²⁰ Ao longo do trabalho, ficará evidente que se adota uma definição restritiva dos partidos políticos, pois, essencialmente, os partidos são organizações que centralizam a disputa eleitoral. Contudo, a definição adotada não vai ser tão restritiva quanto Downs, Panebianco e Nicolau, por exemplo, adotaram. Ao mencionar as sete funções de Diamond e Gunther – que, tranquilamente, poderiam ser reduzidas a três funções: (i) viabilizar a disputa eleitoral; (ii) fomentar a coalização governista; (iii) e expressar preferências de um ou alguns grupos sociais –, é possível enxergar que a definição pode contemplar outros elementos, sem que se adote uma concepção mais ampla, que, por sua vez, assume que contemple, por exemplo, partidos antissistema e movimentos que não se intitulem como partidos.

Cf. “As diversas definições de partidos políticos podem ser agregadas em dois tipos: ampla e restrita (Janda, 1993). As definições amplas procuram dar conta de todas as dimensões do fenômeno partidário. [...] Assim, os partidos possuiriam três tipos de estratégia para atingir seus objetivos: competitivas, restritivas e subversivas. [...] As diversas versões da definição restrita preocupam-se exclusivamente com a dimensão competitiva; ou seja, partidos são organizações que participam das eleições em países democráticos. [...]” NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 9.

²¹ LINZ, Juan J. The perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**. v. 1, n. 1, 1990. p. 51-69.

respeito às transições democráticas, haveria uma percepção otimista de que a tendência seria em direção aos regimes democráticos, com o fim dos regimes militares e autoritários²².

Esses dois arranjos teóricos, contudo, não se revelaram acurado, ao menos não integralmente. Sobre os “perigos do presidencialismo”, a instabilidade política não se traduziu em ruptura democrática, mas sim rupturas presidenciais, gerando um conceito de “novo padrão de instabilidade”²³. Por esse motivo, os países da América Latina testemunharam *impeachments*, renúncias ou saídas presidenciais – como a declaração de incapacidade mental de Abdala Bucaram, no Equador –, sem que isso resultasse num regime autoritário.

Sobre as transições democráticas, esse padrão sem atropelos e retrocessos igualmente não se verificou, ao menos não como padrão predominante²⁴. Um tema que se tornou recorrente na literatura foi justamente a classificação de regimes autoritários com verniz de democráticos, o que levou a uma quantidade significativa de conceitos análogos, como “regimes híbridos”²⁵, “autoritarismo eleitoral”²⁶, “legalismo autocrático”²⁷, “regimes competitivos autoritários”²⁸,

²² HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman (EUA): University of Oklahoma Press, 1991.; MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Nova Iorque (EUA): Cambridge University Press, 2013.

²³ “This book argues that recent impeachments constitute the tip of the iceberg of a much broader emerging trend in Latin American politics. Latin America is confronting a distinctive pattern of political instability, one that represents a break from the past. As in previous decades, democratically elected *governments* continue to fall, but in contrast to previous decades, democratic *regimes* did not break down. [...]” PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2007. p. 2-3.

²⁴ CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. **Journal of Democracy**. v. 13:1, 2002. p. 5-21.; MCFAUL, Michael. The fourth wave of democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the Postcommunist World. **World Politics**. V. 54, n. 2 (Jan. 2002), p. 212-244.; DIAMOND, Larry. Breaking out of the democratic slump. **Journal of Democracy**. v. 31, n. 1, January 2020. p. 36-50.

²⁵ MERKEL, Wolfgang. Are dictatorships returning? Revisiting the ‘democratic rollback’ hypothesis. **Contemporary Politics**. 16:1, 2010, p. 17-31.

²⁶ SCHEDLER, Andreas. **The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2013.; DRESSEL, Björn; BONOAN, Cristina Regina. Southeast Asia’s Troubling Elections: Duterte versus the Rule of Law. **Journal of Democracy**. Volume 30, Number 4, October 2019. p. 134-148.

²⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. v. 85, 2018. p. 545-583.

²⁸ LEVISTIKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2010.; LEVISTIKY, Steven; LOXTON, James. Populism and competitive authoritarianism in the Andes. **Democratization**. 20:1, 2013, p. 107-136.; LEVISTIKY, Steven; WAY, Lucan A. The rise of competitive authoritarianism. **Journal of Democracy**. Volume 13, Number 2, April 2002, p. 51-65.; PAULINO, Lucas Azevedo. Democracias constitucionais em crise: mapeando as estratégias institucionais que levam à erosão democrática. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 58, jan/jun 2021, p. 274-309.

“democracia iliberal”²⁹, “virada iliberal”³⁰, “erosão democrática”³¹, “retrocesso democrático”³², “declínio democrático”³³ e “desconexão democrática”³⁴.

Os conceitos acima ilustram que a transição de um regime autoritário para um regime democrático encontrou um meio-termo entre esses polos. A rigor, esse meio-termo se situa muito mais próximo do autoritarismo do que de um modelo ideal de democracia. Afinal, como se verá no capítulo a seguir, confinar a democracia à competição eleitoral não é sequer desejável do ponto de vista teórico.

O temor da “erosão democrática” – como sinônimo de todos os conceitos indicados acima e como sinônimo da própria ideia de democracia em crise – denota que a democracia persiste como um regime a ser defendido e os valores democráticos permanecem inegociáveis nos dias atuais. Agora, qual o modelo de democracia que deve ser defendido? As críticas à democracia liberal – que são retratadas por boa parte dos autores que se ocuparam dos riscos da “erosão democrática” – são pertinentes e levam à reflexão de que os próprios modelos democráticos existentes merecem reflexão.

Por mais que a democracia seja um “conceito essencialmente contestado”³⁵, o presente empreendimento teórico terá o condão de retratar os estudos sobre as teorias democráticas, com

²⁹ ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*. v. 76, n. 6, nov-dec 1997, p. 22-43.; SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. Democracias liberal e iliberal na América Latina. *Opinião Pública*. Campinas, v. 15, n. 2, novembro 2009, p. 356-385.

³⁰ BUSTIKOVA, Lenka; GUASTI, Petra. The illiberal turn or swerve in Central Europe? *Cogitatio*. Volume 5, Issue 4, 2017. p. 166-176.

³¹ HUQ, Aziz. Democratic Erosion and the Courts: Comparative Perspectives. *New York Law Review Online*. n. 21, v. 93. 2018. p. 21-31.

³² BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. v. 27, n. 1, January 2016. p. 5-19.; HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to lose a Constitutional Democracy. *65 UCLA Law Review* 78, 2018. p. 78-169.

³³ DALY, Tom. Diagnosing Democratic Decay. *Comparative Constitutional Law Roundtable*. 2017. p. 1-23.

³⁴ FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*. Volume 27, Number 3, July 2016. p. 5-17.

³⁵ “To be sure, when thus conceived, the concept of democracy is extremely vague, but not, I think, hopelessly so, as is, for instance, the concept of the ‘cause of right’. Its vagueness reflects its actual inchoate condition of growth; and if we want to understand its condition, and control its practical and logical vagaries, the first step, I believe, is to recognize its essentially contested character. Let us therefore once again run through my list of defining and justifying conditions .” GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series*, 1965, v. 56, p. 167-198.; CASSIMIRO, Paulo. Teoria Política Histórica e Democracia. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*. n. 19, 2021, pp. 1-23.; “Depressa ficamos mergulhados em slogans. Só a democracia pode providenciar dignidade. O governo deve ser do povo, pelo povo e para o povo. As pessoas devem governar-se a si próprias. Cada cidadão deve receber um papel igual e significativo. [...] O conceito de democracia é um conceito interpretativo e muito contestado. O que poderá significar «O povo» a governar-se a si próprio, quando tão poucos têm algum poder sobre o que serão as leis? [...]” DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. Trad. Pedro Elói Duarte. Coimbra (PT): Almedina, 2011. p. 387.

o escopo de tecer o cenário, ou melhor, “onde” os partidos políticos se situam na democracia do ponto de vista de um ideal normativo. Esse ideal normativo ficará mais claro no capítulo seguinte, ao se retratar três abordagens teóricas: elitista, agregativa e deliberativa.

Da conexão dos partidos na democracia, o passo seguinte é analisar como a democracia repercute nos partidos políticos, isto é, se a democracia é um valor em si a ser perseguido pelos partidos. Isso necessariamente exige uma reflexão a partir de três temas: (i) a classificação tradicional dos partidos, sobretudo a partir do conceito dos partidos *catch-all*; (ii) as tendências oligárquicas dos partidos; (iii) e as teorias da competição especial. O propósito do segundo capítulo é verificar se a democracia exige que os partidos sejam democráticos. Essa correlação não é contraintuitiva, pois, em maior ou menor medida, os modelos democráticos convivem com instâncias não-representativas, sem que isso, automaticamente, enseje a ruína da democracia. E isso também enseja reflexões sobre o segundo ingrediente, o sistema partidário, visto que a análise sobre os partidos é indissociável do respectivo sistema em que se inserem.

Se os dois primeiros capítulos se situam num plano mais abstrato, o terceiro capítulo é o onde se encontra o núcleo e a originalidade da pesquisa. E aqui entra o terceiro ingrediente (instituições). A partir de uma abordagem institucionalista, **o objetivo central do trabalho é analisar como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) modela o comportamento dos partidos políticos**, em especial, como condiciona sua organização³⁶ e impacta a correlação entre partidos e democracia, seja na dimensão externa – ou seja, os resultados (*outputs*) dos partidos enquanto

³⁶ A abordagem é institucionalista, pois a pretensão da pesquisa é verdadeiramente modesta. Não se pretende criar uma teoria normativa dos partidos políticos a partir dos precedentes do TSE. A pesquisa tampouco pretende analisar o comportamento dos atores políticos (partidos, líderes e demais agentes representativos) à luz desses precedentes, o que conduziria para um padrão de análise típico da *rational choice*. A *rational choice* está presente, enquanto literatura, em diversos momentos do texto, em especial nos capítulos 1 e 2, reservados ao marco teórico, e no capítulo 3, quando se discute a virada de perfil do TSE. Porém, não se utiliza o método da *rational choice*. A pretensão é simplesmente verificar como essa determinante institucional opera e, partir daí, verificar as balizas institucionais tomando por base a correlação partido-democracia.

Como agenda de pesquisa futura, é possível vislumbrar que o TSE, enquanto determinante institucional, modela o comportamento dos agentes e, partir daí, verificar o agir dos atores políticos. A propósito:

“A abordagem da escolha racional centra-se nas *coerções* impostas aos atores racionais – as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre a sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão desse paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e se sustenta que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais.” TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 51.

instituições representativas –, seja na dimensão interna – com a exigência de maior democracia intrapartidária.

Poderia soar pueril que o TSE repercute nos partidos políticos, até porque é a autoridade eleitoral máxima no Brasil. A cada eleição, suas resoluções são os atos normativos principais que regulamentam a disputa eleitoral. Por isso, restaria pouca dúvida para enxergar essa instituição como variável exógena ao comportamento dos partidos, pelo menos durante o período eleitoral. O TSE, portanto, é uma determinante institucional³⁷.

No entanto, há um vazio na literatura no momento de individualizar essa determinante institucional quanto à modelagem do comportamento dos partidos. As determinantes institucionais mais corriqueiras, no momento de analisar o impacto sobre a organização partidária, recaem sobre o sistema eleitoral, relação com o Parlamento e/ou Executivo e regras sobre o financiamento eleitoral, como se extrairá da literatura citada no segundo capítulo. Verificar como o TSE modela o comportamento dos partidos significa, nesse sentido, analisar como a autoridade eleitoral atua enquanto determinante institucional³⁸.

Agora, a questão que passa a ser pertinente, à luz do empreendimento teórico proposto nos dois primeiros capítulos, é como essa variável exógena (determinante institucional) repercute nos partidos tomando por base a democracia nos (e a partir dos) partidos. Por isso, as duas perguntas-problemas que irão balizar a investigação são as seguintes: (i) **o TSE influencia a organização dos partidos para concretizar algum ideal democrático?** (ii) **Em caso afirmativo, qual é o ideal normativo?**

³⁷ “De este planteamiento se deduce que las relaciones entre la organización y su entorno deben ser consideradas como relaciones de interdependencia en los que el partido y los ambientes a que opera, se influyen recíprocamente, aunque siempre de manera distinta según el tipo de partido y las características del medio.” PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organización y poder en los partidos políticos**. Trad. Mario Trinidad. Madrid (ESP): Alianza Editorial, 1982. p. 384.

³⁸ O comportamento dos partidos e dos líderes partidários é condicionado por pelo menos quatro determinantes: (i) situacionais, que podem ser endógenas ou exógenas, e se referem ao contexto que o partido está inserido; (ii) organizacionais, em especial regras sobre recrutamento, luta interna e ascensão da liderança partidária; (iii) que envolve o sistema partidário, em especial o número de partidos e a distância ideológica entre eles; (iv) institucionais, que envolvem o sistema eleitoral (votação), regras sobre financiamento e a relação com as instâncias representativas. A literatura sobre partidos é fértil em todas essas determinantes, porém, especificamente quanto à forma que o Judiciário (ou a autoridade eleitoral máxima) condiciona aquele comportamento, ainda permanece um mistério nessa mesma literatura.

Cf. MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare. Conclusions: party behavior and representative democracy. In. MÜLLER, Wolfgang; STRØM, Kaare (Ed.). **Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1999. pp. 279-309.

Por mais que as perguntas sejam interdependentes – a segunda estaria situada na primeira –, é possível formular algumas hipóteses que poderão ser testadas a partir do terceiro capítulo:

1ª Hipótese: O TSE não repercute diretamente em mais ou menos democracia nos partidos

Essa é a hipótese mais contraintuitiva, como destacado acima. Isso porque, em alguma medida, ao disciplinar a competição eleitoral, o TSE repercutiria, ainda que indiretamente e por indução, na correlação entre partidos e democracia. Por isso, optou-se por incluir o termo *diretamente* como forma de medir a influência direta na organização dos partidos e não àquela que decorre das eleições.

2ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos, porém, sem que seja possível inferir algum ideal ou modelo democrático

Essa segunda hipótese denota que é possível encontrar decisões e atos normativos do TSE que afetem a correlação entre democracia e partidos, porém, sem que seja vetorial, ou seja, sem que seja possível inferir a correlação com alguma abordagem específica, à luz da atuação do TSE.

3ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos e é possível inferir algum ideal ou modelo democrático

Aqui, as decisões e os atos normativos do TSE seriam conclusivos tanto para a repercussão na correlação entre democracia e partidos, quanto seria possível traçar até mesmo algum ideal ou modelo. A questão, nesse cenário, seria identificar se está diante de um ideal normativo ou não.

O terceiro capítulo será reservado à metodologia, ao passo a passo da pesquisa e, principalmente, achados gerais que se revelem pertinentes, porém, tangenciem o objeto da pesquisa. São achados relevantes que dizem respeito ao comportamento do TSE e como houve uma mudança de perfil ao longo do espaço amostral. Em síntese, serão catalogados todos os

informativos disponíveis no portal do TSE, bem como todas as resoluções expedidas após 1999, que é o marco inicial de disponibilização daquelas fontes no portal do TSE.

A escolha pelo TSE como variável exógena para análise da organização dos partidos se justifica por duas razões principais. A primeira é que os estudos são férteis em retratar outras variáveis no momento de análise, tais como sistemas eleitorais, papel das elites e papel das ideologias, como se observará no segundo capítulo. Do ponto de vista institucional, como mencionado acima, há uma carência em compreender e sistematizar de que modo a atuação do TSE condiciona, modela e repercute na dinâmica das agremiações. A segunda é que a contribuição não se limita à interface TSE-democracia-partidos, mas será útil à própria contextualização de instituições não-representativas na democracia, cujos achados gerais apresentados no terceiro capítulo serão capazes de evidenciar como a Corte, enquanto variável institucional, mudou seu comportamento ao longo do tempo.

O quarto e último capítulo será reservado aos achados específicos, sobretudo como forma de traçar um modelo de atuação do TSE sobre os partidos políticos e verificar cada uma das três hipóteses indicadas acima. Como ficará mais claro abaixo, o TSE passou de um agente indutor para um agente catalisador de exigências que estreitam a correlação entre os partidos e a democracia.

1. DEMOCRACIA, PARTIDOS E TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O QUE TÊM A VER?

“*Reafirmo*, portanto, os compromissos da Revolução de 1.964, de assegurar uma sociedade livre e democrática. Por todas as formas a seu alcance, assim fizeram, nas circunstâncias de seu tempo, os presidentes Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici e Ernesto Geisel.

Reafirmo: é meu propósito inabalável — dentro daqueles princípios — fazer deste País uma democracia. As reformas do eminente Presidente Ernesto Geisel prosseguirão até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira, purificado o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade.

[...]

Reafirmo o meu gesto: a mão estendida em conciliação. Para que os brasileiros convivam pacificamente. Para que as divergências se discutam e resolvam na harmonia e na boa vontade, tão da índole de nossa gente.”³⁹

(Discurso de posse do Presidente João Figueiredo em 15 de março de 1979)

Poderia soar paradoxal iniciar um capítulo sobre democracia com um discurso de posse do último governante de um regime autoritário. Ainda mais quando esse governante, meses antes de sua posse, ao ser questionado sobre a abertura política – ou arrefecimento da ditadura – sugere o seguinte: “*É para abrir mesmo e quem não quiser que abra, eu prendo e arrebento.*”⁴⁰

O ex-Presidente João Figueiredo está longe de ser um arauto da democracia. Ao contrário, nem ele, nem seus antecessores mencionados no discurso de posse se empenharam por uma “sociedade livre e democrática”. No entanto, é curioso notar que até mesmo esses governantes, que foram avessos ao regime democrático, não hesitaram em mencionar a democracia como forma de legitimação dos seus atos.

Retóricas vazias à parte, pensar em democracia é pensar justamente na **legitimação** das decisões coletivas. Por mais que a realidade tenha experimentado comportamentos autoritários com vernizes democráticos, tal como retratado na introdução, soaria anacrônico imaginar algum governante que, declarada e abertamente, fizesse uma ode ao autoritarismo. Sua “caixa de ferramentas” seria repleta de sutilezas – nem tão sutis assim –, como ataque às instituições

³⁹ BRASIL. Presidência da República. Biblioteca da Presidência da República. **Discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do Presidente Ernesto Geisel**. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse/view>>. Acesso em 28 jun 2024.

Cf. GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Versão Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. p. 171.

⁴⁰ GASPARI. *Op. Cit.* p. 134.

representativas⁴¹, restrição aos direitos políticos e civis⁴², limitação da competição eleitoral⁴³ e, principalmente, a ressignificação de quem seria o “povo” típica de posturas populistas⁴⁴. Porém, até mesmo esse governante encontraria alguma forma de recorrer à democracia, nem que fosse para sugerir que tudo foi feito em seu nome e em sua defesa, como os militares fizeram.

A legitimação é um elemento da democracia que até mesmo quem não lhe tem bastante afeição se socorre. Por isso, é necessário um segundo elemento para delimitar a fronteira de forma mais explícita do que seja não-democrático. Nesse ponto, entra a **competição** pelo poder. A disputa do poder político por grupos distintos é outro elemento que se revela transversal entre as teorias democráticas.

Ao imaginar uma figura concêntrica, a legitimação e a competição seriam elementos que estariam no núcleo. Novos elementos seriam associados a cada circunferência que se

⁴¹ “Moreover, constitutional change can be used to either dismantle or pack institutions serving as strongholds for the opposition. The weakening or removal of opposition figures is instrumental to the construction of competitive authoritarian regimes because it gives incumbents a greatly increased power to rework the state to their advantage. [...]” LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. University of California Davis Law Review. n. 189, 2013, p. 189-260. p. 213.

⁴² “É possível notar que pesquisadores da ciência política e do direito que compararam regimes constitucionais democráticos fazem um esforço teórico para mapear as várias táticas utilizadas por líderes eleitos para deteriorar a qualidade de regimes democráticos. Com base nessa literatura, é possível sistematizar as seguintes estratégias institucionais que levam à erosão democrática, que serão analisadas em seguida com mais profundidade: I) constitucionalismo abusivo, II) agigantamento do Poder Executivo e enfraquecimentos das instituições de controle, tais como Poder Legislativo e Poder Judiciário; III) politização da burocracia do Poder Executivo; IV) ataque às entidades de controle social, tais como mídia, organizações da sociedade civil e universidades; V) redução da competição eleitoral, por meio da alteração ou manipulação das regras, para favorecimento do próprio campo político e prejudicar adversários. [...]” PAULINO, Lucas Azevedo. Democracias constitucionais em crise: mapeando as estratégias institucionais que levam à erosão democrática. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 58, jan/jun 2021, p. 274-309. p. 297-298.

⁴³ “Competitive authoritarian regimes are distinguished from full authoritarianism in that constitutional channels exist through which opposition groups compete in a meaningful way for executive power. Elections are held regularly and opposition parties are not legally barred from contesting them. Opposition activity is above ground: Opposition parties can open offices, recruit candidates, and organize campaigns, and politicians are rarely exiled or imprisoned. In short, democratic procedures are sufficiently meaningful for opposition groups to take them seriously as arenas through which to contest for power.” LEVISTIKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2010. p. 7.

⁴⁴ “We already have two clear preconditions of populism: (1) the formation of an internal antagonistic frontier separating the 'people' from power; and (2) an equivalential articulation of demands making the emergence of the 'people' possible. There is a third precondition which does not really arise until the political mobilization has reached a higher level: the unification of these various demands - whose equivalence, up to that point, had not gone beyond a feeling of vague solidarity - into a stable system of signification.” LACLAU, Ernesto. **On Populist Reason**. Londres (RU) e Nova Iorque (EUA): Verso, 2005. p. 74.; FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The signs of desconsolidation. **Journal of Democracy**. Volume 28, Number 1, January 2017. p. 5-15.; HAWKINS, Kirk A. **Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective**. Cambridge (EUA): Cambridge University Press, 2010.; MUDDE, Cas. **Populist radical right parties in Europe**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2007.; NORRIS, Pippa. Measuring populism worldwide. **Party Politics**. v. 26(6), 2020. p. 697-717.

distancia desse núcleo, porém, sem que aqueles dois fossem deixados de lado. Um modelo mais próximo a esse núcleo, por exemplo, seria de uma teoria elitista/minimalista de democracia, cujo foco é a competição por elites para que determinado governo fosse democrático. Num círculo um pouco mais distante do núcleo, poderia se imaginar algum tipo de modelo agregativo que, além da competição, estabelecesse algum tipo de método para indicar a principal preferência escolhida naquela comunidade. Ainda mais distante, muito além do núcleo, poderia se imaginar as teorias deliberativas, que põem ênfase nas razões tomadas no processo de decisão, ao invés da própria decisão em si. O mesmo valeria para teorias que põem ênfase em razões epistocráticas, isto é, que sustentam algum tipo de “sabedoria coletiva” cujo regime democrático seria a principal forma de concretização. Por fim, o círculo mais externo certamente seria composto por teorias da justiça que condicionam o próprio regime político a determinados princípios universalizáveis.

Quanto mais distante do núcleo, o terreno se torna mais pantanoso para estabelecer um conceito categórico do que seja democracia. O limite do presente trabalho é aquele último círculo, pois não serão retratadas teorias da justiça, em especial aquelas que se ocupam de fornecer princípios para uma sociedade bem-ordenada⁴⁵. Por outro lado, um conceito de democracia não pode se esgotar a uma abordagem elitista, sob pena de deixar de fora justamente o principal debate sobre o tema, qual seja o *duelo* entre os modelos agregativos e os modelos deliberativos.

O presente capítulo passa bem longe da pretensão de estabelecer uma nova teoria democrática. O objetivo é mais modesto e busca simplesmente contextualizar a pesquisa proposta. Por isso, cada uma das três seções a seguir servirá para esse propósito. A primeira seção versa sobre a formulação de um conceito que seja “metrificável”, no sentido de verificar se é possível trazer parâmetros objetivos para medir se o TSE pode repercutir ou não na democracia nos (e a partir dos) partidos. A segunda seção passa pelo ainda incontornável debate

⁴⁵ “[...] Portanto, para que fique claro como uma sociedade bem-ordenada pode ser unificada e estável, introduzimos outra idéia básica do liberalismo político, que caminha junto com a de uma concepção política de justiça, a saber, a de um consenso sobreposto de doutrinas abrangentes e razoáveis. Nesse tipo de consenso, as doutrinas razoáveis endossam a concepção política, cada qual a partir de seu ponto de vista específico. A unidade social baseia-se num consenso sobre a concepção política; e a estabilidade é possível quando as doutrinas que constituem o consenso são aceitas pelos cidadãos politicamente ativos da sociedade, e as exigências da justiça não conflitam gravemente com os interesses essenciais dos cidadãos, tais como formados e incentivados pelos arranjos sociais dessa sociedade.” RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rev. Álvaro de Vita. 2ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 179-180. Cf. RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Revised Edition. Cambridge (EUA): Harvard University Press, 1999.

sobre a relação entre instituições não-representativas e democracia. Em outras palavras, como acomodar o TSE dentro das teorias democráticas. A terceira seção trata de uma relação que pode parecer óbvia – como situar os partidos políticos na democracia. A pergunta, de forma ainda mais específica, é verificar se a instituição é contingente com a teoria democrática, ou seja, se os partidos possuem algum tipo ideal a depender do modelo de democracia adotado.

1.1 Qual o conceito de democracia pode ser útil como métrica de análise?

Qualquer tentativa de catalogar, classificar e recortar as teorias democráticas será fadada à insuficiência. Essa talvez seja a principal angústia de qualquer trabalho acadêmico. Em algum momento, alguma teoria ficará de fora ou algum conceito ficará fora de lugar. No entanto, isso não nos isenta do esforço conceitual de delimitar uma métrica de análise.

A partir da figura concêntrica, dois elementos podem se situar no núcleo dos modelos democráticos: **legitimação** e **competição**. Esses elementos se complementam. A legitimação estaria mais próxima do plano normativo e a sua caracterização envolve alguma conexão entre governantes e governados. A competição, por sua vez, se situaria num plano mais concreto, no sentido de disputa entre grupos pelo poder político.

Esses elementos são interdependentes. É inviável classificar algum regime como democrático se ele não for legítimo. O exemplo da Ditadura Militar do início do capítulo é ilustrativo. Por mais que tenha havido competição entre os próprios militares pela Presidência da República⁴⁶, o regime carecia de legitimação desde sua origem.

Da mesma forma, dessa vez num cenário mais hipotético, o regime pode ter algum grau de legitimação, mas sem que haja efetiva competição pelo poder político. Seria a hipótese de “hegemonia representativa/inclusiva”, para usar a classificação proposta por Robert Dahl⁴⁷, sobre a possibilidade de que o regime conte com algum tipo de preocupação com a inclusão –

⁴⁶ Uma das histórias trazidas por Elio Gaspari, em *A Ditadura Acabada*, é justamente a do General Euler Bentes (“*A Demolição de Euler Bentes*”), candidato derrotado pelo General Figueiredo nas eleições presidenciais – indireta, é verdade – de 1978. GASPARI. *Op. Cit.* p. 122-137.

⁴⁷ DAHL, Robert A. **La Poliarquía: Participación y Oposición**. Madrid (ESP): Tecnos, 1989. Sobre o tema, Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 41, n. 2, 1998, pp. 37-56.; ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 13, Brasília, janeiro-abril de 2014, pp. 7-17.

igualdade política – mas sem contestação/disputa. Embora fosse contraintuitivo, seria um regime que daria atenção às questões redistributivas e liberdades básicas, inclusive a própria participação dos membros da comunidade nas decisões fundamentais, mas sem que existisse a concorrência entre grupos pelo poder.

Outra característica dos dois elementos é que eles são graduais. Tanto a legitimação quanto a competição ocorrem em graus. Por exemplo, o regime pode ser mais ou menos legítimo, conforme o grau de conexão entre governantes e governados, bem como a competição pode ser maior ou menor, a depender das condições sociais e institucionais de dada comunidade.

A conceituação de cada um desses elementos passa pelas mesmas insuficiências indicadas acima sobre a definição de um conceito único de democracia. A legitimação envolve ao menos três aspectos: (i) as teorias do consentimento; (ii) controle dos representantes pelos governados; (iii) igualdade política. É inevitável que os três elementos, de alguma forma, se situem próximos à última fronteira concêntrica citada acima, pois, invariavelmente, se associam às teorias de justiça, sejam liberais, sejam igualitárias. Esse é o primeiro ponto que a literatura sobre as teorias democráticas revela sem revelar: **os fundamentos da democracia exigem conexão com valores que são objeto centrais das teorias da justiça.**

As teorias do consentimento sustentam, em síntese, que um governo somente seria legítimo se houvesse alguma autorização, ainda que hipotética, pelos governados⁴⁸. A relação governante-governado, nesse sentido, não seria nada mais do que a exteriorização da vontade dos próprios governados, ou seja, um exercício da própria autonomia política dos membros

⁴⁸ Um dos pilares do liberalismo político é justamente a ideia contratualista de consentimento. A autoridade política somente seria legítima através do consentimento dos governados de forma racional. Cf. LOCKE, John; SHAPIRO, Ian. **Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration**. New Heaven (EUA); London (RU): Yale University Press, 2003.

O consentimento, à luz do liberalismo político, seria uma forma de traduzir o compromisso com a liberdade: “To say then that a commitment to *freedom* is the foundation of liberalism is to say something too vague and abstract to be helpful, while to say that liberals are committed fundamentally to a particular *conception* of liberty is to sound too assured, too dogmatic about a matter on which, with the best will in the world, even ideological bedfellows are likely to disagree. [...]” WALDRON, Jeremy. *Theoretical Foundations of Liberalism*. **The Philosophical Quarterly**, v. 37, n. 147 (Apr. 1987), pp. 127-150. p. 131

“By a *consent theory* of authority I will mean basically (to be refined later) the view that there is no authority over a person without that person’s consenting to be under that authority. On this view no one has the moral power to require action by me unless, first, I have consented to their having that moral power.” ESTLUND, David. **Democratic Authority: A philosophical framework**. Princeton (EUA); Oxford (RU): Princeton University Press, 2008. p. 119.

daquela comunidade. Um governo somente seria legítimo, nesse aspecto, se contasse com essa autorização para o exercício do poder político.

Em estrita conexão com esse aspecto – talvez até mesmo um desdobramento necessário –, a possibilidade de controle dos governantes pelos governados justifica a ideia dos mandatos eletivos. Os eleitos devem agir em conformidade com os interesses dos membros da comunidade política⁴⁹, sob pena de extrapolar os limites do mandato e, portanto, incorrer em algum grau de ilegitimidade⁵⁰. Se do ponto de vista normativo esse aspecto se traduz na fronteira do legítimo *versus* ilegítimo, do ponto de vista concreto, o controle se dá essencialmente pelo voto e induz à competição espacial que será retratada no próximo capítulo.

A igualdade política⁵¹, por sua vez, consiste na percepção de igualdade dos membros de uma comunidade no estágio decisório sobre as questões políticas. Isso exige que um governo, para ser democrático, ao mesmo tempo seja capaz de ter igual consideração (*equal concern*)

⁴⁹ “Entonces, que quede claro: cuando decimos que hay dos tipos de democracia, o como ejercicio directo del poder, o como sistema de control y de limitación del poder, de ninguna manera hablamos de sistemas intercambiables. No es solamente que los modernos han sabido crear una democracia ‘vital’, en cuando a su funcionamiento y duración, sino que también resuelven problemas que los griegos no resolvieron y que persiguen valores que no conocieron.” SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Trad. Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon. México (MX): Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993, 342p. p. 151.

⁵⁰ “[...] Political obligation defines the representativity of representation. [...] A political theory of representation requires a political notion of obligation or mandate, something unique and impossible to understand from within the logic of principal/agent. This brings me directly to the second problem I mentioned above, namely the impolitical character of confidence that is implied in the identification of the election with the selection of a superior class of political professionals.” URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: principles & genealogy.** Chicago (EUA), London (RU): The University of Chicago Press, 2006. p. 157.

⁵¹ “[...] After all, democracy implies commitment to equality, such as equality in voting power as well as equality, such as equality in voting power as well as equality of opportunity to participate in discussion. Egalitarian theories attempt to derive a conception of democracy from a principle of equality among persons. They acknowledge fundamental conflicts of interests and convictions in society and assert that because of this lack of consensus, each person may demand an equal share in political rule.” CHRISTIANO, Thomas. Democracy as Equality. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy.** Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 31-50.

sobre os interesses daqueles membros⁵² e que esses membros tenham igual peso no processo de tomada de decisão (*decision-making*)⁵³.

Com relação à tomada de decisão, o caráter igualitário costuma estar atrelado ao voto e ao princípio majoritário, na forma mais rudimentar daquela célebre frase “*one man, one vote*”⁵⁴, ao prescrever que os eleitores impactem as decisões finais de maneira parecida (via de regra, a eleição para cargos específicos). Esses são os processos mais comuns de tomada de decisão e, por isso mesmo, são os alvos mais frequentes de ceticismo na literatura.

⁵² Dois são os princípios do liberalismo igualitário. Primeiro, o governo deve tratar as pessoas como iguais, sem que isso signifique a imposição de algum tipo de moralidade privada. Segundo, é algum tipo de compromisso com a justiça distributiva. “The difference between these two versions of liberalism is crucial because both the content and appeal of liberal theory depends on which of these two values is understood to be its proper ground. Liberalism based on neutrality finds its most natural defense in some form of moral skepticism, and this makes it vulnerable to the charge that liberalism is a negative theory for uncommitted people. Moreover it offers no effective argument against utilitarian and other contemporary justifications for economic inequality, and therefore provides no philosophical support for those who are appalled at the Reagan administration’s economic program. Liberalism based on equality suffers from neither of these defects. It rests on a positive commitment to an egalitarian morality and provides, in that morality, a firm contrast to the economics of privilege.” DWORKIN, Ronald. *Why Liberals Should Care About Equality*. In. _____. **A Matter of Principle**. Cambridge (EUA) e Londres (RU): Harvard University Press, 1985. p. 205.

⁵³ “The fundamental idea of democratic, political legitimacy is that the authorization to exercise state power must arise from the *collective decisions* of the equal members of a society who are governed by that power. That is a very abstract statement of the concept of democracy – as abstract as it should be. Democracy comes in many forms, and more determinate conceptions of it depend on an account of membership in the people and, correspondingly, what it takes for a decision to be *collective* – authorized by *citizens* as a body.” COHEN, Joshua. *Democracy and Liberty*. In. ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**: Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1988, pp. 185-231. p. 185.

Essa exigência está presente no *procedimentalismo complexo* proposto por Beitz: “The central idea is this. Institutions for participation should be justifiable to each citizen, taking into account the interests that arise from both aspects of citizenship. We should be able to regard the terms of participation as the object of an agreement that it would be reasonable to expect every citizen to accept. Institutions that satisfy this condition can be said to be egalitarian in the deepest sense: being equally justifiable to each of their members, they recognize each person’s status as an equal citizen.” BEITZ, Charles. **Political Equality**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1989. p. 99.

⁵⁴ “Examination of the French case will afford us a deeper look at the persistence of holistic concepts of the social in modern democratic states. In 1789, the rights of the citizen-individual were solemnly consecrated. The principle was now to count heads rather than weigh orders. The egalitarian imperative—one man, one vote—thus imposed a numerical idea of democracy at odds with corporatist conceptions of society.” ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Trad. Arthur Goldhammer. Princeton (EUA); OXFORD (RU): Princeton University Press, 2011. p. 26-27.

“[...] Starting with the question of meaning, the precept of one elector one vote implies, when strictly adhered to, that each vote has approximately the same weight in determining the outcome of elections. [...]” RAWLS. **A Theory of Justice**. *Op. Cit.* p. 196.

Os adeptos da *social choice*⁵⁵, por meio de fórmulas e teoremas, apontam para “maiorias cíclicas” (paradoxo de Condorcet)⁵⁶ ou a inconsistência de que uma única maioria seja capaz de prevalecer caso existam mais do que duas opções. Trata-se, assim, um problema de transitividade das preferências. Para cada preferência, uma ordem de decisões diferente será tomada.

O voto, por sua vez, passa pela própria situação dos sistemas eleitorais, no sentido de que o eleitor influencia cada vez menos da formação de determinado governo, ou seja, a influência do voto no estágio final é cada vez menor. A ampliação dessa influência é o remédio que os teóricos da democracia participativa enxergam como alternativa⁵⁷.

Com relação à igual consideração, detalhar e conceituar a igualdade política é tarefa ainda mais espinhosa, visto que esse elemento é peça central para as teorias da justiça. No que diz respeito estritamente às teorias da democracia, a igual consideração conflui para dois caminhos. O primeiro passa pela ideia de autogoverno, com a percepção de que os destinatários das leis e políticas da comunidade são, ao mesmo tempo, os autores dessas mesmas leis e políticas⁵⁸. O segundo passa pela composição de certos direitos que se revelam como pré-

⁵⁵ “[...] A teoria da escolha social, cujo objeto é exatamente o de teorizar sobre diferentes maneiras de agregar preferências individuais em decisões coletivas, tem, portanto, em Condorcet seu pioneiro e, ainda não inteiramente compreendido, autor. Formalmente, o paradoxo parte de uma situação na qual três eleitores, x, y e z, precisam escolher dentre três alternativas, a, b e c, qual seria a melhor decisão a seguir. Na ausência de visão unânime sobre qual delas é a melhor, opta-se naturalmente por aquela capaz de atrair o apoio de uma maioria em seu favor.” SANTOS, Fabiano. Reavaliando a contribuição do “Paradoxo” de Condorcet para a moderna análise da política. *Revista de Sociologia e Política*. v. 31, e. 012, 2023, pp. 1-18. p. 2.

⁵⁶ BLACK, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. Boston (EUA), Dordecht (PB), Lancaster (RU): Kluwer Academic Publishers. p. 46-51.; Em especial, conferir o capítulo VIII do livro de Kenneth Arrow: *Notes on the Theory of Social Choice*. ARROW, Kenneth J. *Social Choice & Individual Values*. 2. Ed. Nova Iorque (EUA): John Wiley, 1963.

⁵⁷ “The response to these conditions is strong democracy, which can be formally defined as *politics in the participatory mode where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods.*” BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley e Los Angeles (EUA); London (RU): University of California Press, 2003. (p. 132)

⁵⁸ “[...] La idea de Estado de derecho exige que las decisiones colectivamente vinculantes del poder estatal organizado a que el derecho há de recurrir para el cumplimiento de sus propias funciones, no sólo se revistan de la forma de derecho, sino que a su vez se legitimen ateniéndose al derecho legítimamente establecido. [...] Y en el nivel postradicional de justificación sólo puede tener-se por legítimo el derecho que pudiese ser racionalmente aceptado por todos los miembros de la comunidad jurídica en una formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes.” HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y e Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta. 2010. p. 202.

condições para o funcionamento democrático, como liberdade de expressão, liberdade de associação e direitos básicos⁵⁹.

De forma mais ou menos evidente, a figura concêntrica contribui para visualizar que o núcleo das teorias democráticas é composto pela **competição** e pela **legitimação**⁶⁰. Conforme as teorias se distanciam do núcleo, novos elementos se somam a esses dois elementos.

A abordagem **elitista** enfatiza a competição entre grupos pelo poder político em detrimento da própria legitimação⁶¹. Seria uma abordagem minimalista⁶² especialmente por

⁵⁹ Robert Dahl formula três condições para que a democracia (ou poliarquia, enquanto tipo ideal) exista: (i) que os cidadãos sejam capazes de formular suas preferências; (ii) que possam manifestar essas preferências; (iii) e que possam receber do governo igual consideração e respeito. Para tanto, essas três condições exigem os seguintes direitos e garantias institucionais: (i) liberdade de associação; (ii) liberdade de expressão; (iii) liberdade de voto; (iv) liberdade para que os líderes políticos disputem o apoio; (v) diversas fontes de informação; (vi) elegibilidade para a coisa pública; (vii) eleições livres e imparciais; (viii) instituições que garantam que a política do governo dependa de votos e demais formas de expressar as preferências. DAHL. **La Poliarquia**. *Op. Cit.* p. 15.

Dahl, como se vê, não cita direitos básicos dentre condições mínimas. Porém, ao se interpretar a igualdade política como um dos fundamentos intrínsecos da democracia, é incontornável que os direitos básicos também possam fazer parte desse núcleo de legitimidade. Sobre esse ponto, vale colacionar a citação de Henry Shue que é ilustrativa sobre como os direitos à subsistência antecedem outros direitos: “Subsistence rights, as we have seen, are a special case among so-called economic rights. Subsistence rights are basic rights, and no one who is deprived of subsistence is able to enjoy any other right, including the rights in the *International Covenant on Civil and Political Rights*, until the deprivation is corrected. To claim to be fulfilling civil and political rights while postponing fulfillment of subsistence rights for the same people can only be deception or self-deception. [...]” SHUE, Henry. **Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1980. p. 159.

⁶⁰ Como fica evidente até aqui, a conceituação de um núcleo bidimensional encontra inspiração na Poliarquia de Robert Dahl. Contudo, o autor indica, em cada um dos eixos, a competição e a inclusão (aspecto igualitário), cujos graus se concretizam conforme as condições e garantias institucionais são atendidas. No entanto, talvez por questões didáticas, talvez até como forma de sustentar a figura concêntrica para encaixar as demais teorias democráticas, a opção não é por um núcleo bidimensional, mas sim pela conjugação de dois elementos interdependentes que tangenciam o que Dahl propõem. A competição é praticamente indissociável daquilo que o autor prescreve. Com relação à legitimação, o componente igualitário pode ser o principal, mas não é o único dentro desse elemento, sob pena de uma teoria democrática que fosse insuficientemente liberal, parafraseando a crítica de Rawls às teorias sociais-democráticas, que seriam “insuficientemente igualitárias”.

⁶¹ “O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria clássica centralizavam-se na afirmação de que o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião — numa democracia — pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. Suponhamos agora que invertemos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões. Ou, em outras palavras, diremos agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo. Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Ed. George Allen e Unwin Ltd. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 321.

⁶² “Schumpeterian democracy is often denoted “minimal” for one of two reasons: its exclusive focus is on (usually national) political institutions narrowly defined, and Schumpeter’s definition of democracy by reference to competition for power. [...]” SHAPIRO, Ian. **The State of Democratic Theory**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 2003. p. 58.

lançar pouca luz acerca da legitimação, que se reduziria apenas à escolha da comunidade entre algum dos grupos que disputam o poder. Aqui, a legitimação praticamente se confundiria com a efetiva competição pelo poder, visto que essa abordagem classificaria um regime como democrático se essa competição existisse⁶³.

Essa abordagem se popularizou com a teoria econômica da democracia⁶⁴, que propõe uma interpretação da disputa eleitoral seguindo a lógica concorrencial da oferta e demanda. Seguindo essa racionalidade econômica, os eleitores, no momento do voto, escolheriam o grupo que lhes propiciasse a maior *utility*⁶⁵, isto é, o que estivesse mais próximo aos seus interesses. Não por outro motivo, a competição especial eleitoral teria tendências de convergência, pois tanto governo quanto oposição estariam propensos a obter o voto do eleitor mediano daquela comunidade. Essa teoria será retomada no capítulo seguinte, momento em que será traçado o perfil dos partidos políticos.

Por que a abordagem elitista não é suficiente? Por mais que fosse uma métrica mais fácil de classificar um regime como democrático, afinal, bastaria a efetiva competição entre grupos, os modelos que se filiam a essa abordagem esbarram em dois problemas.

⁶³ Isso fica ainda mais evidente nas condições para o governo democrático em Downs, que seriam oito: (i) Um partido (ou coalizão de partidos) é eleito por eleição popular para o governo; (ii) Eleições são periódicas e não podem ser alteradas pelo partido no poder; (iii) Os adultos moram na sociedade e acatam as regras locais; (iv) Cada eleitor exerce um voto em cada eleição; (v) O partido com maior votação exercer o governo até a próxima eleição; (vi) Os partidos perdedores não tentarão forçar meios ilegais para impedir o partido vencedor de assumir o governo; (vii) O partido no poder não vai restringir os direitos políticos dos partidos e dos cidadãos, nem usurpar o poder; (viii) Há dois ou mais partidos disputando o governo. DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. Nova York (EUA): Harper & Row Publishers, 1957, p. 23-28.

⁶⁴ “Our model is based on the assumption that every government seeks to maximize political support. We further assume that the government exists in a democratic society where periodic elections are held, that its primary goal is reelection, and that election is the goal of those parties now out of power. At each election, the party which receives the most votes (though not necessarily a majority) controls the entire government until the next election, with no intermediate votes either by the people as a whole or by a parliament. The governing party thus has unlimited freedom of action, within the bounds of the constitution.” DOWNS, Anthony. *Op. Cit.* p. 11-12.

Essa mesma lógica está em Schumpeter: “[...] No intuito de simplificar o caso, limitamos esse tipo de concorrência, que definirá a democracia, à concorrência livre pelo voto livre. Essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade. [...]” SCHUMPETER. *Op. Cit.* p. 323.

⁶⁵ “The *benefits* voters consider in making their decisions are streams of utility derived from government activity. Actually, this definition is circular, because we define *utility* as a measure of benefits in a citizen’s mind which he uses to decide among alternative courses of action. Given several mutually exclusive alternatives, a rational man always takes the one which yields him the highest utility, *ceteris paribus*; i.e., he acts to his own greatest benefit. This follows directly from the definition of rationality which is given in Chapter 1.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 36-37.

O primeiro, do ponto de vista conceitual, não se teria muitas razões para diferenciar essa abordagem elitista de uma “oligarquia competitiva”, para usar a terminologia de Dahl⁶⁶. Até mesmo do ponto de vista conceitual, essa métrica de análise seria imprecisa. A democracia precisa de mais elementos – principalmente, um cuidado maior com os elementos que compõem o núcleo de legitimação – para se diferenciar de regimes menos democráticos.

O segundo se relaciona com as vantagens epistêmicas da democracia. A abordagem minimalista não consegue fornecer razões suficientes para afastar a hipótese de uma *epistocracia*, que representaria uma espécie de governo dos sábios⁶⁷. A democracia, à luz de suas vantagens epistêmicas, possui um valor intrínseco, que se pauta na própria “razão democrática”⁶⁸ e na percepção de que a sabedoria coletiva seria superior à sabedoria de poucos indivíduos⁶⁹.

No que diz respeito ao presente trabalho, essa abordagem acaba por contribuir muito pouco para a empreitada que se propõe. Isso porque o TSE é a autoridade eleitoral no país e, no limite, toda a sua atuação é inclinada para resguardar o processo eleitoral. No entanto, seguindo as próprias condições de Downs, sua interferência nos partidos se limitaria a não criar obstáculos para que pudessem concorrer ao pleito. Ou seja, um conceito minimalista exigiria apenas uma análise qualitativa para verificar se o TSE estaria gerando restrições irrazoáveis para a disputa. Sem exigências maiores a respeito dos processos intrapartidários e com pouquíssima relação sobre a democracia intrapartidária que será tema do próximo capítulo.

⁶⁶ DAHL. *Op. Cit.* p. 18.

⁶⁷ “Epistocracy is authoritarian, not metaphorically but literally, in advocating a form of elite rule. Advocates of democracy, and other enemies of despotism, will want to resist the case for epistocracy. [...]” ESTLUND. *Op. Cit.* p. 31.

⁶⁸ “Such a notion of democratic reason as distributed collective intelligence of the people is relevant for the epistemic argument for democracy in at least three ways. First, the idea of collective distributed intelligence is particularly useful to describe democracy as a system channeling the intelligence of the many and turning it into smart outputs. Democratic reason denotes a certain kind of distributed collective intelligence specific to politics, in contrast to the undemocratic kind of collective distributed intelligence observed by Hutchins on a military ship, that of the market, or that observable in a group of social animals such as bees or ants.” LANDEMORE, Hélène. **Democratic Reason**: politics, collective intelligence, and the rule of the many. Princeton (EUA), Oxford (RU): Princeton University Press, 2013. p. 21.

⁶⁹ Seria o termo *procedimentalismo epistêmico*, sustentado por Estlund. Como se verá adiante, seria uma diferença dos modelos agregativos, pois o conteúdo na democracia não se esgotaria em alguma justiça procedimental e, ao mesmo tempo, não precisaria recorrer a “teorias de correção”, que praticamente confundiriam democracia com as teorias de justiça, pois a legitimidade democrática adviria de alguns resultados (*outcomes*) justos. Cf. ESTLUND. *Op. Cit.* p. 85-97 (Cap. V: The Flight from Substance).

Com as insuficiências da abordagem elitista, ao menos como métrica válida de checar os influxos do TSE sobre a correlação entre democracia e partidos, é necessário se distanciar um pouco mais do núcleo. Com isso, surgem as abordagens **agregativas**⁷⁰. Os argumentos que se filiam a essa corrente fatalmente misturam teoria e método, uma vez que as teorias democráticas agregativas necessariamente enfatizam o método de tomada de decisão como conceito classificatório⁷¹. Sob esse ângulo, a democracia só é democracia porque, em maior ou menor medida, é capaz de traduzir a vontade da maioria: seria a democracia “populista” para usar a expressão de Robert Dahl⁷².

Dois dos três elementos da legitimação destacados acima encontram contundência nos modelos agregativos. O princípio majoritário seria a forma mais próxima de se obter o

⁷⁰ “[...] The aggregative tradition has bequeathed a view of democracy in which competing for the majority’s vote is the essence of the exercise, and the challenge for democratic theorists as they conceive it is to come up with the right rules to govern the contest. Deliberative theorists, by contrast, are more Aristotelian in taking a transformative view of human beings (see Aristotle [ca. 330 B.C.] 1977: bk. 2). They concern themselves with the ways in which deliberation can be used to alter preferences so as to facilitate the search for a common good. For them the general will has to be manufactured, not just discovered.” SHAPIRO, Ian. **The State of Democratic Theory**. *Op. Cit.* p. 3,

⁷¹ Embora Schumpeter seja melhor classificado como adepto de uma abordagem elitista, a percepção da democracia enquanto método de decisão política é retratado pelo autor: “[...] A democracia, como qualquer outro método, não produz sempre os mesmos resultados nem favorece os mesmos interesses ou ideais. A lealdade racional à democracia, por isso mesmo, pressupõe não apenas um esquema de valores hiper-rationais, mas também certas condições da sociedade na qual a democracia pode operar de maneira que nos agrada. As afirmações sobre o funcionamento da democracia não têm sentido sem relação a determinados períodos, lugares e situações, e o mesmo ocorre naturalmente com os argumentos antidemocráticos.” SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. *Op. Cit.* p. 292.

⁷² Sem indicar um único autor que seja o adepto principal do modelo populista, Dahl indica que essa definição consiste, essencialmente, na ideia de que a soberania popular e a igualdade política somente se concretizariam por meio da vontade das maiorias, isto é, se determinada *policy* escolhida é aquela preferida pela maior parte de um grupo.

A inferência segue mais ou menos as seguintes definições:

“Definition 1: An organization is democratic if and only if the process of arriving at governmental policy is compatible with the condition of popular sovereignty and the condition of political equality.” (p. 37)

“Definition 2: The condition of popular sovereignty is satisfied if and only if it is the case that whenever policy choices are perceived to exist, the alternative selected and enforced as governmental policy is the alternative most preferred by the members.” (p. 37)

“Definition 3: The condition of political equality is satisfied if and only if control over governmental decisions is so shared that, whenever policy alternatives are perceived to exist, in the choice of the alternative to be enforced as governmental policy, the preference of each member is assigned an equal value.” (p. 37)

“Proposition 1: The only rule compatible with decision-making in a populist democracy is the majority principle.” (p. 37)

“Definition 4: The Rule: The principle of majority rule prescribes that choosing among alternatives, the alternative preferred by the greater number is selected. [...]” (p. 37-38)

“Proposition 2: Populistic democracy is desirable, at least for governmental decisions, as a final appeal when other specified processes have been exhausted, and among adult citizens (the condition of ‘the last say’).” (p. 38)

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Expanded ed. Chicago (EUA): University of Chicago Press, 2006.

consentimento da comunidade. Uma forma de interpretar a “vontade geral rousсенiana”⁷³ seria exatamente por meio de um método decisório que agregasse o voto da maior parte dos membros⁷⁴. Além disso, a dimensão da igualdade política se daria justamente no aspecto formal-procedimental da agregação, ao considerar que a decisão daria igual peso nesse estágio decisório.

Essa abordagem foi alvo de críticas dos dois lados: teóricos da *rational choice* e teóricos deliberativos. Como visto acima, os adeptos da *rational choice* se ocuparam em criticar o Teorema de Condorcet, que, em linhas gerais, seria a tradução do princípio majoritário na esfera de decisão. A maioria tomaria a melhor decisão, contanto que três condições se fizessem presentes: as escolhas fossem binárias, o voto fosse sincero e os votantes independentes (não se comunicassem entre si)⁷⁵. Randomizando grupos em larga escala, supostamente haveria uma consistência na decisão desse grupo, desde que essas regras fossem atendidas.

As críticas ao Teorema de Condorcet passaram tanto pela inconsistência de resultados em espaços decisórios quanto no próprio ceticismo sobre as condições estabelecidas. A democracia convive com votos estratégicos, barganhas, ameaças e até mesmo irracionalidade nas esferas de decisão⁷⁶. A *rational choice* contribuiu para apontar alternativas como maiorias cíclicas e coalizões mínimas vencedoras⁷⁷, que serão abordadas no capítulo seguinte.

⁷³ “[...] Rather than think of democracy as a mechanism for institutionalizing the general will, we should recognize its claim to our allegiance as the best available system for managing power relations among people who disagree about the nature of the common good, among many other things, but who nonetheless are bound to live together. To be sure, this view rests on a conception of the common good. But it is a comparatively thin one, best captured by the formulation that it embodies what those with an interest in avoiding domination share.” SHAPIRO. *Op. Cit.* p. 146.

⁷⁴ GROFMAN, Bernard; FELD, Scott L. Rousseau’s General Will: A Condorcetian Perspective. **The American Political Science Review**. Vol. 82, n. 2 (Jun., 1988), pp. 567-576.

⁷⁵ ESTLUND. *Op. Cit.* p. 223-236; SHAPIRO. *Op. Cit.* p. 11.

⁷⁶ “In sum, the popular conception that in contrast with simple plurality schemes, proportional representation leads to legislatures – and hence to final policy outcomes – that reflect the variety of interests in the electorate seems mistaken. Such a conception rests on the more or less implicit assumption of nonstrategic behavior by the voters and parties that, on both theoretical and empirical grounds, is unwarranted. This said, two caveats should be noted in regard to the model here.” AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. **The American Political Science Review**, Vol. 82, No. 2 (Jun., 1988), pp. 405-422.

“This implies that we should see the most amounts of strategic coalition voting in contexts with moderate amounts of coalition stability. The implications of these trade-offs between information and pivotalness need to be explored so that we can better model strategic voting behaviour. [...]” ARMSTRONG II, David A.; DUCH, Raymond M. Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods? **Electoral Studies**, 29, 2010, p. 308-315. p. 314.

⁷⁷ RIKER, William H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven (EUA); LONDON (RU): Yale University Press, 1962.

As abordagens **deliberativas** se configuram como o círculo mais distante do núcleo da figura concêntrica anunciada. Parte das críticas remontam à própria insuficiência da abordagem agregativa, no sentido de que a democracia não se esgotaria no princípio majoritário⁷⁸. Os teóricos que se perfilam a essa matriz enfatizam a troca de razões como fonte de legitimação das decisões coletivas⁷⁹.

É bem verdade que não é possível encerrar as teorias deliberativas numa única caixa teórica. Dentro dessa matriz, é possível encontrar três eixos teóricos que possuem particularidades entre si. Uma que enfatizaria o aspecto institucional, buscando responder à pergunta de como os arranjos institucionais podem promover a democracia deliberativa⁸⁰. Uma segunda que enfatizaria as condições ideais de fala como pressupostos para a deliberação⁸¹. E

⁷⁸ “Let me now sketch the contrast between liberal and deliberative democracy as regulative ideals. In the liberal view, the aim of democracy is to aggregate individual preferences into a collective choice in as fair and efficient a way as possible. In a democracy there will be many different views as to what should be done politically, reflecting the many different interests and beliefs present in society. Each person’s preferences should be accorded equal weight. Moreover, preferences are sacrosanct because they reflect the individuality of each member of the political community (an exception to this arises only in the case of preferences that violate the canons of liberal democracy itself, such as racist beliefs that deny the equal rights of all citizens). [...]” MILLER, David. *Deliberative Democracy and Social Choice*. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 289-307.

⁷⁹ “Most fundamentally, deliberative democracy affirms the need to justify decisions made by citizens and their representatives. Both expected to justify the laws they would impose on one another. In a democracy, leaders should therefore give reasons for their decisions, and respond to the reasons that citizens give in return. But not all issues, all the time, require deliberation. Deliberative democracy makes room for many other forms of decision-making (including bargaining among groups, and secret operations ordered by executives), as long as the use of these forms themselves is justified at some point in a deliberative process. Its first and most important characteristic, then, is its *reason-giving* requirement.” GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** Princeton (EUA): Princeton University Press, 2003. p. 3.

“In this essay I explore the ideal of a ‘deliberative democracy’. By a deliberative democracy I shall mean, roughly, an association whose affairs are governed by the public deliberation of its members. I propose an account of the value of such an association that treats democracy itself as a fundamental political ideal and not simply as a derivative ideal that can be explained in terms of the values of fairness or equality of respect.” COHEN, Joshua. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 87-106.

⁸⁰ Seria, um exemplo, a abordagem sistêmica da democracia deliberativa de Jane Mansbridge e James Chambers. MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone *et al.* *A systemic approach to deliberative democracy*. In. PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Ed.). **Deliberative Systems**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.

⁸¹ “Discourse theory invests the democratic process with normative connotations stronger than those found in the liberal model but weaker than those found in the republican model. Once again, it takes elements from both sides and puts them together in a new way. In agreement with republicanism, it gives center stage to the process of political opinion – and will-formation, but without understanding the constitution as something secondary; rather, as we have already seen, it conceives constitutional principles as a consistent answer to the question of how the demanding communicative forms of democratic opinion – and will-formation can be institutionalized. According to discourse theory, the success of deliberative politics depends not on a collectively acting citizenry but on the institutionalization of the corresponding procedures and conditions of communication, as well as on the interplay of institutionalized deliberative processes with informally developed public opinions. [...]” HABERMAS, Jürgen. *Deliberative Politics*. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. p. 107-125.

uma terceira que enfatizaria o nexo da democracia deliberativa como condição para superar desacordos morais⁸².

Da mesma forma que as teorias agregativas partem de uma concepção liberal, visto que a agregação das preferências estaria evidenciando as escolhas racionais dos indivíduos daquela comunidade, ou seja, uma espécie da tradução da autonomia individual no plano coletivo, esse terceiro eixo das teorias deliberativas também guarda correlação com essa concepção liberal. Isso porque a democracia deliberativa seria o caminho para a concretização de seis princípios⁸³: três que regulariam as condições para deliberação – reciprocidade, publicidade e *accountability* – e três que condicionariam o conteúdo da deliberação – liberdades básicas, oportunidades básicas e oportunidades justas.

A abordagem se situaria no limite das teorias democráticas, na última fronteira com as teorias da justiça, seguindo a figura concêntrica desenvolvida até aqui⁸⁴. As demais abordagens parecem não guardar dúvidas de que a democracia é antecedente aos princípios que regerão a comunidade. Na abordagem deliberativa, os elementos são indissociáveis. Não seria possível chamar um regime de democrático se ao menos aqueles seis princípios não fossem observados. Logo, a democracia não se esgotaria na competição eleitoral, tampouco no consentimento dos envolvidos.

As três abordagens são capazes de fornecer vetores de análise de como o TSE repercute na correlação entre democracia e partidos políticos. Na abordagem minimalista, a atuação da instituição se limitaria a regular a competição eleitoral apenas, sem maiores desdobramentos quanto à organização partidária. Na abordagem agregativa, além da organização da regulação da competição eleitoral, a instituição poderia ir além para resguardar a vontade da (maioria) dos filiados, por exemplo, por meio da verificação da regularidade de convenções para escolha de

⁸² “[...] We address the challenge of moral disagreement here by developing a conception of democracy that secures a central place for moral discussion in political life. [...] Along with a growing number of other political theorists, we call this conception deliberative democracy. The core idea is simple: when citizens or their representatives disagree morally, they should continue to reason together to reach mutually acceptable decisions.” GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Cambridge (EUA), Londres (RU). The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. p. 1.

⁸³ “The conception of deliberative democracy that we defend here seeks to diminish that deficit in theory and in politics. The conception consists of three principles – reciprocity, publicity, and accountability – that regulate the process of politics, and three others – basic liberty, basic opportunity, and fair opportunity – that govern the content of policies. [...]” GUTMANN, THOMPSON. *Op. Cit.* p. 12.

⁸⁴ “[...] As we shall suggest, even in deliberative democracy, deliberation does not have priority over liberty and opportunity. [...]” GUTMANN, THOMPSON. **Democracy and Disagreement**. *Op. Cit.* p. 17.

candidatos e de deliberações intrapartidárias. A abordagem deliberativa é mais exigente. Não bastasse a regulação da competição eleitoral e da análise quantitativa das deliberações, haveria uma interferência maior na organização, exigindo, por exemplo, maior transparência nas deliberações, maior inclusão e representatividade na nominata e até mesmo a rotação na direção partidária.

1.2 Os regimes democráticos precisam de instituições não-representativas?

Muito já foi dito sobre a tensão entre Judiciário e democracia. A tentativa de colocar na mesma equação – juízes não eleitos, direitos fundamentais e política ordinária – raramente consegue chegar a algum tipo de consenso, sobretudo ao considerar o protagonismo e o “mediatismo”⁸⁵ que as instâncias judiciais passaram a ter no cotidiano.

Há alguns anos, ativismo judicial⁸⁶ e judicialização da política⁸⁷ (e das políticas) eram um dos temas mais populares dentre as pesquisas acadêmicas. No fundo, a pergunta que também estava por trás desses temas era a legitimidade democrática das instâncias não-representativas. E os argumentos eram significativamente férteis, sobretudo àqueles que se filiavam a três correntes: constitucionalismo judicial, constitucionalismo político e teorias dialógicas.

⁸⁵ Por mais contraintuitivo que seja, o principal exemplo do protagonismo do Judiciário, sobretudo do STF, são os constantes protestos contra a instituição e contra seus ministros. “BOLSONARISTAS fazem ato esvaziado na Paulista contra Lula e Moraes e pedem ajuda a Musk”. **Folha de São Paulo**. Publicado em 09 jun. 2024. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/06/bolsonaristas-fazem-ato-esvaziado-na-paulista-contralula-e-moraes-e-pedem-ajuda-a-musk.shtml>>. Acesso em 05 ago. 2024.

É bem verdade que esses protestos também fazem parte da “caixa de ferramentas” autoritária abordada na introdução.

⁸⁶ Sobre o tema, somente a título de ilustração: COVER, Robert M. The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 7, June 1982, pp. 1287-1316; VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito do Estado**. Ano 3, n. 12, out/dez 2008, p. 55-75.; BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 5, número especial, 2015. p. 24-51.; BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, p. 346-388; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁸⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: IDESP, 1997.; AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 15, set/dez 2014. p. 69-94.; OLIVEIRA, Vanessa de. Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. v. 48, nº 3, 2005. p. 559-587.; YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Número 6, Ano 4, 2007, p. 52-69.

Nesse momento, vale sumarizar cada uma dessas correntes, com todos as ressalvas de que os argumentos podem se desdobrar e se aprofundar de várias maneiras.

Em síntese, o constitucionalismo judicial se pautava essencialmente em duas premissas. A primeira é que uma sociedade bem-ordenada exigiria algum tipo de documento que estabelecesse direitos básicos para essa comunidade. Logo, essa primeira premissa é tipicamente liberal, pois enxerga que determinados direitos são inerentes aos cidadãos e, por isso, estão fora de qualquer deliberação política⁸⁸. A segunda premissa é que uma instituição que esteja à margem desse jogo político tem o papel principal de ser a guardiã desses direitos antecedentes⁸⁹.

De forma mais ou menos explícita, a partir dessas premissas, os argumentos justificariam a legitimidade democrática da jurisdição (principalmente a constitucional), pois a própria democracia estaria demarcada por limites. Voltando à figura concêntrica da seção anterior, as teorias da justiça seriam anteriores às teorias democráticas. E daí surgiriam aqueles argumentos que se popularizaram, como “insulamento político”⁹⁰, “representação argumentativa”⁹¹, “leitura moral da Constituição”⁹², “defesa das minorias”⁹³, dentre outros.

O constitucionalismo político (ou popular), por sua vez, poderia se filiar à mesma premissa de que direitos antecedem a comunidade. Porém, a premissa de que o Judiciário é

⁸⁸ “Os direitos individuais são trunfos políticos que os indivíduos detêm. Os indivíduos têm direitos quando, por alguma razão, um objetivo comum não configura uma justificativa suficiente para negar-lhes aquilo que, enquanto indivíduos, desejam ter ou fazer, ou quando não há uma justificativa suficiente para .lhes impor alguma perda ou dano. [...]” DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. XV.

⁸⁹ ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Trad. Juliana Lemos. Rev. Técnica Alonso Reis Freire. Rev. e Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 136.; DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 298.

⁹⁰ EISGRUBER, Christopher. **Constitutional Self-Government**. Cambridge/MA (EUA), London (RU): Harvard University Press, 2001.

⁹¹ ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. **International Journal of Constitutional Law**. v. 3. n. 4, 2005. p. 572-581.; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Representação democrática do Judiciário: reflexões preliminares sobre os riscos e dilemas de uma ideia em ascensão. **Revista Juris Poiesis**. n 17, 2014, p. 343-359.; MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 58. nov/2000. p. 183-202.

⁹² DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição norte-americana**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.; NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. New Haven, London: Yale University Press, 1996. p. 117.

⁹³ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

condição necessária – ou, pelo menos, condição suficiente – para proteger esses direitos cai por terra. Aqui, a crítica é de caráter institucional, pois o Judiciário não seria a melhor instituição para defender esses direitos, seja porque suas virtudes epistêmicas não são empiricamente comprováveis⁹⁴, seja pela própria falta de legitimidade democrática⁹⁵. O ceticismo se o Judiciário se trata do “*dirty little secret*”⁹⁶ das teorias democráticas é o mote da presente seção e será melhor desenvolvida abaixo.

Por fim, as teorias dialógicas⁹⁷, buscavam reconciliar críticas e proposições do constitucionalismo judicial e do constitucionalismo político, com ênfase na ideia de que a interpretação constitucional não pode (nem deve) ser monopólio de uma única instituição.

É inegável que o debate entre essas matrizes tem ocupado um espaço de destaque na teoria do direito (constitucional) e nas teorias políticas, sobretudo ao se considerar que decisões judiciais estiveram no centro das atenções desde a metade do Século XX, no mundo e no Brasil. Porém, criticar decisões judiciais sobre temas que, em tese, seriam exclusivos da esfera política e, a partir dessa cisão, inferir que se está diante de um ativismo judicial, logo, a atuação do

⁹⁴ “One other factor to take into account is whether an established practice of judicial review will make it easier or harder in the long-term to remedy the elective and legislative dysfunctions we are imagining here. In certain circumstances, discrete and insular minorities may benefit from judicial intervention to protect their rights. But institutionally, judicial solicitude may make things worse, or at least fail to make them much better. As the United States found in the 1950s and 1960s, for all the excitement of judicial attacks on segregation in *Brown* and other cases, what was needed in the end was strong legislative intervention (in the form of the Civil Rights Act), and it turned out that the main difference was not courts versus legislatures per se, but federal institutions versus state institutions, with the federal legislature finally playing the decisive role.” WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**. v. 115, n. 6, 2006. pp. 1346-1406 p. 1405.

⁹⁵ “Populist constitutional law returns constitutional law to the people, acting through politics. Just as judges can, the people can give no wrong answers to important questions. Populist constitutional law offers no guarantees that we will end up with progressive political results. But, of course, neither does elitist constitutional law.” TUSHNET. **Taking the Constitution away from the Courts**. Princeton (NJ/EUA): Princeton University Press, 1999. p. 186.

⁹⁶ Seria o termo utilizado por Mangabeira Unger para se referir ao desconforto em associar *judicial review* e democracia. UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London (RU), New York (EUA). Verson, 1996.; WALDRON, Jeremy. Dirty Little Secret. **Columbia Law Review**. v. 98, n. 2, Mar. 1997, p. 510-530.

⁹⁷ BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: assessing the normative potential of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**. v. 71, n. 3. 2006. pp. 1109-1180; FRIEDMAN, Barry. Dialogue and judicial review. **Michigan Law Review**. v. 91, february 1993. pp. 577-682.; FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process**. Princeton: Princeton University Press, 1988.; HOGG, Peter; BUSHELL, Alisson. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or perhaps the Chrter of Rights isn’t such a bad thing after all). **Osgoode Hall Law Journal**. n. 1, v. 35, 1997. p. 75-124.; DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **I-CON**. v. 5, n.3, 2007. p. 391-418.; DIXON, Rosalind. The Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference. **Osgoode Hall Law Journal**. v. 47, 2009. p. 235-286.; PICKERILL, J. Mitchell. **Constitutional deliberation in Congress: The impact of judicial review in a Separated System**. Durham (EUA): Duke University Press, 2004.; MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.; BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

Judiciário e de juízes não seria democrática parece ser um caminho que mistura a democracia com o próprio desempenho institucional. Em outras palavras, o ativismo judicial se tornou um conceito que, por si só, já denotaria que a instituição seria não-democrática.

Mas o caminho não é bem assim. Primeiro, como visto na seção anterior, a democracia possui círculos concêntricos que se integram progressivamente ao núcleo - legitimação e competição -, conforme a respectiva abordagem. Mesmo na abordagem minimalista, a legitimação exige uma conexão mínima com a igualdade política.

Ao menos num aspecto teórico-conceitual, é prudente que existam eleições para o preenchimento de determinados cargos eletivos, visto que talvez seja a forma mais eficiente de extrair as preferências dos membros daquela comunidade. No entanto – fazendo as devidas ponderações aos requisitos propostos por Dahl no tópico anterior – não se trata de uma condição necessária: a democracia deliberativa, por exemplo, enfatiza a troca de razões e aspectos inclusivistas de forma mais intensa do que propriamente a eleição. Mais importante do que o voto é a ideia de que haja uma conexão entre governante-governado, como ilustração de que aquela decisão representa a decisão da comunidade. O sistema eleitoral, nesse ponto, se situa mais no campo institucional, ao se ocupar de como a democracia poderia ser empiricamente concretizada.

Sendo assim, não soa convincente lançar um argumento com bases empíricas para, a partir daí, traçar uma fronteira normativa de espaços que demarquem o que pode ser ou não democrático. Ao contrário, a legitimidade democrática do Judiciário deve levar em conta as próprias teorias normativas da democracia como um cenário mínimo de contextualização.

Esse argumento já seria capaz de minimizar parcialmente o desconforto sobre o fato de juízes não contarem com a “unção popular por meio do voto”⁹⁸. Só que estaríamos dando uma resposta muito abstrata para um problema que também conta com uma dimensão institucional e epistêmica, como suscitado pelos próprios adeptos do constitucionalismo político. Aqui, é pertinente trazer um argumento institucional que se extrai do debate da democracia populista *versus* madisoniana⁹⁹ desenvolvido por Robert Dahl.

⁹⁸ Expressão utilizada por Rosanvallon. ROSANVALLON. **Democratic Legitimacy**. *Op. Cit.* p. 1.

⁹⁹ “What I am going to call the ‘Madisonian’ theory of democracy is an effort to bring off a compromise between the power of majorities and the power of minorities, between the political equality of all adult citizens on the one

Dahl resgatou os argumentos propostos por James Madison, um dos autores *Federalistas*, cuja principal preocupação seria em estabelecer pontos de veto, como condição para impedir que determinado poder dominasse outro. A tirania, para Madison, seria exatamente o acúmulo de poder nas mãos de um/alguns para impor privações nos direitos naturais¹⁰⁰.

É evidente que a teoria de Madison apresenta algumas petições de princípios – tal como a inferência de que a tirania é o acúmulo de poderes, a tirania é indesejável, logo, a acumulação de poderes é indesejável. Inclusive, para Madison, as eleições populares não são um controle externo suficiente para prevenir tirania, embora entenda que existam facções e que há jeito de controlar as facções majoritárias.

Ainda que Dahl reconhecesse que o sistema madisoniano fosse inadequado, em especial por retratar o temor a tirania das maiorias¹⁰¹ – temor esse que poderia desembocar para um

side, and the desire to limit their sovereignty on the other. [...]” DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Expanded ed. Chicago (EUA): University of Chicago Press, 2006. p. 4.

¹⁰⁰ “*Hypothesis 1*: If unrestrained by external checks, any given individual or group of individuals will tyrannize over others. This proposition in turn presupposes at least two implied definitions: Definition 1: An ‘external check’ for an individual consists of the application of rewards and penalties, or the expectation that they will be applied, by some source other than the given individual himself. Definition 2: ‘Tyranny’ is every severe deprivation of a natural right.

Hypothesis 2: The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary in the same hands implies the elimination of external checks (empirical generalization). The elimination of external checks produces tyranny (from Hypothesis 1). Therefore the accumulation of all powers in the same hands implies tyranny.

Hypothesis 3: If unrestrained by external checks, a minority of individuals will tyrannize over a majority of individuals.

Hypothesis 4: If unrestrained by external checks, a majority of individuals will tyrannize over a minority of individuals.

“*Hypothesis 5*: At least two conditions are necessary for the existence of a non-tyrannical republic: *First Condition*: The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, must be avoided. *Second Condition*: Factions must be so controlled that they do not succeed in acting adversely to the rights of other citizens or to the permanent and aggregate interests of the community.

Hypothesis 6: Frequent popular elections will not provide an external check sufficient to prevent tyranny.

Hypothesis 7: If factions are to be controlled and tyranny is to be avoided, this must be attained by controlling the effects of faction.

Hypothesis 8: If a faction consists of less than a majority, it can be controlled by the operation of ‘the republican principle’ of voting in the legislative body, i.e., the majority can vote down the minority.

Hypothesis 9: The development of majority faction can be limited if the electorate is numerous, extended, and diverse in interests.

Hypothesis 10: To the extent that the electorate is numerous, extended, and diverse in interests, a majority faction is less likely to exist, and if it does exist, it is less likely to act as a unity.”

DAHL. *Op. Cit.* p. 6-7, 13-17.

¹⁰¹ Os federalistas e os anti-federalistas utilizavam o termo *mobocracy* para se referirem ao governo popular, de massas. FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución**: de La Antigüedad a nuestros días. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001. p. 106-109.

governo antidemocrático –, o pronto principal desse sistema é a existência de múltiplos pontos de veto. O Judiciário, dentro desse contexto, pode ser encarado como uma forma de contrapeso às instituições representativas, sem que isso, necessariamente, enseje uma conduta antidemocrática.

Além disso, as complexidades da sociedade atual lançam desafios que acabem por exigir uma especialização do agir estatal. O período pandêmico foi ilustrativo da tensão entre medidas restritivas sugeridas por autoridades sanitárias com *expertise* no tema e parcela significativa dos representantes encorajando medidas menos restritivas¹⁰². Seria razoável criticar a atuação das autoridades sanitárias sob diversos ângulos - saúde coletiva, economia, direitos individuais, ideologia política, religião -, porém, acusar de antidemocrático não encontra fundamento, considerando o próprio papel que essas instituições devem desempenhar na democracia¹⁰³.

O mesmo valeria para as decisões monetárias - frequentemente impopulares¹⁰⁴ – que o Banco Central toma sobre a política de financiamento dos juros públicos ou, no limite, criticar determinada punição disciplinar tomada por algum Oficial Militar como antidemocrática. Em linhas absolutamente gerais, o regime democrático pode contar com instituições não-representativas que, analisadas isoladamente e a partir de comparações inócuas entre as instituições, poderiam soar autoritárias.

A questão deve ser encarada noutro ângulo. **A mera existência, por si só, de instituições não-representativas não necessariamente induz que o regime democrático está em risco.** É necessário contextualizar os limites e a abrangência das suas respectivas atuações juntamente com o agir das instituições representativas. É possível que essas instituições representativas também adotem comportamentos antidemocráticos – tal como as medidas típicas do conceito de erosão democrática, debatido na introdução –, da mesma forma que é

¹⁰² TEIXEIRA, Matheus. “Governo Bolsonaro ameaça de novo tomar medidas contra ações de governadores e prefeitos na pandemia”. **Folha de São Paulo**. Publicado em 11 abr. 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/governo-bolsonaro-ameaca-de-novo-tomar-medidas-contra-acoes-de-governadores-e-prefeitos-na-pandemia.shtml>>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹⁰³ BEHNKE, Emily. “Bolsonaro diz que ANVISA virou ‘outro Poder no Brasil’”. **Poder 360**. Publicado em 06 jan. 2022. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo/bolsonaro-diz-que-anvisa-virou-outro-poder-no-brasil/>>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹⁰⁴ LIMA, Bernardo; BANDEIRA, Karolini. “Lula critica Campos Neto e diz que comandante do Banco Central precisa ser indicado pelo presidente”. **O Globo**. Publicado em 01 jul. 2024. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/07/01/lula-sobre-desvincular-beneficios-do-salario-minimo-nao-e-correto-do-ponto-de-vista-politico-economico-e-humanitario.ghtml>>. Acesso 06 ago. 2024.

possível que instituições não-representativas produzam resultados que sejam coerentes com a democracia. Em outras palavras, extrair conclusões de “mais ou menos democrático” exclusivamente com base na análise do desenho institucional seria, no mínimo, uma forma imprecisa de situar as instituições na democracia e situar a democracia nas instituições, tal como se pretende no presente trabalho¹⁰⁵.

Isso rivaliza, a um só tempo, com os adeptos do constitucionalismo judicial e do constitucionalismo político. Com relação aos primeiros, admitir que a democracia conta com instituições não-representativas seria uma espécie de desprezo ao esforço argumentativo desenvolvido por eles. Com relação aos segundos, seria uma forma de afastar a aparente contradição que existiria entre Judiciário e democracia.

1.3 Como situar partidos políticos na democracia?

À luz do que foi desenvolvido até aqui, torna-se prudente contextualizar os partidos na democracia. Recapitulando as funções destacadas na introdução que o partido pode ter¹⁰⁶ - e que serão retomadas no capítulo seguinte –, cada uma delas se sobressai conforme o modelo de democracia correspondente à abordagem.

¹⁰⁵ A ilustração da “carta dos problemas empíricos” é justamente a crítica que se faz à crítica de Schauer sobre a democracia deliberativa. Essa é uma crítica pertinente, mas se relaciona mais com a mediação do abstrato para o real e menos de contradições performáticas na própria teoria deliberativa. Ao fim e ao cabo, contra todas as teorias normativas poderia se lançar a “carta dos problemas empíricos”, sem que isso contribua para o debate.

Sobre a crítica de Schauer: “Even though the empirical questions are thus not the only ones that are relevant, it remains the case that choosing decision procedures in a nonideal world should involve *some* empirical evaluation of the likely consequences and outcomes of the alternatives. And at least as a preliminary first cut, it is far from self-evident that the existing state of decidedly nonideal public talk has as much to recommend it as a decision procedure as one would surmise from reading of the existing deliberation literature.” SCHAUER, Frederick. Talking as a decision procedure. In. MACEDO, Stephen. **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford (RU): Oxford University Press, 1999, pp. 17-27. p. 24.

¹⁰⁶ DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. *Types and Functions of Parties*. In. DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore (EUA), Londres (RU): The Johns Hopkins University Press, 2001. p. 3-39.

Somente a título de recapitulação do que fora mencionado na introdução: (i) formação da nominata, isto é, quais os candidatos disputarão as eleições pela agremiação; (ii) mobilização eleitoral, que se dá a partir do apoio aos candidatos; (iii) *issue structuring*, que seria a exteriorização dos posicionamentos sobre determinada questão política; (iv) representação social de um ou de alguns grupos; (v) agregação de interesses, que se dá, principalmente, por meio da formação de coalizões entre os partidos; (vi) formação e sustentação do governo; (vii) integração social, que seria a forma pela qual os cidadãos participariam do processo político.

Na abordagem minimalista, os partidos são condição necessária para a democracia. Isso porque a competição eleitoral entre grupos é o principal fator de caracterização dos regimes democráticos, seguindo essa linha. Seria possível pensar em arranjos diferentes da competição que prescindissem de partidos? Etimologicamente sim¹⁰⁷, por exemplo, se os partidos parassem de ser chamados de partidos e se autointitulassem com outro nome¹⁰⁸. No entanto, essencialmente, o que essa abordagem requer é a competição eleitoral e, ao menos nos dias de atuais, essa competição não prescinde da política partidária.

Na abordagem agregativa, aqui os partidos passam a ser uma condição útil. Isso porque eles contribuiriam ao modelo ao menos em dois momentos, ambos como forma de minimizar o princípio da incerteza¹⁰⁹. O primeiro, por meio da sinalização eleitoral, que será tema do capítulo seguinte no momento de se analisar a teoria da competição espacial. Por ora, a sinalização indica justamente a forma como o eleitor pode selecionar determinado partido que esteja mais próximo de suas preferências, logo, o partido serviria como um indutor de agregação de preferências através do voto. O segundo ocorreria no âmbito da formação de coalizões de governo ou na formação de oposição, isto é, no âmbito da formulação das *policies*.

Seria possível imaginar um arranjo que prescindisse dos partidos dentro de um modelo agregativo? Sim, mas esse arranjo certamente perderia em níveis de eficiência e tornaria mais desafiadora a fórmula de agregar as preferências das multidões. Por isso se está diante de uma instituição útil, embora não seja necessária.

Na abordagem deliberativa, os partidos também se situam como instituições úteis, porém não necessárias. Diferente do modelo agregativo, cuja ênfase recai sobre o princípio da incerteza, do ponto de vista da democracia deliberativa, os partidos teriam uma função mais

¹⁰⁷ “O termo ‘partido’ entrou em uso, substituindo gradualmente a expressão depreciativa ‘facção’, com a aceitação da ideia de que um partido não é necessariamente uma facção, que não é necessariamente um mal e que não perturba necessariamente o *bonum commune*, o bem-estar comum. [...]” SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982. p. 23.

¹⁰⁸ O PMDB, por exemplo, passou a se chamar MDB, como forma de “minimizar o desgaste a política partidária”. Deixou de ser partido por essa mudança de nome? Evidente que não. Cf. GARCIA, Gustavo; CARAM, Bernardo. “PMDB aprova mudança de nome e passa a ser chamado MDB”. **Portal G1**. Publicado em 19 dez. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹⁰⁹ “Uncertainty is any lack of sure knowledge about the course of events. It may be present in any part of the political decision-making process, and usually affects both political parties and voters by controlling the level of confidence with which they make decisions.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 81.

representativa/expressiva, como forma de contribuir para algum curso de ação coletiva e cooperação social.

Gutmann e Thompson indicam quatro propósitos da deliberação: (i) legitimar decisões coletivas; (ii) encorajar o espírito público; (iii) promover o respeito mútuo sobre os diferentes pontos de vista; (iv) ajudar os cidadãos corrigirem os erros na ação coletiva¹¹⁰. Dessas quatro, os partidos podem servir como canais de integração em todos esses propósitos. Contudo, esse caráter inclusivista não pode se esgotar na formulação daquilo que os partidos propõem. Ao contrário, as razões devem ser acessíveis inclusive para aqueles que não estejam representados por alguma organização partidária. Isso repercute diretamente no aspecto externo da correlação entre partidos e democracia, pois impacta no resultado da política partidária.

Além disso, é possível inferir que esses propósitos também gerem influxos nos próprios partidos, repercutindo diretamente no aspecto interno da correlação entre partidos e democracia. Como forma de concretizá-los, é necessário que o partido providencie mudanças na sua organização, devendo ser mais transparentes nas suas deliberações, mais representativos nas suas nominatas e mais sinceros às políticas que defendem. Ou seja, a democracia deliberativa passa a exigir mais dos partidos como forma de serem instituições úteis para esse modelo.

O cerne da pesquisa é justamente como o TSE, enquanto variável exógena, repercute na relação entre democracia e partidos políticos. O presente capítulo se ocupou de contextualizar os partidos na democracia. O seguinte tratará da conexão inversa: a democracia nos partidos.

¹¹⁰ GUTMANN, THOMPSON. **Why Deliberative Democracy?** *Op. Cit.* p. 10-12.

2. A DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS: ENTRE A DEMOCRACIA INTERNA E A COMPETIÇÃO ELEITORAL

“Está posta, assim, nestes dias, tarefa de reorganização político-partidária, que traduza em termos institucionais as linhas de força da opinião eleitoral. Logo após o pleito de 3 de outubro, a consciência dessa tarefa levou alguns políticos a cogitar da criação de novos partidos, seja pela fusão de facções partidárias já existentes, seja pelo enquadramento de contingentes eleitorais cujas ideias se presumiam não estarem representadas nas agremiações em funcionamento. [...] A questão do número de partidos, de seus programas, de seus estatutos se afigura secundária, enquanto não se admite que o que é mister é a implantação no Brasil de novos métodos de trabalho partidário, mediante os quais os partidos possam exprimir adequadamente os diferentes projetos das camadas sociais do País e, desta maneira, permitir a condução dos acontecimentos com um mínimo de previsibilidade.”¹¹¹

A curta narrativa trazida na introdução, sobre o cenário de crise deflagrado pela eleição e renúncia do Presidente Jânio Quadros, ilustrou como a crise dos partidos desembocou para a crise institucional que resultou no Golpe Militar de 1964. A citação acima, de Guerreiro Ramos, demonstra como a necessidade de se pensar sobre os partidos no país permeia a realidade brasileira há mais de sessenta anos.

A necessidade de que os partidos fossem mais representativos e que cumprissem o papel de canalizar as demandas da sociedade era sua pretensão normativa principal. Para Guerreiro Ramos, “*o eleitorado se move cada vez mais por critérios ideológicos*”¹¹². O autor, de fato, foi preciso quanto ao diagnóstico daqueles últimos capítulos da experiência democrática de 1945-1964 a respeito da crise nos (e a partir dos) partidos.

Porém, vale tentar fazer um esforço contrafactual para descrever o que poderia ser o tipo ideal de partido político. Essa organização deveria ser ideologicamente identificada e capaz de mobilizar milhares de filiados e simpatizantes. Além disso, essa organização deveria dispor de

¹¹¹ GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Crise do poder no Brasil**: problemas na revolução nacional brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961. p. 42.

¹¹² “*A política ideológica é a exigência fundamental da presente fase do Brasil, em que se acham constituídas as diferentes classes sociais. É uma política, exercida do ponto-de-vista sistemático, de classes ou de categorias sociais, que supõe o povo eleitoralmente livre, em que a adesão dos eleitores tem de ser conquistada pela representatividade dos candidatos e dos partidos. A crise dos partidos em nossos dias resulta de que ainda continuam em grande escala viciados pelas superadas práticas oligárquicas e populistas, sem se darem conta da mudança qualitativa ocorrida nos últimos anos na psicologia coletiva do eleitorado. Este se orienta cada vez mais por critérios ideológicos e, assim, perdeu o temor reverencial pelos grandes nomes que, em outros tempos, mantinham-se indefinidamente nas posições de mando, graças à docilidade de eleitores cativos.*” GUERREIRO RAMOS. *Op. Cit.* p. 60.

regras claras sobre o procedimento de admissão de filiados e suas contribuições, além de trazer sinalizações sobre como seria a seleção de líderes, candidatos e participação em coligações com outros partidos. Por fim, essa mesma organização deveria trazer regras claras sobre como seus eleitos devem agir nas instâncias representativas, em especial, com rigidez a respeito das pautas que envolvessem o conteúdo programático dos partidos.

Esse partido não existe.

Não tanto porque essas pretensões normativas não sejam justificáveis. Pelo contrário. Conjecturar sobre o que seria um partido ideal significa imaginar como essa instituição poderia desempenhar melhor as suas funções dentro do contexto democrático.

Contudo, o empreendimento teórico se faz ainda mais pertinente ao se teorizar sobre os partidos de “carne e osso”, com suas imperfeições e seus limites inerentes, seguindo, sobretudo, as classificações teóricas já existentes a respeito dessa instituição.

O presente capítulo se desdobrará em três seções. A primeira é destinada a retratar para que servem os partidos, numa tentativa de detalhar, ainda que normativamente, suas funções. A segunda versa sobre as classificações populares sobre as organizações partidárias, como forma de destacar como os partidos de massas deram lugar aos partidos *catch-all*. A terceira versa sobre a questão central deste capítulo, que é se os partidos devem ser democráticos, ou seja, se a democracia é um valor em si a ser perseguido pela organização, com desdobramentos, inclusive, no seu aspecto interno (organização intrapartidária), naquilo que tem se intitulado dimensão interna da democracia nos partidos.

2. 1 Por que partidos?

A pergunta que anuncia a presente seção pode parecer imprecisa, pois parece apontar para a finalidade do conceito antes mesmo de se debruçar sobre o conceito. Ocorre que as definições do que seja um partido político se entrelaçam com a sua própria finalidade. Que os partidos são associações de pessoas que compartilham alguma coisa em comum, isso é intuitivo.

Agora, o **motivo**¹¹³ dessa associação é o que torna útil a caracterização dos partidos. Logo, a finalidade é o elemento chave dessa conceituação.

Por razões didáticas, é possível segmentar três ordens de motivos dessa associação: (i) **competição eleitoral**; (ii) **viabilização do governo**; (iii) expressão de plataformas, correntes de pensamento ou ideologia, uma espécie de sinalização eleitoral, que daqui para frente será tratada como “**função expressiva**”, seguindo a terminologia de Sartori.

Poderia se indicar um quarto motivo de associação, qual seja “resolver problemas de ação coletiva”¹¹⁴. De fato, a competição eleitoral, a viabilização do governo e até mesmo a função expressiva impõem questões que são essencialmente “dilemas” de ação coletiva que exigem alguma forma de coordenação, seja através de delegação, seja através de centralização¹¹⁵. No entanto, por mais que a ação coletiva esteja presente naqueles motivos, não se revela interessante – ao menos por razões didáticas – destacar os “problemas da ação

¹¹³ What is a political party? A party may be defined in terms of its *purpose* and in terms of the *methods* used to attain its purpose. A political party is first of all an organized attempt to get power. Power is here defined as control of the government. That is the objective of party organization. The fact that the party aims at control of the government as a whole distinguishes it from pressure groups. [...] In the second place, the bid for power must be made by way of certain special and characteristic means. What is the party method? First, it is a peaceable method. The parties do not seize power by a *coup d'état*. [...]” SCHATTSCHEIDER, E. E. **Party Government: American government in action**. Nova York (EUA) e Londres (RU): Routledge, 2004. p. 35-37.; NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.* p. 9.

¹¹⁴ “The combination of office-seeking ambition and the very nature of electoral institutions generates incentives for candidates to solve the two collective action problems affecting voters: becoming informed and turning out to vote. Candidates have two kinds of incentives to affiliate with a political party, ameliorating both of the public’s collective action problems. Party affiliation provides an initial reputation that reduces decision-making costs and provides a core of likely supporters. Long-term incumbents may develop their own personal reputations in addition to partisan reputations, and this fact has been of great empirical significance for understanding the U.S. House in particular (see Jacobson 2008). Many offices have shorter tenures, with ambitious politicians therefore seeking to climb higher up the list of offices. Each time they strike out into a new electorate, party reputations become more valuable again.” ALDRICH, John H. **Why Parties? A second look**. Chicago (EUA), London (RU): The University of Chicago Press, 2011. P. 62.

¹¹⁵ Qualquer dos exemplos retratados por Tsebelis, na tentativa de demonstrar como os atores políticos se deparam com jogos de interações estratégicas e arenas institucionais múltiplas, pode ilustrar o problema da ação coletiva. Cf. TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. *Op. Cit.* p 65 e seguintes.

Dentre os típicos exemplos de dilema coletiva que os partidos se deparam estão o lançamento das candidaturas e a participação em coligações pré e pós-eleitorais. Invariavelmente, os líderes partidários e os representantes também se envolvam em dilemas, tais como se alinhar à orientação do partido *vis-à-vis* interesse do eleitorado local. A propósito, esse dilema é o que está por trás da repartição indicada na próxima seção entre partidos *office-seeking*, *policy seeking* e *vote-seeking*:

“In order to discuss trade-offs and compromises between different party objectives, we have to consider the time horizons of party leaders. Electoral costs and benefits, for example, typically are not realized immediately. Typically, party leaders concern themselves with elections that lie a few months to a few years ahead. They seldom actively look beyond the next election in which they will be involved. Nevertheless, the time horizons of politicians may differ, as some take a more long-term perspective than others. [...]” STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang. **Political Parties and Hard Choices**. In. MÜLLER, Wolfgang; STRØM, Kaare (Ed.). **Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35. P. 4.

coletiva” como motivos determinantes para os partidos. É evidente que os partidos se deparam com esse tipo de problema e a organização é orientada para resolvê-los. Só que eles são problemas que surgem em decorrência, principalmente, dos motivos da associação e não se trata, necessariamente, de um problema em si.

Passa-se a cada um dos motivos.

A **competição eleitoral** é intuitiva e se relaciona com boa parte do que foi dito a respeito dos aspectos da abordagem elitista tratada no capítulo anterior. Isso porque os partidos seriam os principais *players* que viabilizariam a competição eleitoral. Em outras palavras, juntamente com os próprios candidatos e as autoridades eleitorais, a disputa pelo voto seria uma disputa entre os partidos¹¹⁶.

A concretização dessa disputa exige algumas atividades que são o núcleo da atividade partidária. A principal atividade é a seleção de candidatos que serão apresentados para disputa (*formação da nominata*)¹¹⁷. A legislação eleitoral e o TSE são capazes de impor condicionantes a essa seleção, como, por exemplo, exigir um número mínimo de candidatas¹¹⁸. Porém, mesmo

¹¹⁶ A premissa de Downs é que os agentes políticos são orientados para a reeleição. Com isso, os partidos são instrumentos para viabilizar a competição eleitoral: “Our model is based on the assumption that every government seeks to maximize political support. We further assume that the government exists in a democratic society where periodic elections are held, that its primary goal is reelection, and that election is the goal of those parties now out of power. At each election, the party which receives the most votes (though not necessarily a majority) controls the entire government until the next election, with no intermediate votes either by the people as a whole or by a parliament. The governing party thus has unlimited freedom of action, within the bounds of the constitution.” DOWNS. **An Economic Theory of Democracy**. *Op. Cit.* p. 11-12.

Mais adiante, Downs reforça essa premissa: “Upon this reasoning rests the fundamental hypothesis of our model: parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 28.

Em igual sentido, Max Weber:

“[...] Os partidos são essencialmente organizações voluntárias baseadas no recrutamento sempre renovado, não importa quantos meios empreguem para prender sua clientela permanentemente. Isto os distingue de todas as organizações que possuem um quadro de associados definido e instituído por lei ou por contrato. Hoje o objetivo dos partidos é sempre a obtenção de votos numa eleição para cargos políticos ou um corpo de votação. Um rígido núcleo de membros interessados é dirigido por um líder ou por um grupo de pessoas eminentes; este núcleo difere grandemente no grau de sua organização hierárquica, contudo é hoje em dia frequentemente burocratizado; ele financia o partido com o apoio de patrocinadores ricos, de interesses econômicos, de indivíduos que buscam cargos públicos ou de associados contribuintes. [...]” WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia e outros escritos**. São Paulo: Editora Abril, 1974. p. 25.

¹¹⁷ É bem verdade que essa atividade oscila em grau de importância a depender do sistema eleitoral. Se o sistema eleitoral for de lista fechada, os partidos disputam os cargos entre si e, posteriormente, preenchem os cargos com membros dos partidos. No sistema de lista aberta, há uma disputa dupla: tanto os partidos disputam entre si para obter mais cargos, quanto os próprios candidatos de um mesmo partido disputam internamente para ver quem será o mais votado, logo, quem terá a precedência no momento de preencher as vagas.

¹¹⁸ Desde a edição da Lei 9.504/97, que estabelece as normas gerais para as eleições, nas eleições proporcionais, cada chapa deverá contar com, no mínimo, 30% de candidatas. Embora o texto preveja: “Art. 10. §3º Do número

com esses influxos, a formação da nominata que irá disputar a eleição é a atividade central dos partidos, enquanto primeira filtragem que é feita sobre os candidatos.

Em decorrência da *formação da nominata*, o desdobramento imediato é a *mobilização eleitoral* em prol dos candidatos e do próprio partido¹¹⁹. A mobilização repercute, por exemplo, em questões ligadas a propaganda e na forma como os recursos arrecadados pelos partidos serão distribuídos entre os candidatos¹²⁰. Aqui está a segunda filtragem que é feita sobre os candidatos. É natural que – dada a limitação desses ativos –, as lideranças partidárias centralizem os recursos e o tempo de propaganda para alguns candidatos, como forma de maximizar a chance

de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, o texto evidentemente busca estabelecer um limite mínimo para candidaturas do sexo feminino.

¹¹⁹ “Clearly, the core function played by parties involves elite recruitment. This, in turn, involves two distinct phases of the electoral process: 1) candidate nomination, in which the contestants representing each party in the following interparty election are designated; and 2) electoral mobilization, in which parties motivate their respective electoral clienteles to support their candidates and, in some instances, facilitate their active participation in the electoral process. [...] Whether they adopt electoral mobilization strategies primarily stressing questions of only transient relevance, or focusing on the more durable interests of various social groups, parties play a crucial role in structuring the choices and alternatives along different issue dimensions. We call this function 3) issue structuring.” GUNTHER; DIAMOND. Types and functions of parties. *Op. Cit.* p. 7-8.

¹²⁰ Mais uma vez, por mais que TSE e legislação eleitoral imponham condicionantes a respeito do financiamento e da propaganda eleitoral, a decisão acaba recaindo sobre os partidos. Quanto ao financiamento, atualmente a Resolução TSE nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019: “Art. 6 Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta de integrantes do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). §1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF , DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020):

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento);

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de:

a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e

b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e

III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional.”

Quanto à propaganda eleitoral, a Resolução TSE nº 23.610, de 18 de novembro de 2019, assim estabelece: “Art. 77. Competirá aos partidos políticos, às federações e às coligações distribuir entre as candidaturas registradas os horários que lhes forem destinados pela Justiça Eleitoral.

§ 1º A distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para as candidaturas proporcionais deve observar os seguintes parâmetros:

I - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição, respeitado o mínimo de 30% (trinta por cento) estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Vide ADI nº 5.617, DJe de 8.3.2019 e Consulta TSE nº 0600252-18, DJe de 15.8.2018);

II - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres negras e não negras, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta nº 060030647, DJe de 5.10.2020).

III - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de homens negros e não negros, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta nº 060030647, DJe de 5.10.2020).”

de obter mais votos e, conseqüentemente, obter maior sucesso eleitoral. A mobilização também se dá por meio da **função expressiva**, retratada abaixo.

A **viabilização do governo**¹²¹ é outro motivo que justifica a razão de ser dos partidos¹²². A ênfase, nesse aspecto, é a relação entre Executivo e Legislativo, tipicamente associada às coalizões dos regimes parlamentares ou ao “presidencialismo de coalizão”¹²³, no caso brasileiro. A lógica aqui é mais simples: a participação ou não do governo condiciona a estratégia dos partidos políticos, notadamente a dos líderes partidários no Parlamento. Há três possibilidades: aderir ao governo, formando parte da sua base aliada; fazer parte da oposição, caso aposte no fracasso do governo e deseja fazer esse tipo de sinalização para eleição seguinte; adotar uma postura de apoio informal ao governo, isto é, não se caracterizar nem como base aliada, nem como oposição, resolvendo assumir uma posição conforme a questão que está sendo discutida – típica postura dos partidos do governo minoritário estável¹²⁴.

¹²¹ O “governo responsável” seria, na visão de Sartori, o antecedente imediato do surgimento do “governo partidário” e, portanto, dos partidos. Em linhas gerais, antes mesmo que o termo “partidos” fosse pertinente no vocabulário político, o conceito de governo responsável significava a noção de que os membros do governo deveriam ser “responsáveis” ao Parlamento. SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982. p. 40.

A viabilização do governo também é encontrada na literatura a partir do termo “party-in-government”, que é justamente a maneira de interpretar como o partido forma a coalizão, no Parlamento, para dar sustentação no governo:

“Parties-in-government consist of officeholders who have preferences. It could be that parties are no more than a convenient coalition of those who share preferences most closely: shared preferences are important bases of political parties. Parties-in-government are also institutions with rules and procedures for selecting leaders, providing them with powers and resources, and structuring Congress and government more generally. The goal here is to see what the incentives are for creating or affiliating with institutional parties in addition to any sharing of preferences. [...]” ALDRICH. *Op. Cit.* p. 34,

¹²² “[...] Our definition requires instead (1) continuity in organization—that is, an organization whose expected life span is not dependent on the life span of current leaders; (2) manifest and presumably permanent organization at the local level, with regularized communications and other relationships between local and national units; (3) self-conscious determination of leaders at both national and local levels to capture and to hold decision-making power alone or in coalition with others, not simply to influence the exercise of power; and (4) a concern on the part of the organization for seeking followers at the polls or in some manner striving for popular support.” LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. The origin and development of political parties. In. LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). **Political Parties and Political Development**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1966. pp. 3-42. p. 6.

¹²³ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.; ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988. pp. 5-34.

¹²⁴ “In multiparty systems, however, this is not necessarily so. In minority situations, interparty negotiations may or may not be tightly constrained by electoral results. We can conceive of multiparty systems as located along a continuum of electoral decisiveness. In systems of high decisiveness (e.g., Germany), government selection is almost as direct as in two-party systems, whereas in low-decisiveness contexts (e.g., Belgium), elections have little direct impact on coalitional bargaining power. Thus, my explanatory variables are: 1. The potential influence of the parliamentary opposition; and 2. The decisiveness of elections for coalitional bargaining power.” STRØM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1990.

No Brasil, durante muito tempo, houve preocupação sobre os padrões de dominância do Executivo sobre o Legislativo, ressaltando aspectos do processo legislativo e se estaria numa lógica de delegação ou não¹²⁵. Porém, durante a crise política que resultou no *Impeachment* da Presidenta Dilma, algumas alterações institucionais parecem endossar que esse padrão de dominância se subverteu para uma espécie de “equilíbrio forçado”, com uma influência progressivamente mais decisiva do “Centrão”¹²⁶ e por meio das emendas orçamentárias impositivas¹²⁷. Compor com o Legislativo passa a ser uma condição de operabilidade do Executivo.

A **função expressiva**¹²⁸ tem caído em desuso, como se verá no tópico seguinte. Isso porque uma compartimentalização ideológica entre os partidos tem perdido espaço para a própria competição eleitoral. A ideologia tem sido um atalho para conquistar votos, para utilizar

¹²⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47, 1997, pp. 127-154; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999; AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, vol. 45, n. 1, 2002, pp. 5-38; PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, n. 43, 2000, pp. 45-67.

¹²⁶ “Em outubro de 1987, um grupo de 152 parlamentares de direita que se sentiam prejudicados com os resultados da Assembléia Nacional Constituinte formou uma coalizão suprapartidária apelidada de Centrão (*Veja*, 4/11/1987). Antecipando a aprovação do Projeto-A na Comissão de Sistematização, já no início de novembro, esse grupo de parlamentares propôs a modificação do Regimento Interno. Dez dias mais tarde, um Projeto de Resolução assinado por 309 parlamentares foi apresentado à Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte solicitando a alteração do Regimento. Uma parte do PMDB havia assinado o Projeto de Resolução com o argumento de que a aprovação do Projeto- A seria um desastre para o país (*Veja*, 11/11/1987). O PFL já havia rompido oficialmente com a coalizão que formava a Aliança Democrática. Contra uma predominância artificial de uma minoria esquerdista na Assembléia Nacional Constituinte, esse novo bloco se autodenominava Centrão.” GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pp. 193-224. p. 208.

Cf. BRAGA, Maria do Socorro de Sousa. O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial : comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. **Lusotopie**. XVII (1), 2018, p. 40-68, nota de rodapé 4; MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch’s Political and Authoritarian Character. **German Law Journal**. v. 19, n. 4, 2018, pp. 727-768, nota de rodapé 11.

¹²⁷ Por exemplo, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a prever as emendas parlamentares impositivas, que torna obrigatória a execução, por parte do Executivo, de determinadas despesas impostas pelos parlamentares através de emendas ao projeto de lei orçamentária. Atualmente, por força da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, o percentual é de 2% sobre a receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto.

¹²⁸ “Os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento ou uma agência, de *representação* do povo, *expressando* suas reivindicações. [...]

Acima de tudo, os partidos são instrumentos de expressão que desempenham uma *função expressiva*. Procura-se dizer, com isso, que os partidos podem ser melhor vistos como meios de comunicação - e talvez sob auspícios cibernéticos. [...]” SARTORI, **Partidos e Sistemas...** *Op. Cit.* p. 48-49.

a expressão de Downs¹²⁹. Por isso, passa-se a fazer menos sentido em entender os partidos como canais representativos de segmentos ou parcelas da sociedade.

Dos três objetivos possíveis que os partidos – e, mais uma vez, os líderes partidários – podem adotar – voto (*vote seeking*)¹³⁰, cargos (*office seeking*)¹³¹ e políticas (*policy seeking*)¹³² – esse último tem sido o vetor menos influente na formulação de estratégias. Parte pela própria competição eleitoral, que passa a exigir uma tendência de convergência entre os partidos, e em parte pela própria presença de candidatos mais populares, com um apelo carismático individual ao invés de serem representativos de uma bandeira, tal como o fenômeno Janista dos Anos 60 ou da eleição dos *Youtubers* no final dos Anos 2010¹³³.

Ainda que essa função tem arrefecido, do ponto de vista normativo é prudente interpretar algum grau de diferenciação de *policies* entre os partidos, ainda que seja somente como forma de reduzir o grau de incerteza sobre o que o eleitor pode esperar daquele candidato ou daquela bancada acerca de determinado tema. Esse grau de diferenciação é pertinente, portanto, ao menos como forma de calibragem do voto.

2. 2 Uma classificação sobre os partidos políticos: do partido de massas ao partido *catch-all*

Um trabalho sobre partidos políticos que se preze dificilmente passará sem citar Duverger e sua distinção entre partido de quadros e partido de massas. Ou mesmo sem citar a sua relação entre sistema eleitoral e sistema partidário, no sentido de que sistemas

¹²⁹ “Another way ideologies help parties cope with uncertainty is by short cutting the process of calculating what policies will gain the most votes. In our model, each party designs its ideology to appeal to that combination of social groups which it feels will produce the most support. [...]” DOWNS. *Op. Cit.* p. 101.

¹³⁰ “The Vote-Seeking Party. The third model is that of the vote-seeking party. In Downs's (1957) seminal work on electoral competition, parties are "teams of men" seeking to maximize their electoral support to control government. [...]” MÜLLER; STRØM. *Op. Cit.* p. 8.

¹³¹ “The Office-Seeking Party. Office-seeking parties maximize their control over political office benefits, that is, private goods bestowed on recipients of politically discretionary governmental or subgovernmental appointments. The office-seeking party derives mainly from the study of government coalitions in parliamentary democracy (Leiserson 1968; Riker 1962). [...]” MÜLLER; STRØM. *Op. Cit.* p. 5.

¹³² “The Policy-Seeking Party. The second model of party behavior is that of the policy-seeking party, which seeks to maximize its impact on public policy. [...]” MÜLLER; STRØM. *Op. Cit.* p. 7.

¹³³ A título de ilustração, pode-se citar Arthur Mamãe Falei, segundo Deputado Estadual mais votado em São Paulo, nas eleições de 2018; Gabriel Monteiro, terceiro vereador mais votado na cidade do Rio de Janeiro em 2020; e Nikolas Ferreira, eleito Deputado Federal mais votado pelo Estado de Minas Gerais em 2022.

representativos tendem a ser multipartidários ao passo que sistemas majoritários tendem a ser bipartidários¹³⁴.

Além disso, qualquer pretensão classificatória dos partidos dificilmente fugiria do eixo esquerda-direita, com o intuito de situar os partidos segundo os vieses ideológicos¹³⁵. Ou então da pretensão classificatória de partidos “maiores” ou “menores”¹³⁶.

Classificações à parte, o que importa dizer é que os partidos são um produto do nosso tempo. Isso porque a democracia, com todos os elementos retratados no capítulo anterior, também é um produto do nosso tempo. Traduzir para a linguagem do direito de que todos são

“Entre los factores generales, el régimen electoral es el más importante. Se ha estudiado su influencia en ciertos aspectos de la estructura de los partidos: incluso en este terreno, constituye un elemento del sistema de partidos, ya que la forma de escrutinio orienta en el mismo sentido a las estructuras de todos los partidos de un país. [...] Podemos esquematizar la influencia general del modo de escrutinio en las tres fórmulas siguientes: 1º, la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo el caso de movimientos pasionales); 2º, el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos); 3º, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes. [...]” DUVERGER, M. **Los Partidos Políticos**. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 232-233.

“Sistemas eleitorais fortes (majoritário de um turno) combinados com sistemas partidários fortes têm um efeito redutor no número de partidos. Sistemas eleitorais fracos (representação proporcional ou majoritário de dois turnos) combinados com sistemas partidários fracos não têm influência sobre o número de partidos. Quando sistemas eleitorais fracos se combinam com sistemas partidários fortes também há redução de partidos, mas apenas no nível local. Quando sistemas eleitorais fracos se combinam com sistemas partidários fortes, pode haver redução no número de partidos; no entanto, essa redução se deveria apenas ao caráter do sistema partidário.” GUARNIERI, Fernando. Voto Estratégico e Coordenação Eleitoral: Testando a Lei de Duverger no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 30, n. 89, out. 2015, p. 77-92. p. 80.

¹³⁵ “This is not surprising. All governments and all parties, of whatever party system type and of whatever genesis, are obliged to formulate policies—whether more to the left or more to the right—on the welfare state, on taxation, on employment policy, on industry, on farming, on the environment, and so on. And while the various parties may differ substantially on what they consider to be the best approach to be adopted *vis-à-vis* these concerns; and while these differences may be associated with particular trans-national party families on one hand, or even with particular types of party systems on the other; there nevertheless exists a sufficiently common core of concerns, as well as a sufficiently limited range of options relating to these concerns, to allow one to speak legitimately of uniformity rather than diversity in western Europe. [...]” MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002. p. 24-25. Sobre a escala esquerda-direita como vetor de distribuição espacial das preferências para análise dos partidos, Cf. BUDGE, Ian. Expert judgements of party policy positions: Uses and Limitations in political research. **European Journal of Political Research**, 37, 2000, pp. 103-113.; BAKKER, Ryan; de VRIES, Catherine; EDWARDS, Erica *et al.* Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2010. **Party Politics**. Vol. 21 (1), 2015, p. 143-152.; CASTLES, Francis; MAIR, Peter. Left-Right Political Scales: Some ‘expert’ judgements. **European Journal of Political Research**, v. 2, 1984, p. 73-88.

¹³⁶ “À primeira pergunta – quando um terceiro partido ou mesmo terceiros partidos devem ser descartados? - a resposta pode ser direta: temos um *formato* bipartidário sempre que a existência de terceiros partidos não impeça os dois maiores de governarem sozinhos, isto é, sempre que as coalizões forem desnecessárias. A resposta significa que o formato do bipartidarismo deve ser avaliado em termos de *cadeiras*, e não de resultados eleitorais. [...]” SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982. p. 214.

“livres e iguais”¹³⁷ significa, dentre tantas e tantas exigências, que todos têm o direito ao voto. Contudo, o sufrágio universal somente se tornou tendência ao final do Século XIX¹³⁸, logo, a necessidade de instituições específicas para mediar a competição eleitoral veio a reboque disso. E isso explica a formação dos partidos: seja com olhos para a tradição europeia, tal como Duverger e Sartori olhavam, seja com olhos para a própria tradição brasileira, com todas as peculiaridades de uma ex-colônia, que se tornou Império e posteriormente uma República.

Os partidos, como uma organização eleitoralmente orientada, surgiram em meados do Século XIX¹³⁹, como forma de resolver problemas de coordenação entre as elites, que disputavam os cargos do Parlamento¹⁴⁰. A luta pelo poder existe desde que o mundo é mundo, afinal, bastaria ao menos dois grupos divergentes disputando o poder político para essa luta

¹³⁷ “Chegamos, então, à idéia de que os cidadãos enquanto livres e iguais devem ter a liberdade de assumir a responsabilidade por sua vida, e todos esperam que cada um deles adapte sua concepção do bem ao quinhão equitativo de bens primários que podem esperar ter. [...]” RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rev. Álvaro de Vita. 2ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 237.

¹³⁸ “To the extent that entrenched parliamentary groups recognize the implications of an expanded suffrage, an effort to create local electoral committees can be detected. Thus, in much of Europe at least, the modern political party began when a working and continuous relationship was established between such committees and legislative groups. Where the local organization and the local parliamentary connection is established as the result of initiative exercised by those who are already in the legislature or who hold national public office, we can speak of political parties as having been created internally. [...]” LAPALOMBARA; WEINER. *Op. Cit.* p. 9.

Nesse mesmo sentido: “La aparición de comités electorales en el país está directamente ligada a la extensión del sufragio popular que hace necesaria la organización de los nuevos electores. La adopción del sufragio universal, por ejemplo, trajo el crecimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX, en la mayoría de los países europeos. Sin embargo, este agrandamiento mecánico del sufragio no es el único factor del nacimiento de los comités: el desarrollo de los sentimientos igualitarios y la voluntad de eliminación de las élites sociales tradicionales es otro factor, sin el que el primero no actuaría. [...]” DUVERGER. *Op. Cit.* p. 19.

¹³⁹ “La analogía de las palabras no debe conducir a errores. Se llama igualmente “partidos” a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la

opinión pública en las democracias modernas. [...] En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos

parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.” DUVERGER. *Op. Cit.* P. 15.

¹⁴⁰ “[...] Mientras disponemos de refinadas teorías sobre la formación de los sistemas de partidos o sobre las precondiciones estructurales y culturales de la movilización política en Occidente la teoría de la formación de los partidos individualmente considerados, se detiene, sustancialmente, en Duverger y en su distinción entre partidos de *creación externa* (de origen parlamentario) y partidos de *creación interna*; entre aquellos partidos cuyo nacimiento se debe a la acción de élites parlamentarias preexistentes y los creados por grupos y asociaciones que actúan en la sociedad civil. [...]” PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organización y poder en los partidos políticos**. Trad. Mario Trinidad. Madrid (ESP): Alianza Editorial, 1982. p. 109.

restar configurada. Foi no momento em que os diferentes grupos – ou “facções”¹⁴¹, nas palavras de Sartori – passaram a se organizar de forma institucionalizada é que os partidos “nasceram”.

Nesse sentido, o “primeiro” partido foi o partido de *quadros*, formado no Parlamento, como forma de institucionalizar os diferentes interesses em disputa quando das eleições. Por consequência, seria uma organização *elite centered*¹⁴².

No Brasil, a realidade não foi completamente anacrônica ao que acontecia na Europa. A diferença maior é que a organização seguiu uma matriz “feudal”, conforme sugerido por Oliveira Vianna¹⁴³. Com o surgimento do Império, a disputa eleitoral foi instaurada de forma artificial, sem que houvesse qualquer tipo de clamor popular nesse sentido. Com isso, os grupos que já faziam parte do poder também tiveram que se organizar em “clãs eleitorais”, o que foi a gênese do surgimento do Partido Liberal e do Partido Conservador durante o Século XIX¹⁴⁴. Houve assim a criação da competição nacional para coordenar a disputa entre grupos hegemônicos localmente.

¹⁴¹ “O termo ‘partido’ entrou em uso, substituindo gradualmente a expressão depreciativa ‘facção’, com a aceitação da ideia de que um partido não é necessariamente uma facção, que não é necessariamente um mal e que não perturba necessariamente o *bonum commune*, o bem-estar comum. [...]” SARTORI. *Op. Cit.* p. 23.

¹⁴² “El partido de cuadros responde a una noción diferente. Se trata de reunir notables, para preparar las elecciones, conducirlos y mantener el contacto con los candidatos. Notables influyentes, en primer lugar, cuyo nombre, prestigio o brillo servirán de fiador al candidato y le cosecharán votos; notables técnicos, en segundo lugar, que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campana; notables financieros, finalmente, que aportan el nervio de la batalla. [...] Lo que los partidos de masas obtienen por el número, los partidos de cuadros lo obtienen por la selección. [...]” DUVERGER. *Op. Cit.* p. 94.

¹⁴³ “Com a entrada, porém, do povo-massa com voz decisiva nos pleitos -- por ser a maioria -- cada senhor-de-engenho ou fazenda foi obrigado a reunir o seu *clã feudal* -- expressão organizada do povo-massa -- ao seu *clã parental*, que era uma organização aristocrática, até então como privilégio da vida política. Deu-se assim -- na composição do clã eleitoral -- junção do velho elemento *aristocrático* com o novo elemento *democrático*: e a classe dos senhores territoriais só não ficou dependente do povo-massa porque este -- pela organização feudal dominante -- continuou sob a dependência deles. O princípio ou força de agregação era a *autoridade do senhor-de-engenho* -- o que equivale dizer que o clã eleitoral não tinha nenhuma origem democrática, não provinha da vontade do povo; derivava, sim, da *propriedade da terra* -- do direito feudal da *sesmaria* ou do *latifúndio*.” VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado, 1999.

¹⁴⁴ “Entre essas *instituições* estão, em primeiro lugar, os *partidos nacionais*: o Partido Conservador, o Partido Liberal, o Partido Republicano. São criações características do período imperial e do período republicano; o período colonial não as conheceu.

Depois, vêm os *partidos dos governadores*, de tipo provincial ou estadual. No II Império, vinculavam-se obrigatoriamente aos *partidos nacionais*, como parte integrante deles, mas, na República, passaram a ter existência própria e autônoma (mais ou menos como ocorreu na Regência e no I Império), época em que - como se vê no *Jornal de Timon* -- se formavam às dezenas.

Logo depois, abaixo destes, os *partidos dos coronéis* - isto é, dos grandes senhores de terras, em regra titulares no Império ou comandantes da Guarda Nacional - que sempre formam ao lado do "partido do governador" ou do "presidente", *como expressão municipal dele*. Veremos que estes pequenos agrupamentos partidários representam as unidades primárias da nossa vida pública.” VIANNA. *Op. Cit.* p. 188.

Com a ampliação do sufrágio, fruto das mudanças sociais que aconteceram em decorrência da industrialização e da crescente urbanização do eleitorado, houve o surgimento de organizações que passaram a ser representativas dessa nova classe de eleitores¹⁴⁵. A primeira delas foi o movimento sindical ou operário¹⁴⁶. Desses movimentos, a institucionalização de um partido que fosse apto a canalizar os interesses dessa classe se tornou inevitável. Surgiu, daí, o partido de *massas*¹⁴⁷, cuja expressão mais ilustrativa desse tipo foi o Partido Social-Democrata Alemão, do início do Século XX¹⁴⁸. Não por outro motivo, esse foi um dos partidos mais estudados na literatura sobre o tema, inclusive, servindo como base para as lições de Michels que serão resgatadas na próxima seção.

¹⁴⁵ “It is possible, then, to say that competitive-party systems seem to materialize naturally and logically in societies where the pressure to create party organization was initially felt in the legislature. However, in these same societies the development of externally created parties poses a major threat to the continuation of a competitive system for several important reasons. First, externally created parties, precisely because they do not “naturally” come into existence within the context of parliamentary institutions, tend not to be strongly identified with these institutions themselves. Indeed, some of the external mass parties not only reflect deep social fissures within the societies but may actually emerge in the teeth of legal and other repressive obstacles placed in their way by the dominant elites. Leaders of such parties do not necessarily subscribe to the gentlemanly rules of political competition and do not necessarily share an interest in keeping the political process operating within historically prescribed patterns.” LAPALOMBARA; WEINER. *Op. Cit.* p. 27.

¹⁴⁶ Por exemplo, na França, a partir dos influxos do socialismo marxista, houve a criação do *Parti Ouvrier Français (POF)*, que sintetiza exatamente esse contexto: “On the left, the consequences of unfettered capitalism fed the rise of workers’ movements; by the late nineteenth century Marxism had become the dominant doctrine within most working- class, socialist parties. Marx, of course, rejected capitalism and was also skeptical about democracy since he did not believe the bourgeoisie would ever permit democracy to truly function and allow workers to take power; these views were solidified by 1848 and the Paris Commune. In France, the first truly Marxist party, the Parti Ouvrier Français (POF), was formed in 1879 under the tutelage of two of France’s best- known Marxists, Jules Guesde and Paul Lafargue. Guesde and Lafargue championed a particularly crude version of Marxism that stressed the inexorable decline of capitalism and the inevitability of class conflict, and belittled the Third Republic and democracy more generally since they were convinced that the bourgeoisie would never allow workers to truly threaten their interests. [...]” BERMAN, Sheri. **Democracy and Dictatorship: from the Ancien Régime to the present day.** Nova Iorque (EUA): Oxford University Press, 2019. p. 112.

¹⁴⁷ “[...] La distinción de los partidos de cuadros y los partidos de masas no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño, sino de estructura. [...] Trata, en primer lugar, de realizar la educación política de la clase obrera, de sacar de ella una élite capaz de tomar en sus manos el gobierno y la administración del país: los miembros son, pues, la materia misma del partido, la substancia de su acción. Sin miembros, el partido se parecería a un profesor sin alumnos. Desde el punto de vista financiero, el partido descansa esencialmente en las cuotas que pagan sus miembros: el primer deber de la sección es asegurar que se cubran regularmente. Así el partido reúne los fondos necesarios para su obra de educación política y su actividad cotidiana; así puede, igualmente, financiar las elecciones: el punto de vista financiero se une aquí al punto de vista político. Este último aspecto del problema es fundamental: toda campaña electoral representa un gran gasto. La técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir al financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático. En lugar de dirigirse a algunos grandes donadores privados, industriales, banqueros, o grandes comerciantes, para cubrir los gastos de la campaña — lo que coloca al candidato (y al elegido) bajo la dependencia de estos últimos — los partidos de masas reparten la carga sobre un número lo más elevado posible de miembros, cada uno de los cuales contribuye con una suma modesta [...]” (p. 93)

¹⁴⁸ “[...] Sin embargo, en vísperas de la guerra de 1914, los partidos socialistas europeos formaban grandes comunidades humanas, profundamente diferentes de los anteriores partidos de cuadros: el Partido Social-Demócrata Alemán especialmente, con más de un millón de miembros, con un presupuesto anual de casi 2 millones de marcos, constituía un verdadero Estado, más poderoso que algunos Estados nacionales. [...]” (p. 96)

Outro fator que influenciou o surgimento dos partidos de *massas* foi justamente os influxos do socialismo marxista – não por outro motivo, até hoje, é possível encontrar vários partidos com socialismo ou social-democracia no nome. Ao final do Século XIX, o *mainstream* da intelectualidade europeia se inclinava para o estudo do socialismo marxista, tanto que a social-democracia surge do revisionismo democrático do trabalho de Marx¹⁴⁹. Em outras palavras, autores que se filiavam a essa corrente eram céticos com a pretensão de Marx de construir uma teoria centrada na questão econômica. Para os revisionistas, o que era preponderante eram as relações políticas, que eram anteriores às próprias relações econômicas. Seria o caso, assim, da primazia da política, ao invés da primazia da economia¹⁵⁰.

O partido de *massas* é possivelmente o mais próximo do que se tem de um partido ideal, ao menos quando se tenta fazer aquele exercício contrafático a partir da citação de Guerreiro Ramos que inicia o presente capítulo. Isso porque esse partido se baseia nas contribuições dos filiados, exige maior atuação dos membros e possui uma matriz ideológica mais definida (uma matriz mais à esquerda do espectro político). A atividade partidária é nitidamente maior no partido de *massas* do que nos partidos de *quadros*.

Onde está o problema de enxergar o partido de *massas* como ideal normativo? O primeiro são as tendências oligárquicas, que serão discutidas na próxima seção. Na prática, por mais que o partido de *massas* se intitulasse como representativo de uma parcela expressiva do eleitorado, o fato é que o destino desse partido se resumia às diretrizes do alto escalão.

¹⁴⁹ A própria democracia “moderna”, como visto no capítulo anterior, é um problema do Século XX, que, possivelmente, remonta ao surgimento da social-democracia, após o revisionismo democrático das teorias marxistas: “Within this latter “revisionist” camp, two distinct strands of thinking emerged. The first was revolutionary and epitomized by the work of Georges Sorel. For Sorel, a radical and perhaps violent overthrow of the existing order seemed the surest path to a better future. Socialism, in this view, would emerge from “active combat that would destroy the existing state of things.” The second strand of revisionism was democratic and epitomized by the work of Eduard Bernstein. Like Sorel, Bernstein believed that socialism would emerge from an active struggle for a better world, but unlike Sorel he thought this struggle could and should take a democratic and evolutionary form. Where Sorel’s work would help lay the groundwork for fascism, Bernstein’s would help lay the groundwork for social democracy.” BERMAN, Sheri. **The Primacy of Politics** – Social Democracy and the Making of Europe’s Twentieth Century. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2006. p. 14.; Cf. BERNSTEIN, Eduard. **The Preconditions of Socialism** (Cambridge Texts in History of Political Thought). Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1993.

¹⁵⁰ “[...] Rejecting the economism and passivity of liberalism and orthodox Marxism, and eschewing the violence and authoritarianism of fascism and national socialism, social democracy was built on a belief in the primacy of politics and communitarianism – that is, on a conviction that political forces rather than economic ones could and should be the driving forces of history and that the “needs” or “good” of society must be protected and nurtured – and represented a non-Marxist vision of socialism. [...]” BERMAN. **The Primacy of Politics**. *Op. Cit.* p. 6.

O segundo, que é ainda mais problemático, é virar as costas para a realidade e deixar de lado a própria complexidade social dos dias atuais. Hoje, os partidos se deparam com questões multifacetadas, que envolvem tanto dimensões distributivas – a principal razão de ser dos partidos socialistas surgidos no final do Século XIX e início do Século XX –, quanto questões de reconhecimento. Isso tornou mais complexa a percepção de que uma única organização fosse dar conta de todas as questões inerentes à redistribuição e ao reconhecimento¹⁵¹.

A tendência principal, considerando esse contexto, é de que os partidos sejam *catch-all*¹⁵² (ou escova, numa tradução absolutamente imprópria do que realmente o conceito quer dizer), para utilizar a expressão de Kirchheimer¹⁵³, ou *partidos eleitorais*, para utilizar a expressão de Panebianco¹⁵⁴. Em linhas gerais, há uma pretensão epistêmica menor quanto aos partidos. Os partidos deixam de ser representativos de um segmento específico e passam a ser orientados a obter mais votos: algo que será retomado na seção seguinte quando se retratar a teoria de competição espacial de Downs. Com isso, há uma menor diferenciação entre eles e o

¹⁵¹ “[...] Por “integração política” queremos dizer a capacidade de um sistema político fazer com que os grupos e seus respectivos membros, previamente excluídos da política oficial, convertam-se em plenos participantes do processo político. Muitos dos partidos de massa, entretanto, sequer foram capazes de ou interessados em integrar seus membros na comunidade política existente. Ao contrário, o partido pode até mesmo querer incluir seus seguidores em suas fileiras para colocá-los em confronto com o aparelho de Estado.” KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 7, Brasília, janeiro-abril 2012, pp. 349-385. p. 358.

¹⁵² “Agora podemos discutir a presença ou ausência dessas três funções nas sociedades ocidentais de hoje. Sob as condições presentes de proliferação das orientações seculares e de consumo de massas, com os mutantes e menos intrusivos alinhamentos de classe, os antigos partidos de massa classistas e os partidos de massa confessionais estão sob pressão para se transformar em partidos populares *catch-all*. O mesmo se aplica àqueles poucos remanescentes dos antigos partidos burgueses da representação individual, os quais almejam garantir algum futuro político enquanto organizações independentes dos caprichos das leis eleitorais e dos movimentos táticos dos concorrentes, os partidos de massa. Essa mudança envolve: a) a drástica redução da bagagem ideológica do partido. [...] b) Maior estreitamento entre os grupos de lideranças do topo das organizações, cujas ações e omissões agora são julgadas a partir do ponto de vista de sua contribuição à eficiência de todo o sistema social, ao invés de sua identificação com as metas particulares de suas organizações; c) Rebaixamento do papel do membro partidário individual, um papel tido como uma relíquia histórica que pode obscurecer a imagem reconstruída do renovado partido *catch-all*; d) Perda da ênfase na *classe gardée*, na classe social específica ou na clientela confessional em favor do recrutamento de eleitores da população em geral; e) Garantia do acesso à variedade de grupos de interesse. [...]” KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 7, Brasília, janeiro-abril 2012, pp. 349-385.p. 370-3710.; WOLINETZ, Steven. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In. GUNTHER, Richard; MONTERO, José R.; LINZ, Juan. **Political parties: old concepts, new challenges**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002. p. 136-165. p. 152.

¹⁵³ “[...] Esse período é seguido pelo estágio presente mais ou menos avançado de formação de grupos partidários do tipo *catch-all*, no qual alguns dos partidos ainda tentam manter sua clientela especial, a classe trabalhadora, e, ao mesmo tempo, procuram atrair uma variedade de outras clientelas.” KIRCHHEIMER. *Op. Cit.* p. 363.

¹⁵⁴ “El partido burocrático de masas era una institución fuerte. El partido profesional-electoral es, por el contrario, una institución débil. La transformación implica, por tanto, un proceso de desinstitucionalización. La autonomía del partido respecto a su entorno se reduce y, simétricamente, aumenta la autonomía del elector respecto al partido; crece el peso político de los grupos de interés, y la tendencia a la ‘incorporación’ de los partidos al Estado [...]” PANEBIANCO. *Op. Cit.* p. 497.

papel da ideologia passa a ser secundário, pois o partido busca se comprometer com mais questões, porém, de uma forma menos enfática¹⁵⁵. Isso justifica, por exemplo, a eleição de Jânio Quadros, nos Anos 60, e de celebridades e influenciadores, nos anos mais recentes, em se tratando de Brasil.

De forma complementar a essa “desideologização”, o que passa a ser pertinente é a classificação tricotômica de Strøm e Müller a respeito das estratégias que os partidos (e os líderes partidários) podem ter: voto (*vote-seeking*), cargos (*office-seeking*) ou políticas públicas (*policy-seeking*)¹⁵⁶. É evidente que as estratégias são complementares e o cálculo eleitoral se baseia num *trade-off* entre esses três objetivos. Ocorre que o contexto atual gera a primazia dos dois primeiros objetivos: voto e cargo¹⁵⁷. Isso significa que o partido adotará uma postura ‘camaleônica’ a depender da pauta e do contexto político do momento. A implantação de políticas públicas, na comparação com as outras duas estratégias, acaba por ser o referencial menor de atuação dos partidos, o que reforça a menor diferenciação entre eles.

¹⁵⁵ “[...] Os partidos *catch-all* na Europa apareceram num tempo de desideologização, o qual contribuiu substancialmente para sua emergência e proliferação. A desideologização no campo político envolve a transferência da ideologia da filiação numa estrutura de metas políticas claramente visíveis para uma das muitas, suficientes mas nem de perto necessárias, forças motivacionais que operam na escolha dos eleitores. [...] A conversão para o tipo de partido *catch-all* é um fenômeno associado à competição. Um partido está sempre apto a se acomodar aos estilos bem-sucedidos de seus competidores, por esperar os mesmos benefícios ou ter medo de perdas no dia da eleição. De modo oposto, quanto mais um partido se convence de que os resultados favoráveis de um competidor dever-se-iam somente a algumas circunstâncias não repetíveis, e que a capacidade do competidor de superar dissensões internas é um fenômeno temporário, menor é a chance de uma conversão completa e maior é a inclinação para agarrar uma leal – embora limitada – clientela.” KIRCHHEIMER. *Op. Cit.* p. 366-368.

¹⁵⁶ “The Office-Seeking Party. Office-seeking parties maximize their control over political office benefits, that is, private goods bestowed on recipients of politically discretionary governmental or subgovernmental appointments. The office-seeking party derives mainly from the study of government coalitions in parliamentary democracy (Leiserson 1968; Riker 1962). [...] The Policy-Seeking Party. The second model of party behavior is that of the policy-seeking party, which seeks to maximize its impact on public policy. [...] The Vote-Seeking Party. The third model is that of the vote-seeking party. In Downs's (1957) seminal work on electoral competition, parties are "teams of men" seeking to maximize their electoral support to control government. [...]” MÜLLER; STRØM. *Op. Cit.* p. 5-8.

Sobre a tripartição, conferir: WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José R.; LINZ, Juan. (eds.). **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002, pp. 136-165.

Especificamente sobre a aplicação dessa classificação no Brasil, Cf. BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 66 (2) e20210164, 2023, pp. 1-29.

¹⁵⁷ Como dá a entender o *cross-national process-tracing* desenvolvido na obra organizada por Strøm e Müller, embora os autores prefiram indicar que a prioridade de um ou outro objetivo é contextual: “[...] Does this mean that parties generally give higher priority to their office objectives than to electoral concerns? Such a conclusion would be premature at best. For one thing, there is no natural metric by which these priorities can be measured, and the trade-offs between different objectives vary widely, depending on the context. [...]” MÜLLER; STRØM. *Op. Cit.* p. 284-285.

Por isso, qualquer tentativa de classificar os partidos a partir de uma dimensão democrática, como será feito na próxima seção, não pode se prender a um viés normativo que os superestime e exija que sejam muito mais do que, de fato, são.

2.3 Os partidos devem ser democráticos?

Como forma de contextualizar a questão, vale ilustrar a reflexão a partir de dois políticos que se mantiveram fiéis ao seu partido por muito tempo. Especificamente, pense na trajetória política de Roberto Freire¹⁵⁸. Em março de 1992, ele foi um dos fundadores do Partido Popular Socialista (PPS), fruto da reformulação e extinção do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB) do qual era presidente nacional desde 1990. Em setembro de 2019, o TSE aprovou a alteração do estatuto do PPS, que passou a se chamar Cidadania. E Freire foi presidente do partido até setembro de 2023, quase trinta anos a frente da legenda.

Outro exemplo de político que sempre esteve na dianteira de um mesmo partido foi Carlos Lupi¹⁵⁹, presente desde a fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no início dos Anos 80. Com o falecimento de Leonel Brizola, um dos fundadores e certamente uma das figuras mais emblemáticas da política brasileira – por exemplo, figura central para que João Goulart assumisse a presidência –, Lupi assumiu provisoriamente a presidência em 2004, ficando até o início de 2023.

Lupi e Freire são ilustrativos de como os partidos, muito embora sejam condições necessárias ou úteis para democracia, tendem a adotar comportamentos oligárquicos. Seria isso uma contradição com as teorias democráticas? De forma ainda mais assertiva: **os partidos devem ser democráticos?** A resposta é **não necessariamente**. E o argumento é relativamente simples, como tem sido a tônica do presente capítulo: a prioridade dos partidos é a competição eleitoral. E um segundo argumento também é pertinente: não é possível lançar para os partidos

¹⁵⁸ VELOSO, Verônica; MONTALVÃO, Sérgio; URBINATI, Inoã Pierre Carvalho. In: Centro De Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-joao-pereira-freire>>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁵⁹ In: Centro De Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-roberto-lupi>>. Acesso em 07 ago. 2024.

os problemas que são inerentes à representação. Em outras palavras, partidos mais democráticos não conduzem, necessariamente, a representantes melhores.

O “*não me representa*” já esteve presente na história recente brasileira. Há pouco mais de dez anos, as Jornadas de Junho de 2013¹⁶⁰ pararam o Brasil. Foram as primeiras manifestações populares daquela magnitude desde o *Impeachment* de ex-Presidente Fernando Collor, no início dos Anos 90. Os protestos se iniciaram com uma mobilização contra o aumento da tarifa do transporte público, seguida de excessos policiais como forma de conter as manifestações. Isso foi o catalisador para que as manifestações se escalassem e passassem a contemplar praticamente todo tipo de pauta: das progressistas às mais conservadoras.

Dentre as pautas que foram “destampadas” por essas manifestações, o sentimento de não representação da população com relação às instituições representativas se aflorou. Como tentativa de resposta institucional às manifestações, a Presidenta Dilma Rousseff propôs pactos¹⁶¹ sobre – supostamente – cinco temas: economia, corrupção, saúde, transportes e reforma política. Com relação à reforma política, a ideia era ampliar a participação popular, mudar o sistema eleitoral e a forma do financiamento das campanhas.

A reforma política não ocorreu. Pouco tempo depois, a Presidenta teve seu mandato interrompido. E um dos subprodutos das Jornadas de Junho foi o cultivo do sentimento antipartidário¹⁶² (*negative partisanship*). A rejeição aos partidos e à política partidária passou a ser um *driver* de valor a balizar o comportamento dos eleitores nos anos seguintes, principalmente na eleição presidencial de 2018, a primeira após o *impeachment*.

É desconfortável imaginar que uma das instituições que deveriam ser figuras entre as mais representativas “*não me representa*”, para utilizar o mote das Jornadas. Contudo, é possível enxergar um descolamento entre as expectativas normativas sobre os partidos –

¹⁶⁰ BRAUN, Julia. “13 de junho de 2013: a noite que durou 10 anos”. **BBC News Brasil**. Publicado em 12 jun. 2023. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j5125089do>>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁶¹ MENDES, Priscila; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. “Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política”. **Portal G1**. Publicado em 24 jun. 2013. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁶² FUKS, Mario; RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian. From Antipetismo to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties on the 2018 Vote for Bolsonaro. **Brazilian Political Science Review**. n. 15 (1), 2021, p. 1-28.; FUKS, Mario; RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian. Antipartisanship and political tolerance in Brazil. **Revista de Sociologia e Política**. v. 28, n. 76, 2020, p. 1-18.

principalmente a partir da sua **função expressiva** – e o que de fato são na realidade. Esse fenômeno é retratado pela própria tendência oligárquica dos partidos políticos, justamente como contraponto à democracia intrapartidária.

Robert Michels, no início do Século XX, já lançava uma série de críticas aos partidos de seu tempo, em especial ao Partido Social-Democrata da Alemanha. Para o autor, as estruturas oligárquicas seriam inerentes a toda organização humana que exigisse algum tipo de repartição de função e que envolvesse grande número de pessoas¹⁶³. Os partidos – que são uma espécie de associação entre eleitos e eleitores – também apresentam essa condição estrutural.

Além desse aspecto estrutural, os partidos também tendem a ser oligárquicos por aspectos psicológicos das massas. Aqui, Michels sustenta que pouquíssimos cidadãos, de fato, se interessam pelos assuntos públicos¹⁶⁴. Assim, a “massa”, também para utilizar a expressão do autor, não se sentiria incomodada em delegar a alguns poucos as decisões cruciais sobre esses assuntos.

No fim, a luta que se instala dentro do partido é entre grupos minoritários, que buscam ascender à direção do partido¹⁶⁵. Ou seja, independente do grupo que esteja no comando, esse grupo invariavelmente adotará uma postura oligárquica.

Maurice Duverger também resgata o princípio democrático para o aspecto interno dos partidos. Na linha das ideias de Michels, Duverger aponta no sentido de que os partidos apresentam um caráter duplo: aparência democrática e realidade oligárquica¹⁶⁶.

¹⁶³ MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 21

¹⁶⁴ “Não é exagero afirmar que entre os cidadãos que gozam de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante. Entre a maioria, o significado das relações íntimas existentes entre o bem individual e o bem coletivo está muito pouco desenvolvido. A maior parte não tem a mínima ideia das influências e conseqüências que os assuntos desse órgão que chamamos de Estado podem exercer sobre seus interesses privados, sobre sua propriedade e sobre sua vida.” MICHELS. Op. Cit. p. 33.

¹⁶⁵ “A democracia se satisfaz em dar às questões importantes uma solução autoritária. Ela é ao mesmo tempo ávida em esplendor e em poder. Quando os cidadãos tiverem conquistado a liberdade, eles dirigirão toda a sua ambição para possuir uma aristocracia.” MICHELS. Op. Cit. p. 226.

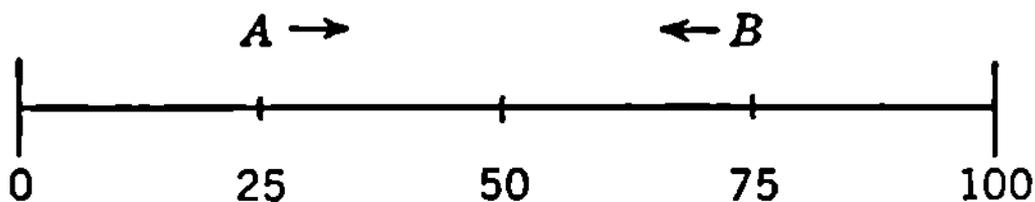
¹⁶⁶ “En toda comunidad humana, la estructura del poder es el resultado de un par de fuerzas antagónicas: las creencias, por una parte; las necesidades prácticas, por otra. En consecuencia, la dirección de los partidos – como la de la mayoría de los grupos sociales actuales: sindicatos, asociaciones, sociedades comerciales, etc. – presenta el doble carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica. [...]” DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 163.

Para Duverger, a tendência oligárquica não necessariamente remonta a questões estruturais ou psicológicas, como sugerido por Michels, mas sim por conta da própria luta política. Isso porque os partidos que se organizam de forma autocrática terão mais chances de se sobressair na luta política, ao passo que os partidos mais democráticos ficariam para trás¹⁶⁷.

Duverger e Michels são essenciais para compreender o fenômeno de democracia intrapartidária¹⁶⁸, que vem sendo indicada como o aspecto interno da democracia dentro da correlação partidos e democracia que a pesquisa se propõe. Os dois autores veicularam diagnósticos relacionados às tendências oligárquicas da organização.

Ora, à luz dessas tendências, **seria inócuo lutar por mais democracia nos partidos?** Sim, e menos por uma questão da estrutura da associação e mais por uma questão da própria competição eleitoral. **E isso remonta à teoria da competição espacial.**

Anthony Downs, em sua obra *An Economic Theory of Democracy*¹⁶⁹, é retratado como um dos pioneiros a introduzir a teoria espacial da competição partidária¹⁷⁰. Em linhas gerais, Downs propõe uma escala unidimensional de *policies*, isto é, as preferências sobre determinada *policy* poderiam ser classificadas dentro de uma linha, tal como o próprio autor apresenta¹⁷¹:



¹⁶⁷ “Pero la eficacia práctica los impulsa fuertemente en sentido inverso. Los principios democráticos exigen la elección de los dirigentes en todos los escalones, su renovación frecuente, su carácter colectivo, su autoridad débil. Un partido organizado así no está bien armado para la lucha política. Si todos adoptan esta misma estructura, el mal no es grande, ya que las condiciones del combate son las mismas para todos. Pero si uno de ellos se organiza de acuerdo con un método autocrático y autoritario, los demás se ven colocados en una posición de inferioridad. [...]” DUVERGER, M. *Op. Cit.* p. 164.

¹⁶⁸ “A lógica que liga a democracia intrapartidária à questão da credibilidade dos partidos é a de que sua falta afasta os cidadãos, impedindo que sua participação política vá além do momento eleitoral. Uma maior democracia intrapartidária sanearia este mal aumentando a participação e melhorando a qualidade da democracia como um todo.” GUARNIERI, Fernando. Democracia intrapartidária e reforma política. *Revista Parlamento e Sociedade*. v. 3, n. 5, jul/dez 2015. p. 83-106. p.

¹⁶⁹ DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Nova York (EUA): Harper & Row Publishers, 1957.

¹⁷⁰ “To carry out this analysis, we borrow and elaborate upon an apparatus invented by Harold Hotelling. It first appeared in a famous article on spatial competition published in 1929, and was later refined by Arthur Smithies. [...]” DOWNS. *Op. Cit.* p. 115.

¹⁷¹ DOWNS. *Op. Cit.* p. 117.

Dentro dessa escala, em um modelo de competição bipartidária, os partidos estariam inclinados a convergir ideologicamente ao centro, pois supostamente ali se situaria o *eleitor mediano*, o qual veicularia a média das preferências de todos os eleitores em dada localidade¹⁷².

Downs escora seus modelos em algumas premissas: (i) em um modelo de racionalidade política, que transpõe os mesmos padrões da racionalidade econômica, todo governo busca maximizar o apoio político¹⁷³; (ii) os partidos são um grupo de pessoas cuja finalidade é assumir o governo após uma eleição¹⁷⁴, ou seja, os partidos são apenas *office-seeking*s e as *policies* são apenas meios para atingir tal objetivo¹⁷⁵; (iii) os eleitores também são agentes racionais, os quais votarão no partido que apresentar maior *utility*, que consiste na escolha que lhe é mais benéfica¹⁷⁶; (iv) e as decisões se situam imersas em um contexto de *incerteza*¹⁷⁷.

É evidente que uma crítica que poderia ser feita ao modelo proposto por Downs seria sua inaplicabilidade perante o mundo real, afinal, ele está diante de uma competição que retrata apenas dois partidos, lutando por um único cargo.

¹⁷² “Causality can also be reversed because the number of parties in existence molds the political views of rising generations, thereby influencing their positions on the scale. In a plurality structure, since a two-party system is encouraged and the two parties usually converge, voters' tastes may become relatively homogeneous in the long run; whereas the opposite effect may occur in a proportional representation structure.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 124-125.

¹⁷³ “Our model is based on the assumption that every government seeks to maximize political support. We further assume that the government exists in a democratic society where periodic elections are held, that its primary goal is reelection, and that election is the goal of those parties now out of power. At each election, the party which receives the most votes (though not necessarily a majority) controls the entire government until the next election, with no intermediate votes either by the people as a whole or by a parliament. The governing party thus has unlimited freedom of action, within the bounds of the constitution.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 11-12.

¹⁷⁴ “To avoid this result, we redefine party as follows: a political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election. [...]” DOWNS. *Op. Cit.* p. 25-26.

¹⁷⁵ “Thus politicians in our model never seek office as a means of carrying out particular policies; their only goal is to reap the rewards of holding office *per se*. They treat policies purely as means to the attainment of their private ends, which they can reach only by being elected.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 28-29.

¹⁷⁶ “Each citizen in our model votes for the party he believes will provide him with a higher utility income than any other party during the coming election period. To discover which party this is, he compares the utility incomes he believes he would receive were each party in office. In a two-party system, this comparison can be set up as a simple subtraction:

$$E(U_{At+1}) - E(U_{Bt+1})$$

” DOWNS. *Op. Cit.* p. 38-39.

¹⁷⁷ “Uncertainty is any lack of sure knowledge about the course of events. It may be present in any part of the political decision-making process, and usually affects both political parties and voters by controlling the level of confidence with which they make decisions.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 81.

Ocorre que a partir desse modelo, outros tantos estudos se aprofundaram com o propósito de investigar padrões no comportamento eleitoral (e na própria competição eleitoral)¹⁷⁸. Somente a título de ilustração, a partir de Downs, há estudos sobre o seguinte:

- (i) o modelo de competição envolvendo **coalizões**, ao invés de partidos¹⁷⁹;
- (ii) o **voto estratégico** do eleitor, mirando possíveis coalizões a serem forjadas após a eleição¹⁸⁰;
- (iii) o modelo de competição que retrata a **disputa por mais de um cargo**¹⁸¹;
- (iv) análise da **diferença do gasto** entre os partidos, numa escala esquerda-direita, quando assumem o governo¹⁸²;
- (v) o **efeito de coalizões ex ante** no comportamento do eleitor¹⁸³;
- (vi) o **voto de compensação**, nas ocasiões em que o eleitor se dispersa para o extremo, mesmo que suas preferências sejam mais próximas ao centro¹⁸⁴;
- (vii) ou até mesmo substituindo a unidade de análise do partido para o candidato, dentro de um modelo de distribuição espacial¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Como, por exemplo, recalculando as próprias premissas que Downs apresentou. Cf. AUSTEN-SMITH, David. The spatial theory of electoral competition: instability, institutions, and information. **Environment and Planning C: Government and Policy**. Volume 1, 1983, p. 439-459.; CALVERT, Randall L. Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidate Motivations, Uncertainty, and Convergence. **American Journal of Political Science**. Vol. 29, N. 1, Feb. 1985, p. 69-95.; KITSCHELT, Herbert. Party Systems. In. GOODIN, Robert E. (Ed.) **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2018, p. 1-36.

¹⁷⁹ AUSTEN-SMITH, David. Legislative Coalitions and Electoral Equilibrium. **Public Choice**, Vol. 50, No. 1/3, Carnegie Papers on Political Economy, Volume 6: Proceedings on the Carnegie Conference on Political Economy (1986), pp. 185-210.; AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. **The American Political Science Review**, Vol. 82, No. 2 (Jun., 1988), pp. 405-422.; GSCHWEND, Thomas; MEFFERT, Michael F.; STOETZER, Lukas F. Weighting Parties and Coalitions: How Coalition Signals Influence Voting Behavior. **The Journal of Politics**. Volume 79, Number 2, April 2017, p. 000.

¹⁸⁰ ARMSTRONG II, David A.; DUCH, Raymond M. Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods? **Electoral Studies**, 29, 2010, p. 308-315.; BAHSEN, Oke; GSCHWEND, Thomas; STOETZER, Lukas F. How do coalition signals shape voting behavior? Revealing the mediating role of coalition expectations. **Electoral Studies**, 66, 2020, p. 1-23.; BLAIS, André; NADEAU, Richard; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil. Measuring strategic voting in multiparty plurality elections. **Electoral Studies**. 20, 2001, p. 343-352.; FALCÓ-GIMENO, Albert; MUÑOZ, Jordi. Show me your friends: A Survey Experiment on the Effect of Coalition Signals. **The Journal of Politics**. Volume 79, Number 4, October 2017, p. 1454-1459.; FREDÉN, Annika. Opinion Polls, Coalition Signals and Strategic Voting: Evidence from a Survey Experiment. **Scandinavian Political Studies**. Vol. 00, No. 00, 2016, p. 1-18.

¹⁸¹ AUSTEN-SMITH, David. Party Policy and Campaign Costs in a Multi-Constituency Model of Electoral Competition. **Public Choice**. v. 37, n. 3, 1981, p. 389-402.; AUSTEN-SMITH, David. Two-party competition with many constituencies. **Mathematical Social Sciences**. 7, 1984, p. 177-198.

¹⁸² “Unsurprisingly, then, different models lead to different expectations about whether parties matter. Perhaps the most sensible conclusion is that parties matter, but only moderately. If most politicians are deeply concerned with policies, it would be very surprising to find no difference between parties. If, however, they are also pragmatic vote seekers and are constrained by the bureaucracy and interest groups, we should expect the difference to be modest.” BLAIS, André; BLAKE, Donald; DION, Stéphane. Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. **American Journal of Political Science**. v. 37, n. 1, Feb. 1993, p. 40-62. p. 42.

¹⁸³ GSCHWEND, Thomas; HOOGE, Marc. Should I stay or should I go? An experimental study on voter responses to pre-electoral coalitions. **European Journal of Political Research**. 47, 2008, p. 566-577.; TILLMAN, Erik R. Pre-electoral coalitions and voter turnout. **Party Politics**. 2013, p. 1-12.

¹⁸⁴ KEDAR, Orit. When Moderate Voters Prefer Extreme Parties: Policy Balancing in Parliamentary Elections. **American Political Science Review**. Vol. 99, No. 2, May 2005, p. 185-199.

¹⁸⁵ WITTMAN, Donald. Spatial Strategies When Candidates Have Policy Preferences. In. ENELOW, James; HINICH, Melvin J. (Ed.) **Advances in the Spatial Theory of Voting**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1990. p. 66-98.

Se aquela crítica fosse determinante, é improvável que a literatura reservasse, por tanto tempo, tanta energia para infirmar ou descartar o modelo proposto por Downs.

No entanto, as críticas propostas por Sartori¹⁸⁶ contribuem para o argumento desenvolvido até aqui, inspirado a partir das proposições de Downs, especialmente no que diz respeito às tendências de convergência e à sinalização eleitoral.

Especificamente quanto ao modelo de competição espacial unidimensional proposto por Downs, Sartori apresenta duas críticas. A primeira, e talvez a mais contundente, é que o espaço da política não pode ser reduzido a uma escala unidimensional¹⁸⁷. É bem verdade que Downs adota uma postura simplista perante o papel das ideologias, ao situá-las dentro de um cenário de incerteza e interpretá-las como meros “atalhos” para que os eleitores identifiquem as *policies* dos partidos¹⁸⁸. Nesse contexto, pode parecer que o espaço multidimensional, tal como proposto e sugerido por Sartori, revele-se implacável.

Ainda sobre o espaço multidimensional, o seguinte quadro das “maiores clivagens” na competição partidária, desenhado por Norris¹⁸⁹, é bastante acurado para ilustrar como a escala unidimensional seria anacrônica:

¹⁸⁶ SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Waltensir Dutra. Apres. David Fleischer. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora UnB, 1982.

¹⁸⁷ “Estamos agora prontos a enfrentar o grande debate, isto é, se o espaço da competição partidária pode ser reduzido a uma dimensão única, ou se é inevitavelmente multidimensional. Quando o modelo downsiano é utilizado constatações mistas e alguns resultados que são ao mesmo tempo intrigantes e contraditórios. O que é bastante certo, atualmente, é que os partidos de massa europeus (inclusive na Inglaterra) são capazes de se colocar, quando entrevistados, numa escala esquerda-direita. Isso, porém, não demonstra, na verdade, que esquerda-direita explique, ou baste para explicar o comportamento eleitoral real. [...]” SARTORI. *Op. Cit.* p. 366.

¹⁸⁸ “Another way ideologies help parties cope with uncertainty is by short cutting the process of calculating what policies will gain the most votes. In our model, each party designs its ideology to appeal to that combination of social groups which it feels will produce the most support. If its design is accurate, policies chosen for their consistency with the ideology will automatically please the citizens being courted by the party.” DOWNS. *Op. Cit.* p. 101.

¹⁸⁹ NORRIS, Pippa. Measuring populism worldwide. **Party Politics**. v. 26(6), 2020. p. 697-717. Figura 1 da página 700.

MAJOR CLEAVAGES IN PARTY COMPETITION	
Legitimate authority and decision-making processes: Who should decide policy issues? The establishment <i>v.</i> the people.	
Left-right economic values What should be done and the role of state <i>v.</i> markets in managing the economy, welfare, and redistribution.	Conservative-liberal social values What should be done and the role of the state in managing social order, foreign relations, and moral issues
Socio-economic cleavages: Linked to socioeconomic class, income, wealth, poverty, local community and human development	Cultural cleavages: Linked to generation, education, race/ethnicity, religiosity, urban-rural, nation/region/localities

Somente as cinco divisões acima já poderiam estabelecer cinco escalas de distribuição de preferências: metadecisão, intervenção do estado na economia, igualdade, autonomia e cultura. Uma escala unidimensional, portanto, seria impossível de capturar essas divisões.

Muito embora o espaço unidimensional não seja capaz de retratar todo o espaço político, como apontou Sartori, isso não quer dizer que ele seja completamente dispensável. Ao contrário, essa escala pode ser contingente, por exemplo, em determinado momento e sobre determinada *policy*. Ou então, no âmbito legislativo, inferir qual seja o mediano de Plenário¹⁹⁰.

A segunda crítica de Sartori diz respeito à tendência, sugerida por Downs, de que os partidos se inclinarão ao centro do espectro político. Para tanto, Sartori resgata uma de suas classificações sobre o sistema partidário, qual seja o “pluralismo polarizado”¹⁹¹ – tal como aconteceu no Brasil durante a crise que culminou no Golpe de 1964, visto na introdução –, em que a tendência não será centrípeta, mas sim centrífuga (buscarão se dirigir aos polos). Essa questão, por óbvio, extrapola por completo o modelo de Downs, visto que seu modelo é apenas bipartidário.

¹⁹⁰ Por todos, SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 4, 2005, pp. 693-795.

¹⁹¹ Em linhas gerais, o sistema será de “pluralismo polarizado” quando existir 5-6 partidos competitivos e que a distância ideológica, entre eles, será significativa. Sartori apresenta seis características desse sistema, que, nesse momento, vale destacar: a existência de oposições irresponsáveis e de partidos antissistema relevantes, além da tendência centrífuga mencionada acima. SARTORI. *Op. Cit.* p. 156-201 e 382.

Apesar dessas duas críticas, há um conceito cunhado por Sartori que é útil para o argumento. Ao analisar o comportamento partidário e a relação entre o eleitor e o partido, Sartori formula o conceito de “imagem partidária”¹⁹², que, essencialmente, significa a representação do partido para o eleitor. Portanto, a imagem partidária que seria capaz de mediar, para o eleitor, as preferências do partido e, com isso, indicar maior ou menor proximidade.

O conceito de imagem, a rigor, nada mais é do que uma forma de **sinalização eleitoral** para os eleitores. A política, por vezes, resume-se a isso. Independente de qualquer desdobramento prático, a política se estrutura em um jogo de sinalizações perante o eleitorado.

Não é incomum encontrar, na literatura, análise de como as sinalizações repercutem no comportamento dos agentes (candidatos, partidos e eleitores). Somente a título de ilustração, vale mencionar:

- i) como a sinalização dos líderes partidários repercute nos *policies outcomes*¹⁹³;
- ii) o papel da propaganda política em revelar o comportamento escondido do partido e dos candidatos¹⁹⁴;
- iii) a sinalização estratégica da oposição acerca da participação do governo em eventual crise militar internacional¹⁹⁵;
- iv) a influência dos protestos no poder de agenda dos partidos¹⁹⁶;
- v) sinalização da coesão intrapartidária em uma convenção partidária¹⁹⁷;
- vi) como sinais de coalizões futuras influenciam o voto do eleitor¹⁹⁸;
- vii) a sinalização do engajamento em políticas de combate à corrupção¹⁹⁹;
- viii) demonstrar “caráter”, isto é, que não está disposto a relativizar suas convicções de forma pragmática para obter mais votos²⁰⁰.

¹⁹² “A imagem partidária não é a mesma coisa que identificação partidária. Embora os dois conceitos estejam obviamente relacionados, é perfeitamente possível várias pessoas identificarem-se com o mesmo partido embora tendo dele representações profundas ou tão estáveis quanto a identificação partidária, provavelmente será menos efêmera do que as atitudes dos eleitores para com as questões e os candidatos.” SARTORI. *Op. Cit.* p. 360.

¹⁹³ LOHMANN, Susanne. A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action. **The American Political Science Review**. Vol. 87, No. 2 (Jun., 1993), pp. 319-333.

¹⁹⁴ MASAOKI, Tamura. A Signaling Explanation for Political Parties and Advertisements. **Theoretical Economics Letters**. n° 8, 2018, p. 241-255.

¹⁹⁵ SCHULTZ, Kenneth. Domestic Opposition and Signaling in International Crises. **American Political Science Review**. Vol. 92, No. 4, December 1998, p. 829-844.

¹⁹⁶ WOUTERS, Ruud; SEVENANS, Julie; VLIEGENTHART, Rens. Selective Deafness of Political Parties: Strategic Responsiveness to Media, Protest and Real-World Signals on Immigration in the Belgian Parliament. **Parliamentary Affairs**. n. 74, 2021, p. 27-51.

¹⁹⁷ JUHL, Sebastian; LEHRER, Roni. Get a Grip on Yourself! Signaling Cohesiveness Through National Party Congresses. **Working Paper**. Disponível em <http://www.ronilehrer.com/docs/Juhl_Lehrer_get_a_grip.pdf>. 2019, p. 1-30

¹⁹⁸ GSCHWEND, Thomas; MEFFERT, Michael F.; STOETZER, Lukas F. *Op. Cit.*; FREDÉN, Annika. *Op. Cit.*

¹⁹⁹ GRIEBELER, Marcelo de C.; SILVA, Alexandre R. da. Signaling Honesty: Institutional Strength and Voters’ Concern About Corruption in a Model of Electoral Competition. **Revista Brasileira de Economia**. Vol. 74, No. 3, Jul-Set 2020, p. 277-304.

²⁰⁰ KARTIK, Navin; MCAFEE, R. Preston. Signaling Character in Electoral Competition. **The American Economic Review**. Vol. 97, No. 3, June 2007, p. 852-870.

Como visto no capítulo anterior, a sinalização eleitoral é crucial para a abordagem agregativa, justamente como forma de viabilizar a agregação das preferências dos eleitores.

A abordagem de Downs, pensando nas teorias de democracia, é inegavelmente elitista e lança luz apenas para o aspecto da competição. Porém, ele fornece subsídios para duas conclusões que são pertinentes para analisar a democracia nos partidos. Os partidos são *office-seeking* e *vote-seeking*, ou seja, consistem apenas num grupo de pessoas que se organiza para conquistar o governo, resgatando a classificação abordada na seção anterior. A ideologia possui função secundária e a democracia interna é irrelevante para esse propósito. Junto com as tendências oligárquicas, esse objetivo se tornaria contrafactual: os partidos são apenas competidores pelo poder.

Agora, a questão que se torna devida é saber se as teorias democráticas, à luz de seus respectivos ideais normativos, exigem mais do que isso. As tendências oligárquicas e a competição eleitoral não induzem a uma contradição, como visto acima. Contudo, é possível exigir três padrões *mínimos* decorrentes da própria organização e da própria situação dos partidos na democracia – no caso, o aspecto externo da correlação: (i) possibilidade de ascender aos quadros de direção partidária; (ii) clareza nas competições intrapartidárias para as candidaturas (prévias); (iii) e transparência nas regras de disciplina partidária.

Com relação ao primeiro, ainda que Lupi e Freire estivessem na direção partidária por muito tempo, o partido deve permitir a articulação de grupos antagônicos e lideranças alternativas. Se há lisura nas disputas internas e elas são periódicas, mesmo que um líder seja reconduzido à direção por sucessivas vezes, esse padrão mínimo é atendido. Aqui, as direções provisórias e as intervenções dos diretórios nacionais nos estaduais (ou dos estaduais nos municipais) acedem um sinal de alerta, como, de fato, os casos elencados a partir da jurisprudência do TSE, no capítulo quatro, demonstram.

Com relação ao segundo, as convenções para escolhas de candidatos também devem contar com algum grau de lisura nas disputas internas. É recorrente que a convenção ocorra de forma simbólica, apenas para indicar a seleção de um ou alguns candidatos, delegando o resto da composição nominata para órgãos executivos dos partidos. Isso, por si só, não é

problemático, desde que o partido permita a competição entre seus próprios filiados. Além disso, tal como visto no capítulo anterior, o ideal da democracia deliberativa exige ainda mais, pois os partidos devem adotar posturas inclusivistas, tal como paridade de gênero e de raça – independente da previsão na legislação eleitoral nesse sentido. Aqui está a principal exigência do aspecto externo da correlação entre partidos e democracia. Embora se admita a possibilidade de que a organização intrapartidária adote vieses oligárquicos, os *outputs* produzidos pelo partido, principalmente durante a competição eleitoral, devem ser orientados para maior inclusão, ainda que em patamares mínimos, tais como as ações afirmativas destacadas nos capítulos seguintes sugerem, como piso mínimo de candidatura de gênero e destinação de recursos para candidaturas femininas e candidaturas negras. Essas exigências não são paradoxais, pois buscam situar o partido dentro de um contexto democrático deliberativo. **Em síntese: os partidos podem ser internamente democráticos ou não, porém, eles devem ser orientados para maximizar o regime democrático de forma abrangente.**

Com relação à terceira, a transparência das regras de disciplina partidária decorre do conteúdo mínimo do processo legal e da liberdade de associação. As teorias do cartel partidário²⁰¹ se revelam úteis ao menos para indicar que a disciplina partidária é um tema relevante e que merece ser abordada a partir de um viés democrático. Um exemplo de como isso repercute na necessidade de partidos democráticos está na proibição de que as punições aos representantes ocorram de maneira *ad hoc*, sem direito ao devido processo legal e sem que haja uma definição mínima das condutas vedadas pelo partido. Não por outro motivo, como se verá nos capítulos seguintes, a fidelidade partidária é um tema recorrente na jurisprudência do TSE. Aqui, a razão desse padrão mínimo é uma forma de fronteira para impedir punições e perseguições indevidas, o que, fatalmente, tornaria inócuo a competição eleitoral e, com isso, sequer poderia relacionar os partidos às abordagens elitistas/minimalistas ou agregativas.

Diante desse cenário, o aspecto interno da correlação entre democracia e partidos (até aqui retratado como democracia interna ou intrapartidária) repercute menos na organização

²⁰¹ “We define an agenda cartel as a set of agents possessing two key properties. First, they collectively hold a controlling share of the agenda-setting offices relevant to a given assembly. Thus, just as an economic cartel collectively monopolizes an economic resource, such as oil, so an agenda cartel collectively monopolizes a legislative resource, agenda-setting offices. Second, the cartel establishes a procedure for agreeing on which proposals will be allowed access to the plenary session. [...]”. AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*. n. 55, 2003. pp. 550-578. p. 552.

intrapartidária²⁰² do que o aspecto externo, que consiste exatamente na acomodação da organização no regime democrático de forma mais abrangente. Esse aspecto externo exige um “vetor” de democracia maior nos resultados produzidos pelo partido, que devem observar padrões mínimos de competição intrapartidária, ações afirmativas e clareza nas regras da disciplina partidária.

Por fim, um argumento que se extrai *a contrario sensu* do que é desenvolvido até aqui é o seguinte: **melhorias na representação passam mais pelo sistema eleitoral e sistema partidário, por retratar a arena institucional do jogo político dos partidos, do que propriamente aspectos internos, em especial, maior ou menor democracia intrapartidária.** Isso somente lança luz e reforça o protagonismo que o TSE possui quanto à modelagem dessa arena institucional e, por consequência, na indução para uma representação melhor.

²⁰² SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 7, n. 1, p. 107–136, 2020.

3 OS PARTIDOS NO BRASIL I: UM “RAIO-X” SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO TSE ENTRE 1999-2024

Os capítulos anteriores se situaram num plano mais abstrato a respeito das teorias sobre democracia e sobre partidos, bem como as correlações recíprocas entre partidos e democracia. A partir de agora, a pesquisa se volta para uma dimensão mais empírica, com o propósito de analisar o papel do TSE, enquanto determinante institucional, sobre a correlação.

Nesse sentido, interpreta-se o TSE como uma variável exógena, que, por se caracterizar como a autoridade eleitoral no país, repercute tanto na arena institucional²⁰³ da competição dos partidos, quanto na própria caracterização dos partidos. No que diz respeito à arena institucional, a interpretação da legislação eleitoral pelo TSE é a última fronteira normativa do sistema eleitoral e do sistema partidário, pois seria a última instância com a aptidão de regular quais os comportamentos válidos e não válidos na disputa eleitoral.

No que diz respeito à modelagem dos partidos, a interferência no que os partidos são no Brasil pode ocorrer de duas formas: por *indução*, quando as decisões modelam condutas que repercutem indiretamente na organização partidária, por exemplo, a partir da caracterização de hipóteses de inelegibilidade que condicionam a formação das nominatas, ou por *fricção*, quando as decisões são endereçadas diretamente para a organização partidária, tais como as recentes regras sobre a duração dos órgãos executivos dos partidos. Em alguma medida, **os partidos são produto daquilo que seus dirigentes, membros, apoiadores e simpatizantes almejam**. Mas também, em alguma medida, **os partidos são produto daquilo que as regras constitucionais e eleitorais permitem que sejam**.

Esses dois conceitos também são úteis para indicar a calibragem de como o TSE impacta a competição eleitoral e, por isso, serão discutidos nesse capítulo.

²⁰³ O conceito de arena institucional é comum na literatura dos estudos da *rational choice*. Somente a título de definição, a arena institucional sintetiza todos os limites institucionais – jurídicos e políticos – que os *players* de determinada interação, isto é, de determinado jogo, devem observar. Isso engloba, por exemplo, regras de conduta e regras envolvendo o sistema eleitoral. Sobre o tem, Cf. TSEBELIS, George. Jogos Ocultos. *Op. Cit.* p. 23.

O capítulo atual está dividido em três seções. A primeira seção versa sobre o percurso de pesquisa, a metodologia de classificação e catálogo, a justificativa da abordagem e as limitações inerentes à análise. A segunda seção versa sobre os achados gerais que podem ser apontados a partir da jurisprudência do TSE entre o primeiro informativo publicado em 1999 e o último informativo publicado em 2024. A terceira seção versa os desdobramentos da mudança de perfil do TSE enquanto variável institucional, demonstrada com a mudança de um perfil de mera aplicação de conformidade da legislação eleitoral para uma instituição interveniente na arena institucional, seja *por fricção*, seja por *indução*, gerando desdobramentos sobre a própria competição eleitoral.

3.1 Percurso da pesquisa

A pesquisa teve por fonte primária os informativos de jurisprudência disponibilizados no próprio portal do TSE²⁰⁴. Em linhas gerais, os informativos são uma espécie de boletim produzido por uma unidade administrativa da Corte, contendo resumos, acórdãos e decisões de casos julgados no período recente ao informativo.

O espaço amostral de análise contemplou todos os informativos publicados até dezembro de 2024: o último publicado foi o de número 18, Ano 26, com referência ao período de 15 a 30 de novembro de 2024. O primeiro informativo disponibilizado no portal (número 1, Ano 1) remete ao período de 10 a 16 de maio de 1999. Assim, **foi analisada uma janela de quase 25 (vinte e cinco) anos de decisões**. Considerando a composição da Corte bienal, a janela **contemplou 19 (dezenove) Presidências/Gestões**²⁰⁵, bem como um período com **7 (sete)**

²⁰⁴ A descrição que consta no ícone dos informativos é a seguinte: “O *Informativo de Jurisprudência do TSE (Infojur TSE)*, elaborado pela Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento, contém resumos não oficiais de decisões do Tribunal ainda não publicadas e de acórdãos já publicados no Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (*DJE*).

Também estão disponíveis os encartes com os acórdãos e decisões publicados em sessão.”

O link para acesso é o seguinte: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/informativo-tse>

²⁰⁵ Algumas gestões não concluíram o biênio, tais como a gestão do Presidente Min. Carlos Mário da Silva Velloso (43ª Presidência, entre 15.03.2006 e 19.01.2006), sucedida pela gestão do Presidente Min. Gilmar Mendes (44ª Presidência, entre 21.02.2006 e 26.04.2006); a gestão da Presidenta Min. Cármen Lúcia (48ª Presidência, entre 18.04.2012 e 19.11.2013), sucedida pela gestão do Presidente Min. Marco Aurélio (49ª Presidência, entre 19.11.2013 e 13.05.2014); a gestão do Presidente Min. Luiz Fux (52ª Presidência, entre 06.02.2018 e 14.08.2018), sucedida pela gestão da Presidenta Min. Rosa Weber (53ª Presidência, entre 14.08.2018 e 25.05.2020); a gestão do Presidente Min. Luís Roberto Barroso (54ª Presidência, entre 25.05.2020 e 22.02.2022), sucedida pela gestão do Presidente Min. Edson Fachin (55ª Presidência, entre 22.02.2022 e 16.08.2022).

eleições municipais e 6 (seis) eleições federais e estaduais, o que permite a verificação de mudanças legislativas e viradas jurisprudenciais ao longo do período.

A partir dos informativos, o passo seguinte foi tratar os dados, classificar, segmentar e catalogar os julgamentos em oito temas:

(i) Abuso de poder, condutas vedadas em campanha eleitoral, recurso contra diplomação e ação de impugnação de mandato eletivo

Optou-se por agrupar casos envolvendo os ilícitos mais graves da legislação eleitoral e que podem resultar em hipóteses de inelegibilidade, cassação do registro de candidatura ou do diploma e a perda do mandato.

As hipóteses de abuso de poder estão previstas no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990²⁰⁶ e as hipóteses de conduta vedada estão previstas na Lei Federal nº 9.504/1997²⁰⁷.

Histórico completo disponível no seguinte link: <https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/origem/por-presidencias/presidencias-e-ministros-do-periodo>

²⁰⁶ “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]”

²⁰⁷ “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

§ 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

§ 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

O recurso contra expedição de diploma (RCED) está previsto no art. 262 do Código Eleitoral²⁰⁸ e é o instrumento processual para impugnar a eleição de determinado candidato que (a) se tornou inelegível após o deferimento do seu registro de candidatura ou (b) para as hipóteses de inelegibilidade com previsão constitucional ou (c) falta de condição de elegibilidade (ex. nacionalidade ou domicílio eleitoral).

§ 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do **caput** deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

§ 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.

§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá *ex officio* à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.

§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.

§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.”

²⁰⁸ “Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

§ 1º A inelegibilidade superveniente que atraí restrição à candidatura, se formulada no âmbito do processo de registro, não poderá ser deduzida no recurso contra expedição de diploma.

§ 2º A inelegibilidade superveniente apta a viabilizar o recurso contra a expedição de diploma, decorrente de alterações fáticas ou jurídicas, deverá ocorrer até a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem os seus requerimentos de registros de candidatos.

§ 3º O recurso de que trata este artigo deverá ser interposto no prazo de 3 (três) dias após o último dia limite fixado para a diplomação e será suspenso no período compreendido entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, a partir do qual retomará seu cômputo.”

A ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) está prevista no art. 14, §10, da Constituição Federal²⁰⁹ e serve para impugnar os casos de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Não houve o catálogo de casos que versassem sobre questões processuais do RCED e da AIME, pelos motivos indicados mais abaixo. O catálogo se limitou às condutas que pudessem ensejar o RCED e a AIME.

(ii) Alistamento

O tema alistamento envolve tanto aspectos da inscrição eleitoral quanto aspectos envolvendo o domicílio eleitoral, que é uma das condições de elegibilidade. O acervo é menor com relação a esse tema, pois não houve a seleção de casos envolvendo aspectos administrativos do alistamento, pelos motivos também indicados abaixo.

(iii) Crime Eleitoral

Casos envolvendo algum tipo penal previsto na legislação eleitoral. Mencione-se, como exemplo, o tipo sobre corrupção eleitoral²¹⁰ ou o crime de boca de urna²¹¹. Não houve seleção de casos envolvendo aspectos do processo penal, como, por exemplo, concessão de *habeas corpus* por ausência de alguma das condições da ação penal.

(iv) Elegibilidade e Registro de Candidatura

Nesse tema, foram catalogados os casos que versassem sobre condições de elegibilidade e aspectos do registro de candidatura. O indicador mais frequente é o termo “*caracterização*”, que é a *tag* para casos em que houve a discussão sobre hipóteses de inelegibilidade, principalmente com as mudanças introduzidas a partir da Lei da Ficha Limpa (Lei

²⁰⁹ “[...] § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.”

²¹⁰ “Código Eleitoral, 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.”

²¹¹ “Lei 9.504/1997, art. 39 [...], §5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR: [...] II - II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;”

Complementar nº 135/2010), que alterou substancialmente a Lei Complementar nº 64/1990. Outro indicador frequente nessa categoria é o termo “*desincompatibilização*”, que consiste nas hipóteses de afastamento do cargo e funções previstas no art. 1º, incisos II até VII, da Lei Complementar nº 64/1990.

(v) Partidos Políticos

Houve a segmentação de casos que envolvessem diretamente os partidos políticos, que será objeto de análise específica no próximo capítulo.

Os indicadores mais frequentes do catálogo são aspectos envolvendo filiação partidária, alterações estatutárias dos partidos e questões sobre o uso do Fundo Partidário.

(vi) Prestação de Contas

Esse tema engloba tanto contas de campanha quanto contas partidárias. A partir desse tema, há o catálogo de indicadores envolvendo hipóteses de rejeição das contas, aspectos inerentes à doação e fontes vedadas, e também o indicador “ações afirmativas”, que faz referência à necessidade de destinação de verba para promoção da participação política das mulheres²¹².

²¹² “Constituição Federal, 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:

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias.”

“Lei 9.096/1995, Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; [...].”

(vii) Propaganda

Esse tema engloba tanto propaganda eleitoral – a que ocorre durante as eleições – quanto propaganda partidária – que é a propaganda de responsabilidade dos partidos, para divulgação da plataforma do partido²¹³. Um dos indicadores mais frequentes era “propaganda extemporânea”, destinado a classificar os casos envolvendo propaganda irregular e/ou antecipada.

(viii) Votação

Casos envolvendo aspectos da disputa eleitoral, como por exemplo hipóteses de nulidade da votação, coligações e pesquisa eleitoral.

Não houve o catálogo de decisões monocráticas. Todos os casos catalogados são acórdãos ou atos normativos colegiados.

Optou-se por não catalogar casos sobre questões processuais – por exemplo, casos em que houve o reconhecimento da intempestividade do recurso, perda de objeto, irregularidade na representação, ausência de indicação de divergência jurisprudencial *etc.* É bem verdade que a maioria significativa dos acórdãos estaria catalogada nesse tema, justamente pelo TSE também ser a última instância da Justiça Eleitoral. Porém, esse acervo seria inconclusivo para analisar de que forma a Corte impacta na correlação entre partidos e democracia, por isso a opção por não incluir esses casos.

Em igual sentido, optou-se por não catalogar casos sobre questões administrativas – por exemplo, casos envolvendo diárias de magistrados e servidores, procedimentos de segurança das urnas, atos preparatórios das eleições *etc.* Por ser a autoridade eleitoral do país, além das funções jurisdicionais, o TSE também é protagonista na organização das eleições, razão pela qual as questões administrativas ocupam papel de relevo no dia a dia da Corte. Contudo, pelos mesmos motivos das questões processuais, catalogar esse tipo de acervo seria inócuo para a finalidade da pesquisa, por isso a opção por deixar de fora esses casos.

²¹³ Entre idas e vindas, após ter sido revogada em 2017, a propaganda partidária foi restabelecida por meio da Lei Federal nº 14.291/2022.

Como visto acima, além da classificação em temas, os casos receberam uma *tag*, que consistem nos indicadores sobre o assunto principal do caso. Os indicadores são uma espécie de subdivisão do tema, com a finalidade tripla: detalhar ainda mais o catálogo, verificar os temas que surgem e unificar, eventualmente, os temas mais frequentes.

Todos os casos catalogados podem ser acessados por esse [link](#).

Por fim, antes de passar aos achados gerais, é válido indicar as limitações da presente pesquisa, mesmo com o esforço de sistematização.

A primeira é que os informativos, embora sejam fontes oficiais, não trazem todos os casos do TSE, mas sim uma seleção de casos feita por uma unidade administrativa da Corte²¹⁴. Isso significa que uma análise qualitativa com maior rigor deveria ser feita sobre os diários de justiça e segmentar **todos** os acórdãos do período, o que daria maior precisão sobre o aspecto numérico do que é julgado. Porém, não se invalida os informativos enquanto fonte, pois, ainda que não seja a melhor fonte do ponto de vista quantitativo, é a fonte mais acessível e que passa por um tratamento mínimo de sistematização pela Corte. Inclusive, vale destacar o aprimoramento do *layout* dos informativos nos últimos anos, que se tornaram muito mais convidativos e valorizam a experiência dos usuários. Além disso, a partir de 2024, os informativos passaram a contar com uma linha do tempo, a respeito da evolução jurisprudencial sobre temas eleitorais. Especificamente quanto à presente pesquisa, tenta-se contornar essa limitação por meio da referência a todos os casos analisados, que servem de base para a análise feita, ou seja, o espaço amostral de análise está indicado nos anexos.

A segunda é que, durante o processo de triagem dos informativos, o catálogo se limitou somente aos acórdãos que trouxessem algum tipo de tese no seu texto. O que isso significa? O

²¹⁴ Essa limitação também pode se dar na ordem qualitativa, daí a necessidade de prudência na hora de interpretar os dados. Em 2002, ano de eleições, o indicador mais frequente foi “direito de resposta”. Isso porque os informativos daquele ano veicularam vários casos em que se discutia o direito de resposta de algum candidato. Esse indicador apareceu, em recorrência menor, mas ainda em quantidade significativa, em 2006 e 2010. Em seguida, somente apareceu por duas vezes em 2014 e uma única vez em 2017.

Isso significa que os casos de direito de resposta pararam de chegar no TSE ou deixaram de ser analisados pela Corte? Evidente que não, o que houve foi uma menor seleção desses casos para veiculação nos informativos. Raciocínio similar vale para o indicador “contas partidárias”, que foi o mais frequente em 2001. Naqueles anos, era bastante frequente que os casos de prestação de contas, em especial, as contas partidárias, fossem divulgados nos informativos.

catálogo somente elencou casos em que a partir do trecho divulgado pudesse se extrair alguma tese para fins de classificação. Somente a título de ilustração, é possível que determinado caso pudesse ser classificado no tema **Propaganda** e o indicador mais pertinente fosse “*bem público*”, se fosse lido o relatório e o voto. Porém, no trecho que foi divulgado no informativo, não se extrai nada a respeito do tema. Esse caso, portanto, não foi catalogado, o que pode gerar alguma imprecisão nos números.

Uma situação similar, que também pode gerar alguma imprecisão nos números, passa pelos casos que podem ser classificados em mais de um tema. Com raríssimas exceções – a exceção principal foram as ações afirmativas –, optou-se por classificar o caso no tema predominante. Não incluir as questões processuais contribuiu para esse refinamento no catálogo.

A terceira limitação é menos com relação à metodologia de pesquisa e mais com relação ao contexto em que a pesquisa se insere. Além do prazo curto da duração do mandato dos Ministros do TSE, a jurisprudência da Corte é fortemente influenciada pelas mudanças na legislação eleitoral e por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Isso poderia apontar para uma espécie de anacronismo na “ordem” que a pesquisa se orienta: TSE enquanto determinante institucional, cuja atuação repercute na arena institucional e na organização dos partidos. Ora, por essa limitação, estaria faltando um estágio anterior de verificar como aquelas duas condicionantes (legislação e STF, retratadas daqui para frente como “influxos externos”) repercutem no TSE para, somente a partir daí, poder verificar como o TSE repercute sobre a arena e os atores.

De fato, seria um problema de pesquisa válido e a metodologia apresentada na presente seção talvez fosse útil em fornecer insumos para analisar como esses “influxos externos” repercutem na jurisprudência do TSE. No entanto, para além do problema de pesquisa ser outro – o que envolve recortes e seleções por vezes arbitrárias –, parte dessa limitação pode ser contornada também pelo espaço amostral amplo. A janela de 25 (vinte e cinco) anos tem condições de apontar para mudanças na jurisprudência, seja as que se deram por simples

interpretação dos Ministros²¹⁵, seja as que foram decorrência de “influxos externos”²¹⁶. Como se verá na seção seguinte, fidelidade partidária, Lei da Ficha Limpa e ações afirmativas estão entre os temas principais que vieram desses influxos, sem que isso minimizasse o papel do TSE.

²¹⁵ Dois exemplos marcantes sobre essa mudança são a necessidade de abertura de conta bancária específica para movimentar recursos de campanha e a ação desconstitutiva de decisão que rejeitou as contas.

Somente a título de ilustração, sobre a abertura de conta bancária, o TSE assim entendia em 1999: “A não-abertura de conta bancária por si só não enseja a desaprovação das contas. Possibilidade de se demonstrar por outros meios a regularidade das contas.” Recurso Especial 15.943/SP, Rel. Min. Edson Vidigal, em 1.7.99. Esse entendimento, inclusive, ensinou a Súmula 16: “A falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para a rejeição de contas de campanha eleitoral, desde que, por outros meios, se possa demonstrar sua regularidade”.

Posteriormente, em 2002, a Súmula 16 foi revogada, e o entendimento que passou a prevalecer foi o seguinte: “É necessária a abertura de conta bancária para registrar em sua integralidade a movimentação financeira de campanha.” Recurso Especial Eleitoral 21.338/SP, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 11.9.2003.

Com relação a ação desconstitutiva para suspender a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas do gestor, a virada jurisprudencial foi um pouco mais lenta.

A Súmula 1 assim previa: “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, I, g)”. O entendimento que prevaleceu durante muito tempo no TSE era de que bastava o ajuizamento da ação na Justiça Comum, com o objetivo de anular a decisão dos Tribunais de Contas ou do Poder Legislativo, para que essa hipótese de inelegibilidade fosse afastada: “A existência de decisão do TCU, que julgou irregulares as contas prestadas e de parecer prévio do TCM, contrário à aprovação da contabilidade, não bastam à declaração de improbidade administrativa que, para fins eleitorais, pressupõe provimento judicial em ação própria. Com o ajuizamento em tempo hábil de ação desconstitutiva na Justiça Comum, incide a Súmula-TSE no 1” Recurso Especial Eleitoral 18.302/BA, rel. Min. Maurício Corrêa, em 22.2.2001.

Em 2006, a Súmula passou a ser interpretada de outra forma. Não bastava a mera propositura da ação perante a Justiça Comum. Era necessário, também, que essa ação fosse idônea para afastar a rejeição das contas: “2. Não basta que o candidato ajuíze, perante a justiça comum, a ação desconstitutiva. Deve-se perquirir, na esfera eleitoral, se a pretensão formulada é idônea para afastar a rejeição de contas” Recurso Ordinário 952/MA, rel. Min. José Delgado, em 14.9.2006.

E, indo além, passou a exigir que, na Justiça Comum, o candidato tivesse obtido alguma tutela de urgência para suspender os efeitos da rejeição das contas: “2. A mera propositura da ação anulatória, sem a obtenção de provimento liminar ou antecipatório, não suspende a cláusula de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC no 64/90. 3. Ausência de notícia de concessão, mesmo posteriormente, de alguma medida judicial. 4. Recurso ordinário conhecido e provido” Recurso Ordinário 965/MA, rel. Min. Gerardo Grossi, em 29.9.2006.

Essa virada jurisprudencial, por si só, subverteu os efeitos da ação desconstitutiva como uma das estratégias dos candidatos para afastar a inelegibilidade. A Súmula 1 veio a ser cancelada somente em 2016. O entendimento que prevalece nos dias atuais é a necessidade de provimento jurisdicional que afaste a rejeição das contas.

²¹⁶ Sobre os “influxos externos”, o melhor exemplo decorre de decisão do STF, quanto à aplicação da Lei da Ficha Limpa nas eleições de 2010. O TSE interpretava no sentido de que era aplicável: “No mérito, o eminente relator assentou que a nova lei, denominada “Lei da Ficha Limpa”, não deixa dúvida em seus termos quanto à sua aplicação alcançar situações anteriores ao início de sua vigência e, conseqüentemente, as eleições de 2010. Nesse sentido destacou o disposto no art. 3º da nova lei. Em seqüência, afirmou a inexistência de óbice à incidência imediata da norma quanto ao princípio da anualidade estatuído no art. 16 da Constituição Federal. Nesse ponto, destacou que as inovações trazidas pela LC no 135/2010 têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral.” Consulta no 1.120-26/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, em 10.6.2010. Porém, em 2011, veio a fixação da tese firmada no Tema 387 da Repercussão Geral do STF: “A Lei Complementar 135/2010 não é aplicável às eleições gerais de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal).” Recurso Extraordinário 633.703/MG, Min. Relator Gilmar Mendes, julgado em 23.03.2011.

Com isso, o TSE teve que mudar sua jurisprudência sobre o tema: “Tendo em vista que a impugnação se funda apenas na inelegibilidade do art. 1º, I, I, da Lei Complementar nº 64/90, trazida pela Lei Complementar nº 135/2010, e considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto a não aplicação dessa lei para as eleições de 2010, cumpre reconhecer a improcedência da impugnação fundada na nova hipótese de inelegibilidade.” Questão de Ordem Recurso Ordinário nº 8924-76/SC Relator: Ministro Arnaldo Versiani, em 28.6.2011.

3.2 Achados gerais

Foram catalogados **4.378 (quatro mil, trezentos e setenta e oito) casos entre 1999 e 2024**. Nos anexos, é possível identificar que houve uma redução da quantidade de casos a partir de 2015, voltando a ter um número expressivo anual somente em 2024. Como destacado na seção anterior, isso não significa que o TSE tem julgado menos, apenas que os informativos têm divulgado menos casos do que o início dos Anos 2000.

Segmentando por anos, os temas numericamente principais foram **Propaganda**, que, em dez anos, foi o tema com mais casos catalogados, e **Elegibilidade e Registro de Candidatura**, que, em onze anos, foi o tema com mais casos catalogados. Ocorre que esse recorte traz mais uma consideração específica: nove dos onze anos que **Elegibilidade e Registro de Candidatura** foi o tema mais frequente ocorreram após 2010, o que aponta para a indicação de como a Lei da Ficha Limpa, promulgada em 2010, repercutiu de forma significativa na pauta do TSE.

O indicador “*caracterização*”, que serve para apontar os casos cuja discussão envolveu as hipóteses de (in)elegibilidade, esteve entre os indicadores mais frequentes em 2001, 2008 e 2009 e 2010. Nos anos de 2012, 2013 e 2014, foi o indicador que mais prevaleceu, o que coincide com os efeitos da Lei da Ficha Limpa sobre a competência do TSE. A partir de uma simples dedução, infere-se que mais hipóteses de inelegibilidade fatalmente resultariam em mais casos para o TSE.

Números à parte, uma análise quantitativa e qualitativa dos casos conduz à caracterização do **principal achado da pesquisa: a mudança do perfil do TSE, que modificou sua atuação de puramente conformidade da legislação eleitoral para uma atuação interveniente na competição eleitoral**. Os desdobramentos e pressupostos serão retomados na seção seguinte. No momento, vale destacar achados específicos do catálogo que subsidiem essa mudança de perfil.

O retrato que melhor corrobora essa hipótese são os indicadores que se inserem no tema **Propaganda**. A simples verificação dos principais indicadores já denota essa mudança.

O indicador “*necessidade de prévio conhecimento*” fornece insumos que sinalizam para uma mudança de perfil do TSE ao longo dos anos. Em síntese, esse indicador aglutinou casos envolvendo propaganda irregular, no sentido de que a sanção somente seria possível após a comprovação da responsabilidade do beneficiário²¹⁷. Esse foi o indicador mais frequente em 1999 e o quarto mais frequente em 2000. Ao longo dos anos, a incidência desse indicador reduziu significativamente, em especial após 2006, com uma mudança na Lei Federal nº 9.504/97.²¹⁸

Outro exemplo de como a mediação da propaganda eleitoral ocupava papel enfático na agenda do TSE se dá através dos indicadores “*crítica política*”, “*propaganda extemporânea*” e “*propaganda partidária*”. Esses indicadores versavam sobre limites e possibilidades da propaganda por partidos e candidatos, seja durante o pleito eleitoral, seja em momento anterior. Em 2001, 2010 e 2011, “*propaganda extemporânea*” esteve entre os indicadores mais frequentes. Em 2003, 2005, 2007 e 2011, “*propaganda partidária*” esteve entre os indicadores mais frequentes. O indicador “*crítica política*”, que buscava aglutinar casos em que determinada opinião não fosse lícita e não caracterizasse propaganda irregular, esteve entre os mais frequentes em 2002 e 2005 e apareceu em bom número até 2011.

Porém, ao longo dos Anos 2010, a incidência desses indicadores reduziu consideravelmente. O indicador “*crítica política*”, após 2011, só voltou a aparecer uma única vez em 2023 e uma única vez em 2024. A propaganda partidária foi extinta em 2016 e somente restaurada em 2022, o que até encontra justificativa na menor incidência do indicador. O indicador “*propaganda extemporânea*”, que reunia propaganda antecipada e propaganda ilícita,

²¹⁷ A título de exemplo: “Para a procedência da representação e imposição de penalidade pecuniária, por realização de propaganda eleitoral irregular, não é suficiente a mera presunção, havendo o representante que se desincumbir do ônus de comprovar o conhecimento prévio do beneficiário da publicidade” Agravo de Instrumento 2.053/SP, rel. Min. Mauricio Corrêa, em 4.11.99.

²¹⁸ A redação original do §1º do art. 37 era a seguinte: “§ 1º A pichação, a inscrição a tinta ou a veiculação de propaganda em desacordo com o disposto neste artigo sujeitam o responsável à restauração do bem e a multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR.”.

A Lei nº 11.300/2006 alterou o parágrafo para expressamente exigir o prévio conhecimento do beneficiário para aplicação da sanção: “§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no **caput** deste artigo sujeita o responsável, **após a notificação e comprovação**, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).”

logo, bastante abrangente, não esteve entre os indicadores mais frequentes ao longo dessa década.

É evidente que parte dessa menor incidência pode ser tributada a menor veiculação de casos desses indicadores por parte dos informativos²¹⁹. **Contudo, parte dessa menor incidência também pode remeter à hipótese de mudança de perfil da pauta do TSE.** A mediação da propaganda eleitoral parece ter se descolado da análise de condutas específicas que poderiam caracterizar propaganda antecipada e passou a inserir a propaganda eleitoral dentro de um contexto mais abrangente da competição eleitoral. Em outras palavras, **o TSE deixou de exercer uma instância de conformidade para atuar de maneira mais interveniente no processo eleitoral.**

Os exemplos a seguir devem ajudar a tornar mais clara essa hipótese.

Em 2011, o último ano com maior incidência do indicador “*propaganda extemporânea*”, é possível encontrar acórdãos sobre: (i) anúncio, ainda que sutil, de determinada candidatura configura propaganda antecipada²²⁰; (ii) necessidade de tratamento isonômico aos candidatos nos debates, programas e entrevistas e inexistência de pedido de votos²²¹; (iii) matéria jornalística que exalta qualidades pessoais de candidato, considerando-o mais apto, configura propaganda irregular²²²; (iv) reação espontânea dos participantes do evento pode caracterizar propaganda antecipada²²³. Observe que todos os casos versaram sobre limites e restrições num caráter mais voltado à conformidade da propaganda eleitoral *vis-à-vis* a

²¹⁹ Vide a menção aos indicadores “direito de resposta” e “contas partidárias” da seção anterior.

²²⁰ “A propaganda eleitoral extemporânea em programa partidário se configura pelo anúncio, ainda que sutil, de determinada candidatura, dos propósitos para obter apoio por intermédio do voto e de exclusiva promoção pessoal com finalidade eleitoral, sobretudo quando realizada às vésperas do período eleitoral.” Representação nº 1474-51/DF, rel. Min. Nancy Andrighi, em 26.10.2011.; Representação nº 1562-89/DF Relatora: Ministra Nancy Andrighi, em 25.11.2011.

²²¹ “1. Em que pese o art. 36-A, I, da Lei nº 9.504/97 possibilite a divulgação de plataformas e projetos políticos, em caso de participação em entrevistas, programas, encontros ou debates, nos meios de comunicação social, tal somente se afigura lícito se, conferido tratamento isonômico aos demais candidatos pelas emissoras de rádio e televisão, não houver pedido de votos” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1663-28/PI Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 27.5.2011.

²²² “1. A divulgação de matéria jornalística que se limita a ressaltar as qualidades pessoais de determinado candidato, tendo-o como o mais apto para o exercício do mandato e diminuindo a importância de seus concorrentes nas pesquisas eleitorais, configura propaganda eleitoral irregular.” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 3909-95/CE Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, em 19.4.2011.

²²³ “5. Configura propaganda eleitoral antecipada reação à manifestação, ainda que surgida espontaneamente entre os presentes a evento, que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, eventual candidatura, mesmo que somente postulada.” Recurso na Representação nº 1722-17/DF Relator: Ministro Joelson Dias, em 16.2.2011.

legislação eleitoral. Ou seja, a análise era segmentada e setorial a respeito da propaganda. Puramente, uma análise de conformidade.

Ocorre que, ao longo do espaço amostral, é possível encontrar temas que situam a propaganda numa conjuntura mais ampla e, por esse motivo, o TSE passa a mediar a competição eleitoral também por meio da propaganda. Alguns indicadores servem para ilustrar essa mudança.

O primeiro é “*propaganda na internet*”. Esse indicador apareceu pela primeira vez em 2000, sobre a aplicação de multa a emissoras de rádio e TV e empresas de comunicação social que mantêm sítios na Internet²²⁴. Em 2001, por exemplo, o indicador aparece por três vezes, duas a respeito da possibilidade de participação de candidato em sala de bate-papo na Internet²²⁵ e uma sobre a possibilidade de manutenção de homepage sem que isso, por si só, caracterize propaganda eleitoral²²⁶. Contudo, essas questões eram esporádicas, até porque não existia regulamentação legislativa sobre o tema, que somente veio a acontecer a partir da Lei Federal nº 12.034/2009, que incluiu os artigos 57-A, 57-B, 57-C, 57-D, 57-E, 57-F, 57-G e 57-H na Lei Federal nº 9.504/1997.

Nos anos mais recentes, além desse indicador ser mais frequente, quando comparado aos Anos 2000, ele passou a combater questões como *fake news*²²⁷ e *hate speech*²²⁸, sem deixar

²²⁴ “Não há previsão legal para a imposição de multa a candidato, com base no art. 45 da Lei no 9.504/97, que é dirigido tão-somente às emissoras de rádio e televisão e às empresas de comunicação social que mantêm sítios na Internet” Recurso Especial Eleitoral 16.004/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, em 4.2.2000.

²²⁵ “Presença de candidato em sala de bate-papo via Internet. Hipótese que não caracteriza propaganda.” Recurso Especial Eleitoral 19.066/SP, rel. Min. Costa Porto, em 24.5.2001; “Presença de candidato em sala de bate-papo mantida por provedor de acesso à Internet, para responder perguntas de internautas. Hipótese que não caracteriza propaganda eleitoral e, por isso, impede a aplicação da sanção prevista no art. 36, § 3o, da Lei no 9.504, de 1997” Agravo de Instrumento 2.715/SP, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, em 26.4.2001.

²²⁶ “A manutenção de homepage na Internet não caracteriza propaganda eleitoral. O acesso a eventual mensagem que nela se contenha não se impõe por si só, mas depende de ato de vontade do internauta” Recurso Especial Eleitoral 18.815/SP, relator para o acórdão Luiz Carlos Madeira, em 29.5.2001.

²²⁷ “Em consonância com orientação recente desta Corte, foi dado provimento ao recurso especial eleitoral interposto pelos embargados para condenar o embargante, ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00, com base no art. 57-D, § 2º, da Lei 9.504/97, tendo em vista que da análise do conteúdo da publicação realizada pelo embargante, em seu perfil do Twitter, verifica-se a configuração de propaganda negativa, por meio de divulgação de conteúdo sabidamente inverídico, conforme expressamente admitido pela Corte de origem.” Ac. de 7/12/2023 no AgR-REspEI n. 060381534, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.

²²⁸ “Discurso de ódio a pré-candidatos em publicação realizada por cidadão comum em perfil privado nas redes sociais durante período pré-eleitoral pode configurar propaganda eleitoral antecipada negativa.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600072-23, São Luís/MA, redator para o acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 4.5.2021.

“No caso, é evidente a veiculação de propaganda sabidamente inverídica, de cunho discriminatório e de incentivo à violência às religiões de matrizes africanas vinculadas a candidato à Presidência da República, com intuito de

de retratar as hipóteses de propaganda antecipada, ainda que realizada na Internet²²⁹, típico daquela postura de conformidade.

O indicador “*lives*” é um indicador que tangencia o tema **Propaganda**, porém foi catalogado no tema **Abuso, Condutas Vedadas, RCED e AIME**. Os casos catalogados nesse indicador tangenciam tanto a propaganda na Internet quanto a propaganda institucional (que também é um indicador frequente). Os dois casos catalogados tiveram como personagem central o ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, que realizou *lives* para promoção de sua campanha à reeleição no Palácio do Planalto, sede do governo. Nos dois casos, não houve a caracterização de abuso de poder político²³⁰, embora no segundo caso o Tribunal tivesse fixado *standards* para a realização das *lives* em cômodo da residência oficial²³¹.

angariar apoio político de entidades religiosas, que vem assumindo especial relevância no cenário eleitoral”. Ac. de 5/5/2023 no Rec-Rp nº 060003703, rel. Min. Maria Claudia Bucchianeri, red. designado Min. Alexandre de Moraes.

²²⁹ “Sítios de relacionamento na Internet, ainda que tenham seu acesso restrito aos usuários, constituem meios aptos à divulgação de propaganda eleitoral extemporânea, uma vez que são amplamente utilizados para a divulgação de ideias e informações ao conhecimento geral. Portanto, a veiculação de mensagens com conteúdo eleitoral nos sítios de relacionamento antes do período permitido não elide a aplicação da legislação eleitoral que veda a propaganda antecipada.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 5.817-30/MG, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, em 15/2/2011; “O Twitter é meio apto à divulgação de propaganda eleitoral extemporânea, eis que amplamente utilizado para a divulgação de ideias e informações ao conhecimento geral, além de permitir interação com outros serviços e redes sociais da Internet.” Recurso na Representação nº 1825-24/DF, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, em 15.3.2012; “Este Tribunal assentou, recentemente que a propaganda eleitoral antecipada – por meio de manifestações dos partidos políticos ou de possíveis futuros candidatos na internet –, somente resta caracterizada quando há propaganda ostensiva, com pedido de voto e referência expressa à futura candidatura, ao contrário do que ocorre em relação aos outros meios de comunicação social nos quais o contexto é considerado.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 273-54/RJ Relatora: Ministra Luciana Lóssio, em 18.3.2015.

²³⁰ “Na hipótese, está caracterizada a realização de ato público de campanha consistente em live eleitoral em benefício da candidatura dos investigados e de terceiros, realizada em 18/8/2022, com transmissão em canais e redes sociais do então Presidente da República. 47. No entanto, não foi possível definir, com necessária segurança, que a live foi realizada no Palácio do Planalto, pois: 47.1 Essa circunstância não foi anunciada pelo primeiro investigado durante a live; 47.2 As matérias jornalísticas não contêm material documentado (fotos e vídeos) que permitam iniciar algum cotejo com o vídeo da transmissão questionada nos autos; 47.3 Tal como alegado na defesa, nas imagens da live de 18/8/2022 ‘[n]ão há a presença de qualquer dos símbolos da República (bandeira nacional, brasão ou selo), biblioteca, fotografias ou qualquer meio de identificação do local que pudesse, eventualmente, ensejar algum ganho competitivo ao candidato’. 48. Ausente prova robusta de que o Palácio do Planalto e serviços de intérprete de libras custeados pela União tenham sido utilizados na realização da live eleitoral de 18/8/2022, não se configuram as condutas vedadas previstas nos incisos I e III do art. 73 da Lei n. 9.504/1997.” Ac. de 17/10/2023 na AIJE n. 060082869, rel. Min. Benedito Gonçalves

²³¹ “22.2 Aplica-se às lives eleitorais a regra geral de proibição do uso de bens públicos, móveis e imóveis, e de cessão de servidores públicos em horário de expediente, seja para sua realização, seja para sua transmissão (art. 73, I e III, Lei n. 9.504/1997) [...] 54. Fixação de tese, com aplicação a partir das Eleições 2024, no sentido de que: ‘Somente é lícito à pessoa ocupante de cargos de prefeito, governador e presidente da República fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar e transmitir live eleitoral, se: a) tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado; b) a participação for restrita à pessoa detentora do cargo; c) o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura; d) não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos, nem aproveitados servidores, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta e indireta; e) houver devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e das doações estimáveis relativas à live eleitoral, inclusive

Especificamente sobre o indicador “*fake news*”, trata-se, possivelmente, do principal indicador que atesta a mudança de perfil do TSE. Assim como o indicador “*lives*”, há dois casos paradigmáticos que também se situam no tema **Abuso, Condutas Vedadas, RCED e AIME**.

O primeiro caso foi a cassação do mandato do Deputado Estadual pelo Paraná, Fernando Francischini em 2021. Durante as eleições de 2018, momento em que exercia o mandato de Deputado Federal e disputava as eleições para a Legislatura estadual, o então candidato transmitiu *live* em que disseminava notícias falsas a respeito do pleito, no caso, sobre suposta fraude nas urnas eletrônicas. Essa conduta caracterizou abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, o que resultou na cassação do diploma e declaração da inelegibilidade do então Deputado²³².

O segundo caso é análogo ao anterior e foi catalogado no ano de 2024. O TSE reconheceu a inelegibilidade do ex-Deputado Estadual pelo Ceará, Francisco de Assis Cavalcante Nogueira, por abuso de poder político e de autoridade e uso indevido dos meios de comunicação. Nas eleições de 2022, o então Deputado Estadual era candidato à Câmara dos Deputados e, durante a campanha eleitoral, através de comício transmitido em *live*, proferiu discurso desacreditando o sistema de votação e conclamando a rejeição dos resultados nas urnas. O TSE negou provimento ao seu recurso e manteve as sanções estabelecidas pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Ceará, em especial a inelegibilidade e a nulidade dos votos recebidos por ele, determinando novo cálculo para o quociente eleitoral e partidário²³³.

Note que os dois casos acima decorrem de uma virada jurisprudencial, momento em que o TSE passou a interpretar a disseminação de notícias falsas como uma conduta apta a

relativos a recursos e serviços de acessibilidade” Ac. de 19/10/2023 na AIJE n. 060121232, rel. Min. Benedito Gonçalves

²³² “Divulgar, sob a proteção da imunidade parlamentar, fatos sabidamente inverídicos sobre a segurança das urnas eletrônicas pode configurar abuso de poder político e de autoridade e uso indevido de meios de comunicação social.” Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98, Curitiba/PR, rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado na sessão de 28/10/2021.

²³³ “2 – O candidato que ostenta a condição de parlamentar não pode propagar irresponsavelmente fatos deturpados, notícias falsas, teorias conspiratórias sobre fraudes e discurso de ódio, com potencial de desacreditar instituições e promover a desordem social. A posição social do emissor da mensagem tem relevância, pois é certo que a maior credibilidade, carisma, capacidade retórica e condição de autoridade implicam mecanismos fortes de persuasão no contexto da campanha eleitoral. É evidente que certas personalidades políticas adquirem crédito inusitado que lhes permite convencer para além da racionalidade, tornando-se, dessa maneira, mais eficazes na disseminação de desinformação, como ocorreu na hipótese dos autos.” Ac. de 14/3/2024 no RO-El n. 060293606, rel. Min. Raul Araújo, red. designado Min. Antonio Carlos Ferreira.

caracterizar o abuso de poder político e uso indevido de meios de comunicação, o que ilustra e demonstra a mudança de perfil do TSE. Aqui, é pertinente consignar um **segundo achado: a mudança de perfil pode advir da própria jurisprudência do TSE.**

Voltando ao tema **Propaganda**, outro indicador que se tornou mais frequente a partir de 2020 foi o “*impulsionamento*”, sendo um dos indicadores mais frequentes em 2024. A possibilidade de impulsionar conteúdos durante as eleições somente passou a ser admitida com a reforma eleitoral de 2017 (Lei Federal nº 13.488/2017), o que torna inevitável que esse indicador somente viesse a ser pertinente a partir das eleições de 2018. Mencione-se, inclusive, que o custo com o impulsionamento se tornou, recorrentemente, uma das principais despesas eleitorais dos candidatos²³⁴.

A respeito desse indicador, a interpretação do TSE que merece destaque é a que inadmite a contratação do impulsionamento para propaganda eleitoral negativa dos adversários²³⁵. A legislação eleitoral não traz expressamente essa vedação. Foi a própria interpretação da Corte que estabeleceu o impulsionamento de propaganda negativa como um tipo de propaganda ilícita.

²³⁴ Somente a título de ilustração, foi a terceira maior despesa de Eduardo Paes, Prefeito do Rio de Janeiro reeleito em 2024, com R\$ 1.020.000,00 (um milhão e vinte mil reais) gastos; a décima primeira maior despesa de Ricardo Nunes, prefeito de São Paulo reeleito em 2024, com R\$ 1.753.937,00 (um milhão, setecentos e cinquenta e três mil, novecentos e trinta e sete reais) gastos; a quarta maior despesa de Fuad Noman, Prefeito de Belo Horizonte eleito em 2024, com R\$ 1.273.046,38 (um milhão, duzentos e setenta e três mil, quarenta e seis reais e trinta e oito centavos) gastos. Nas capitais da Região Sudeste, foge essa lógica Lorenzo Pazolini, Prefeito de Vitória, reeleito em 2024, que gastou apenas R\$ 8.450,00 (oito mil, quatrocentos e cinquenta reais) com impulsionamento. Porém, somente a título de curiosidade, o Prefeito eleito em Vila Velha, Arnaldinho Borgo, que é cidade da região metropolitana da Grande Vitória, teve o impulsionamento como a segunda maior despesa, na ordem de R\$ 555.000,00 (quinhentos e cinquenta e cinco mil reais).

As despesas podem ser encontradas no portal DivulgaCand da Justiça Eleitoral. Link para acesso: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>

²³⁵ “3. A contratação de impulsionamento de propaganda eleitoral – mediante priorização paga de resultados – em sites de busca com a vinculação ao nome do adversário político como palavra-chave, independentemente do conteúdo, configura ilícito eleitoral, porquanto: a) existe claro viés desinformador na manipulação monetizada da busca para conduzir, em primeiro plano, a um conteúdo que não é orgânico, normal, que o buscador ensinaria, mas, sim, o desejado por quem compra o serviço, com aptidão para influir no processo eleitoral; b) o recurso financeiro empregado na manipulação de buscas e conteúdos político-eleitorais interfere na liberdade de comunicação e de informação do eleitorado, na medida em que dificulta e embaraça o usuário na obtenção do resultado esperado; c) fomenta a reprovável mercancia da carreira e da reputação construída pelo detentor do nome comercializado – atributos de relevante valor no contexto eleitoral –, a caracterizar inadmissível usurpação do prestígio que goza o player em prol do contratante e/ou beneficiário; d) desvirtua a finalidade do serviço de impulsionamento – que é promover partidos, coligações, candidatos e seus representantes, sem causar prejuízo a terceiros – com o objetivo de alcançar dividendos eleitorais.” Ac. de 29/2/2024 no AgR-REspEl n. 060792852, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, red. designado Min. Raul Araújo.

“2. Só se admite o impulsionamento da propaganda eleitoral para promover ou beneficiar candidato. 3. Aplica-se a multa prevista no § 2º do art. 57-C da Lei n. 9.504/1997 quando demonstrada a realização de impulsionamento de propaganda eleitoral negativa.” Ac. de 9/5/2024 na Rp n. 060147394, rel. Min. Cármen Lúcia.

As *lives* e o impulsionamento são ilustrativos de como o TSE tem modificado seu perfil. Se esses indicadores dão pistas, o indicador “ações afirmativas” parece não deixar dúvidas quanto a essa hipótese. Aqui, é pertinente o **terceiro achado: a mudança no perfil pode decorrer de alterações legislativas e decisões do STF, além da própria mudança jurisprudencial do TSE.**

“Ações afirmativas” foi o indicador mais frequente em 2022, 2023 e 2024. E, a partir de 2017, sempre esteve entre os indicadores mais frequentes, embora o primeiro registro remetesse a 2001²³⁶. De fato, trata-se de um indicador abrangente e que contempla qualquer medida prevista na legislação eleitoral ou na jurisprudência que determine alguma forma de compensação entre minorias políticas, notadamente medidas que levem em conta gênero e cor da pele. Com isso, esse indicador pode aparecer no tema **Propaganda, Prestação de Contas, Elegibilidade e Registro de Candidatura e Votação.**

Numa linha histórica, é de se mencionar que a legislação eleitoral trouxe avanços para maior inclusão de candidaturas femininas e, mais recentemente, de candidaturas negras. Fazendo uma analogia aos conceitos mencionados na introdução do presente capítulo – impacto por *indução* e impacto por *fricção*, que servirão para balizar o impacto da jurisprudência do TSE sobre os partidos –, a legislação eleitoral tem aumentado a indução quanto à inclusão daquelas candidaturas no pleito eleitoral. No entanto, a representação com mais mulheres²³⁷ e mais pessoas negras²³⁸ na política ainda apresenta números modestos.

²³⁶ “Registro de candidato. Eleições municipais de 2000. Impossibilidade de se preencher o número de vagas destinadas a mulheres, com candidatura de homens.” Recurso Especial Eleitoral 16.897/SP, red. para o acórdão Min. Nelson Jobim, em 8.3.2001.

²³⁷ Sem contar afastamentos e licenças, a Legislatura da Câmara dos Deputados eleita em 2022 conta com o maior número de Deputadas Federais na história, com 91 representantes, sendo duas mulheres trans. No entanto, a Câmara é essencialmente masculina, pois esse número é apenas 18% da totalidade das cadeiras. Cf. “BANCADA feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans.” **Portal da Câmara dos Deputados**. Publicada em 03 out. 2022. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>>. Acesso em 08 jan 2024.; BORGES, Beatriz; BARBIÉRI, Luiz Felipe. “Bancada feminina é a maior da história do Congresso; deputadas avaliam o que isso representa na prática”. **Portal G1**. Brasília. Publicada em 08 mar. 2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/08/bancada-feminina-e-a-maior-da-historia-do-congresso-deputadas-avaliam-o-que-isso-representa-na-pratica.ghtml>>. Acesso em 08 jan. 2024.

²³⁸ Representantes que se declaram pretos e pardos – mais uma vez, sem contar eventuais afastamentos e licenças – são 134 na atual Legislatura. É um número superior às Legislaturas anteriores, mas ainda aponta para uma sub-representação dessa minoria, considerando, que são a maioria numérica na população brasileira. Cf. “NÚMERO de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado”. **Portal da Câmara dos Deputados**. Publicada em 03 out. 2022. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-negros-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>>. Acesso em 08 jan. 2025.; Cf. HAMMES, Bárbara.

Em 1997, a Lei Federal nº 9.504/1997 já estabelecia o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para cada sexo, isto é, para as eleições proporcionais, a nominata deveria conter pelo menos 30% (trinta por cento) de mulheres e 70% (setenta por cento) de homens – ou vice-versa numa interpretação dissociada na realidade, porque, na prática, a regra era um piso para as candidatas e não para os candidatos²³⁹.

A necessidade de se observar o piso mínimo de candidatas ditou a atuação do TSE nos primeiros casos elencados nesse indicador. No início, os primeiros precedentes identificados passavam pela indicação de como os partidos e coligações poderiam regularizar a nominata²⁴⁰. Ocorre que esses precedentes adotavam uma postura mais conivente com relação aos registros de candidaturas. Por exemplo, no caso identificado em 2013, candidatas femininas que renunciassessem após o registro não entrariam para o cálculo do piso mínimo, ou seja, o momento de aferição da proporção das candidaturas seria o requerimento do registro de candidatura por

“Negros são 56% da população, mas presença na Câmara Federal ainda não chega a 30%: ‘Representação é necessária para toda a sociedade’”. **Portal G1**. Paraná. Publicada em 19 nov. 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2022/11/19/negros-sao-56percent-da-populacao-mas-presenca-na-camara-federal-ainda-nao-chega-a-30percent-representacao-e-necessaria-para-toda-a-sociedade.ghtml>>. Acesso em 08 jan. 2025.

²³⁹ A redação original do art. 10, §3º, era a seguinte: “§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.” Atualmente, a redação, com a alteração da Lei Federal nº 12.034/2009, substituiu o termo “deverá reservar” para um tom mais impositivo “preencherá”: “§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

Para as eleições de 1998, o piso transitório era de 20%: “Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.”

²⁴⁰ “decidiu que: (i) os partidos/coligações têm a obrigação de preencher os percentuais definidos no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, os quais têm por base de cálculo as candidaturas efetivamente lançadas, e não o total de vagas possíveis; (ii) cabe ao partido/coligação providenciar a regularização devida, de forma a adequar as candidaturas lançadas ao comando normativo, não podendo o ajuste ser realizado pelo TSE; e (iii) no caso de impossibilidade de cumprimento da norma, admite-se a apresentação de justificativa, com a devida comprovação. No caso de não observância do preceito normativo pela coligação, deve esta regularizar as candidaturas lançadas, podendo suprimir o número de candidatos e/ou incrementar o de candidatas a fim de alcançar os percentuais mínimos e máximos previstos na lei.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 846-72/PA, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 9.9.2010.; “O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no caput e no § 1º do art. 10 da Lei no 9.504/97. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei.” Recurso Especial Eleitoral no 784-32/PA, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 12.8.2010.; “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, assentou que o número de vagas resultante das regras previstas no parágrafo 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997 pode ser cumprido após o pedido de registro, com a complementação de registros de vagas remanescentes.” Recurso Especial Eleitoral nº 1070-79, Salvador/BA, rel. Min. Marco Aurélio, em 11.12.2012.

partidos e coligações²⁴¹. Isso abriria brecha para as candidaturas laranjas (fictícias): candidatas eram apresentadas somente com o propósito de burlar aquela exigência mínima.

Nos anos mais recentes, o tom do TSE mudou. A partir de 2019, as candidaturas fictícias, somente com esse propósito de burlar o piso mínimo de candidatas, caracterizaria fraude eleitoral e, por consequência, gerava a **cassação de todos os candidatos** eleitos pelo partido ou coligação²⁴². Seria uma espécie de “cassação” da nominata. Na esteira desse precedente, em 2023 foram catalogados seis casos nesse sentido²⁴³, ao passo que em 2024 foram

²⁴¹ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, assentou que a renúncia de candidaturas femininas após o efetivo registro, quando inviável a realização de substituições, não viola o limite mínimo de 30% previsto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997.” Recurso Especial Eleitoral nº 214-98, Humaitá/RS, rel. Min. Henrique Neves, em 23.5.2013.

²⁴² “O Plenário desta Corte firmou entendimento de que a fraude eleitoral que consiste em uso de candidaturas “laranjas”, com a finalidade de alcançar percentual mínimo por gênero, enseja a cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação nas eleições proporcionais, mesmo que não tenham contribuído com a fraude.” Recurso Especial Eleitoral nº 193-92, Valença do Piauí/PI, rel. Ministro Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019.

²⁴³ “1. A fraude à cota de gênero de candidaturas femininas representa afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a ratio do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral. [...] 4. Caracterizada a fraude, e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap), independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; (ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral [...]” Ac. de 13/6/2023 no AREspE nº 060072253, rel. Min. Alexandre de Moraes.; “2. Consoante a jurisprudência do TSE, ‘a fraude à cota de gênero macula toda a chapa e torna inadmissível que se preservem quaisquer votos por ela obtidos’ [...]” Ac. de 3/8/2023 no AgR-REspEl n. 060000442, rel. Min. André Ramos Tavares; no mesmo sentido o Ac. de 16/2/2023 no AgR-REspEl n. 060164691, rel. Min. Benedito Gonçalves.; “5. A partir do leading case de Jacobina/BA (AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30/6/2022), julgado que serve de paradigma para o julgamento de ações similares alusivas ao pleito de 2020, a jurisprudência deste Tribunal tem reiteradamente assentado que ‘a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição’ (REspEl 0600001-24, rel. Min. Carlos Horbach, julgado em 18/8/2022). [...] 6. O Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento da ADI 6.338/DF, analisou, entre outros, o entendimento firmado por este Tribunal no RESpe 193-92 acerca dos elementos indiciários da fraude à cota de gênero, assentando que ‘fraudar a cota de gênero – consubstanciada no lançamento fictício de candidaturas femininas, ou seja, são incluídos, na lista de candidatos dos partidos, nomes de mulheres tão somente para preencher o mínimo de 30% (trinta por cento), sem o empreendimento de atos de campanhas, arrecadação de recursos, dentre outros – materializa conduta transgressora da cidadania (CF, art. 1º, II), do pluralismo político (CF, art. 1º, V), da isonomia (CF, art. 5º, I), além de, ironicamente, subverter uma política pública criada pelos próprios membros – os eleitos, é claro – das agremiações partidárias’ (ADI 6.338/DF, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, sessão virtual, DJe de 4/4/2023) [...]” Ac. de 26/10/2023 no AREspE n. 060000436, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “5. Irrelevante para o deslinde da causa o prévio ajuste entre os representantes da coligação e da candidata com vistas à observância da norma instituidora da reserva de gênero. Nos termos da jurisprudência firmada neste Tribunal, ‘o elemento subjetivo consistente no conluio entre as candidatas laranjas e o partido político não integra os requisitos essenciais à configuração da fraude na cota de gênero’ [...] 6. A votação zerada e a inexistência de gastos de campanha e de atos efetivos de campanha convergem, nos termos fixados no AgR-AREspE n. 0600651-94/BA, para o reconhecimento do propósito de burla ao cumprimento da cota de gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 [...]” Ac. de 7/11/2023 no AREspE n. 060099653, rel. Min. André Ramos Tavares.; “5. Irrelevante para o deslinde da causa o prévio ajuste entre os representantes da coligação e das candidatas com vistas à observância da norma instituidora da reserva de gênero. Nos termos da jurisprudência firmada neste Tribunal, ‘o

catalogados quinze²⁴⁴, que reforçaram e detalharam o maior rigor do TSE quanto à necessidade de observância dessa ação afirmativa. Frise-se que em 2024 o TSE também expediu a Súmula

elemento subjetivo consistente no conluio entre as candidatas laranjas e o partido político não integra os requisitos essenciais à configuração da fraude na cota de gênero’ [...] 6. Votação zerada ou pífia, prestação de contas padronizada, limitada ao recebimento de doação estimável de material impresso, e ausência de atos efetivos de campanha demonstram, nos termos fixados no já referido AgR-AREspE n. 0600651-94/BA, a burla ao cumprimento da cota de gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997.” Ac. de 28/11/2023 no REspEl n. 060045613, rel. Min. André Ramos Tavares.; “3. Em recentíssimo julgado, este Tribunal consignou que as agremiações partidárias devem se comprometer ativamente com o lançamento de candidaturas femininas juridicamente viáveis, minimamente financiadas e com pretensão efetiva de disputa. Nessa perspectiva, sobrevindo impugnação ao registro, devem os partidos, quando houver tempo hábil, substituir aquelas que não reúnam condições jurídicas para serem deferidas ou sobre as quais paire dúvida razoável sobre a sua viabilidade, ou, ainda, proceder às adequações necessárias à obediência da proporção mínima entre os gêneros, sob pena serem consideradas fictícias.” Ac. de 9/11/2023 no REspEl n. 060121835, rel. Min. Benedito Gonçalves.

²⁴⁴ “2. A obtenção de votação zerada ou ínfima, a escassa movimentação financeira, a ausência de atos efetivos de campanha e, na hipótese, o não voto da candidata em si mesma denotam o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece o percentual mínimo necessário de candidaturas femininas.” Ac. de 22/2/2024 no AgR-AREspE n. 060024950, rel. Min. Nunes Marques.; “3. A inércia do partido político em promover a substituição de candidatas cujos registros foram indeferidos revela o propósito de burlar a regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997.” Ac. de 29/2/2024 no AgR-AgR-REspEl n. 060026334, rel. Min. Nunes Marques.; “4. Em julgado oriundo do Município de Timon/MA (RespEl n. 0600965-83, de minha relatoria, DJe de 15/9/2023), este Tribunal decidiu, por unanimidade, que, se o partido assume o risco de lançar candidata potencialmente inelegível, ou mesmo sem reunir condições de elegibilidade, deve fazê-lo apenas se e quando já garantida a observância do mínimo legal com candidaturas juridicamente hígdas, ou sobre as quais não haja questionamento jurídico. 5. Sobre o tema, esta Corte tem firmado a orientação de que a apresentação de candidaturas inviáveis, apenas para cumprir o percentual da quota de gênero, aliada a outros elementos, tem o condão de configurar fraude à norma descrita no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. [...] 11. Sobrevindo questionamento à candidatura do gênero sub-representado, o partido deve, se ainda viável a substituição nos autos do DRAP, fazer as adequações necessárias à proporção mínima de candidaturas masculinas e femininas. Não o fazendo a tempo e modo, as candidaturas femininas juridicamente inviáveis, ou com razoável dúvida sobre a sua viabilidade, podem ser consideradas fictas para fins de apuração de alegada fraude ao disposto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997.” Ac. de 21/3/2024 no REspEl n. 060060398, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “13. O Tribunal Superior Eleitoral firmou a orientação de que, ‘caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, observam-se as seguintes consequências: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Drap, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência; (ii) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (iii) a nulidade dos votos obtidos pela coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral’ [...]” Ac. de 2/4/2024 no REspEl n. 060076445, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “4. É da jurisprudência desta Corte Superior que ‘o elemento subjetivo consistente no conluio entre as candidatas laranjas e o partido político não integra os requisitos essenciais à configuração da fraude na cota de gênero’”. Ac. de 21/3/2024 no AREspE n. 060088034, rel. Min. André Ramos Tavares; no mesmo sentido o Ac. de 4/5/2023 no AgR-REspEl n. 060031166, rel. Min. Raul Araújo.; “6. Este Tribunal Superior decidiu que fatos como os reconhecidos no acórdão recorrido – a saber, (a) votação zerada de uma das candidatas e votação inexpressiva das outras duas candidaturas apontadas como fictícias (6 votos e 9 votos), (b) inexistência de comprovação de que foram realizados atos efetivos de campanha e (c) realização de propaganda eleitoral por uma das candidatas apenas em benefício de outro candidato parente (cônjuge) e concorrente ao mesmo cargo pelo mesmo partido – são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero.” Ac. de 18/4/2024 no REspEl n. 060153396, rel. Min. Raul Araújo.; “O Plenário do TSE aprovou a Súmula n. 73 com o seguinte teor: A fraude à cota de gênero consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso assim permitirem concluir: (i) votação zerada ou inexpressiva; (ii) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (iii) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.” PA 000032345, Brasília/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16/5/2024.; “6. Conforme já salientado por este Tribunal Superior, ‘[...] as agremiações partidárias, como pessoas jurídicas essenciais à realização dos valores democráticos, devem se comprometer ativamente com a concretização dos direitos fundamentais – são dotados de eficácia transversal – mediante o lançamento de candidaturas femininas juridicamente viáveis, minimamente financiadas e com pretensão efetiva de disputa’ [...]” Ac. de 9/5/2024 no

Vinculante 73²⁴⁵ sobre o tema. Essa mudança interpretativa do TSE buscou dar mais efetividade ao piso mínimo de candidatas.

Além da situação do registro de candidatura, o indicador “*ações afirmativas*” contempla duas medidas que foram introduzidas na pauta a partir de mudanças legislativas e decisões do STF. A primeira é com relação ao tema **Propaganda**. Em 2016 e 2017, foi possível identificar como seria a sanção caso os partidos não promovessem a participação feminina na propaganda

AgR-REspEl n. 060056612, rel. Min. Raul Araújo.; “11. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica no sentido de que o reconhecimento de fraude ao disposto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 em sede de AIJE acarreta a cassação dos diplomas dos candidatos vinculados ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap); a nulidade dos votos a eles atribuídos; o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), bem como a declaração de inelegibilidade dos autores e dos partícipes da fraude.” Ac. de 23/5/2024 no REspEl n. 060089233, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “1. A presença de circunstâncias como a obtenção de votação zerada, a ausência de movimentação financeira e a inexistência de atos efetivos de campanha denota o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece o percentual mínimo necessário de candidaturas femininas em cada DRAP apresentado pelas agremiações nas eleições proporcionais, nos termos do enunciado n. 73 da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral 2. Nas hipóteses de indeferimento do registro ou de desistência, devem os partidos, quando houver tempo hábil, proceder à substituição das candidaturas ou, ainda, proceder às adequações necessárias à obediência da proporção mínima entre os gêneros, sob pena de serem consideradas fictícias.” Ac. de 20/6/2024 no AgR-REspEl n. 060066511, rel. Min. Nunes Marques.; “2. A obtenção de votação zerada ou ínfima, a escassa movimentação financeira, a ausência de atos efetivos de campanha e, na hipótese, o fato de a candidata não ter votado em si mesma revelam o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece o percentual mínimo necessário de candidaturas femininas, nos termos do Enunciado n. 73 da súmula do Superior Tribunal Eleitoral.” Ac. de 22/8/2024 no AgR-AREspE n. 060000307, rel. Min. Nunes Marques.; “2. A obtenção de votação zerada ou ínfima, a escassa movimentação financeira, a ausência de atos efetivos de campanha e, na hipótese, o fato de a candidata não ter votado em si mesma revelam o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece o percentual mínimo necessário de candidaturas femininas, nos termos do Enunciado n. 73 da súmula do Superior Tribunal Eleitoral.” Ac. de 22/8/2024 no AgR-AREspE n. 060046803, rel. Min. Nunes Marques.; “4. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: i) a cassação do registro dos candidatos vinculados ao Drap ; ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral.” Ac. de 16/5/2024 no AgR-REspEl n. 060041157, rel. Min. Raul Araújo, red. designado Min. Alexandre de Moraes.; “8. A comprovação de ocorrência de fraude à cota de gênero prescinde da demonstração de prévio ajuste de vontade entre todos os integrantes da chapa impugnada, conforme consolidado entendimento deste Tribunal.” Ac. de 7/12/2023 no REspEl n. 060000175, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “5. Em julgados alusivos às eleições de 2020, este Tribunal Superior afastou a alegação de desistência tácita e/ou de ausência de atos de campanha em decorrência da pandemia da Covid-19, assentando se tratar de situação prévia ao período de requerimento de candidaturas e diante da qual os partidos políticos e os candidatos foram compelidos a promover os ajustes necessários a fim de alcançar o eleitorado, notadamente com a realização de militância nas redes sociais. [...]” Ac. de 14/11/2024 nos ED-REspEl n. 060080988, rel. Min. André Mendonça.

²⁴⁵ “A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.”

partidária²⁴⁶. Com a revogação da propaganda partidária em 2017²⁴⁷, os casos nesse indicador e nesse tema passaram a versar sobre a propaganda eleitoral e a necessidade de que partidos e coligações observassem o percentual de gênero para distribuir o tempo de TV e rádio²⁴⁸, exigência interpretada como desdobramento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617 julgada pelo STF e que estabeleceu diretrizes sobre a destinação do Fundo Partidário para

²⁴⁶ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, entendeu que deve ser considerada, para o cálculo da aplicação da sanção pelo descumprimento do estabelecido no art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995, a integralidade do tempo que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação feminina no cenário político, ainda que o partido tenha descumprido a norma de modo parcial.” Recurso Especial Eleitoral nº 126-37, Porto Alegre/RS, rel. Min. Luciana Lóssio, em 20.9.2016; “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, entendeu que não atende ao preceito previsto no art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995 propaganda partidária que apenas difunde os direitos das mulheres, sem incentivar sua participação na política.” Representação nº 282-73, Brasília/DF, rel. Min. Herman Benjamin, julgada em 23.2.2017.; “A apresentação da propaganda partidária por pessoa do sexo feminino não tem o condão de atender a exigência do disposto no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, sendo imprescindível que a mensagem veiculada efetivamente estimule a participação das mulheres na atividade política, seja disseminando ideias que promovam essa participação, seja difundindo a atuação feminina na política, mediante a divulgação das atividades das filiadas do partido, o que na espécie não ocorreu.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 319-82/SP Relator: Ministro Luiz Fux, em 16.2.2017.

²⁴⁷ A propaganda partidária foi restaurada em 2022 e, em 2024, há indicação de um caso que verificou irregularidade sobre a participação feminina na propaganda partidária: “O Plenário do TSE manteve a condenação por propaganda partidária irregular imposta ao partido MDB, pois entendeu que a sigla não destinou o tempo mínimo legal à difusão da participação feminina na política.” AgR-AREspe n. 060064712, Vitória/ES, rel. Min. André Ramos Tavares, julgado em 3/9/24.

²⁴⁸ “A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos arts. 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentado nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da lei citada, seguindo a orientação firmada pela Suprema Corte na ADI nº 5617.” Consulta nº 0600252-18, Brasília/DF, rel. Min. Rosa Maria Pires Weber, julgada em 22.5.2018.

candidatas²⁴⁹. Posteriormente, houve a expansão dessa distribuição do tempo de TV e rádio também para a proporção entre candidaturas de mulheres negras e brancas²⁵⁰.

A segunda medida diz respeito ao tema **Prestação de Contas**. A jurisprudência do TSE também sofreu o impulso a partir da ADI 5617 e a partir das mudanças legislativas sobre a destinação de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)²⁵¹. Como citado no parágrafo anterior, a partir das Consultas nº 0600252-18, 0600306-47 e 060048306, a distribuição do FEFC e do Fundo Partidário passou a ser orientada seguindo a proporção do número mínimo de candidatas e candidatos negros. Isso significou mais recursos para essas minorias políticas e, por óbvio, mais ativos eleitorais (financiamento e propaganda) pode significar maior representação desse segmento ao longo

²⁴⁹ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.” ADI 5617, Plenário, Relator Min. Edson Fachin, julgamento em 15.03.2018, publicado em 03.10.2018.

²⁵⁰ “Os recursos públicos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o tempo de rádio e TV, destinados às candidaturas de mulheres, em razão das cotas de gênero, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas, na exata proporção das candidaturas.” Consulta nº 0600306-47, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 25.8.2020.; “O Tribunal Superior Eleitoral respondeu afirmativamente, por unanimidade, às indagações apresentadas em consulta, em que se questionou o cumprimento do percentual de tempo de propaganda eleitoral relativo a candidaturas de mulheres e de pessoas negras. O relator do processo, Ministro Benedito Gonçalves, afirmou que o tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve observar não apenas o percentual global, mas também os percentuais individuais, assim considerados separadamente, em rádio e televisão, os blocos e as inserções.” CTA nº 060048306, Brasília/DF, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 13/9/2022, em sessão administrativa.

²⁵¹ Em linhas absolutamente gerais, o FEFC é o montante de recurso público (orçamento da União) destinado aos partidos para as campanhas eleitorais. Seu surgimento remonta à reforma eleitoral de 2017 e veio na sequência do julgamento da ADI 4650 pelo STF, que proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. ADI 4650, Plenário, Relator Min. Luiz Fux, julgamento em 15.09.2015, publicado em 24.02.2016. Atualmente, o FEFC é regulado nos artigos 16-C e 16-D da Lei Federal nº 9.504/1997.

dos anos. Inclusive, parte da atuação mais recente sobre o tema é justamente na fiscalização dos recursos – se estão sendo utilizados em prol de candidatas ou não²⁵².

Não bastassem as mudanças legislativas no plano ordinário – e as decisões do STF e do TSE sobre o tema –, o incremento de recursos para campanhas femininas e de pessoas negras foi constitucionalizado. De acordo com o art. 17, §7º, da Constituição, os partidos devem destinar 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário para “*criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.*” Com relação ao FEFC, a Constituição reproduziu a jurisprudência predominante do TSE e passou a prever o seguinte no art. 17, §8º:

Art. 17 [...] §8º: O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

As duas disposições normativas foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022.

Além dessa previsão, o Legislador Constituinte estabeleceu uma espécie de *nudge* para a forma de distribuição dos recursos partidários e do FEFC. De acordo com o art. 2º da Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021, o voto dado a candidatas mulheres ou candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2022 e 2030, terá peso em dobro para fins da distribuição daqueles recursos²⁵³.

²⁵² “5. A legislação não veda que recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinados ao custeio de campanhas femininas sejam utilizados para arcar despesas comuns de chapa composta por candidato homem e candidata mulher.” Ac. de 12/9/2023 no RO-EI n. 060290230, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.; “(b) os gastos administrativos não se amoldam ao conceito de uso de recursos públicos para a criação e manutenção de programas de participação feminina na política.” Ac. de 22/8/2024 no AgR-AREspE n. 060008486, rel. Min. Raul Araújo.; “2. O repasse de recursos do FEFC por candidato autodeclarado negro/pardo a candidato autodeclarado branco, fora do permissivo legal do art. 17, § 7º, da Res.-TSE n. 23.607/2019, configura falha de natureza grave, caracterizando gasto ilícito de recursos, sendo de rigor a devolução do valor tido como irregular ao erário.” Ac. de 10/10/2024 no AgR-REspEI n. 060150629, rel. Min. Nunes Marques.; “2. Esta Corte Superior firmou entendimento, para as Eleições 2018, no sentido de que os recursos do FEFC destinados especificamente ao financiamento de candidaturas femininas que forem repassados a candidatos do sexo masculino não serão considerados ilícitos, desde que haja comprovação do benefício à campanha da candidata doadora.” Ac. de 14/11/2024 no REspEI n. 060000449, rel. Min. Nunes Marques.

²⁵³ “Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Frise-se que, em decisão de 2024, o TSE estabeleceu que candidaturas indígenas são contabilizadas como candidaturas negras para a distribuição do FEFC, Fundo Partidário e tempo de propaganda, o que se caracteriza, também, como uma ação afirmativa, embora esse caso tivesse sido catalogado especificamente no indicador “*povos indígenas*”²⁵⁴.

Os casos retratados acima, sobretudo os dos indicadores “*impulsionamento*”, “*lives*” e “*ações afirmativas*” corroboram que a hipótese de mudança do perfil do TSE – seja através de “influxos externos”, seja através de virada jurisprudencial – se verifica. Antes de debater pressupostos e consequências dessa caracterização na próxima seção, é possível tecer breves menções a alguns casos específicos sobre o acervo.

O indicador “*desfiles comemorativos*”²⁵⁵, que aparece uma única vez em 2024, merece destaque pois representa um dos casos mais emblemáticos da história recente do TSE. O caso versa sobre a declaração de inelegibilidade do ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, candidato à reeleição, juntamente com a do candidato à Vice, General Braga Netto, por abuso de poder político e econômico em razão da caracterização das comemorações do Bicentenário da Independência como ato de campanha durante o período eleitoral de 2022.

Outro caso midiático que está no indicador “*caracterização*” no tema **Elegibilidade e Registro de Candidatura** foi o indeferimento do registro de candidatura do Presidente Lula em 2018, então candidato às eleições presidenciais daquele ano²⁵⁶. Na ocasião,

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o **caput** somente se aplica uma única vez.”

²⁵⁴ “O Plenário do TSE decidiu que candidaturas indígenas registradas por partidos e federações partidárias passarão a contar com distribuição proporcional – nos mesmos moldes estabelecidos às pessoas negras – de recursos financeiros oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, além de tempo gratuito de rádio e televisão.” Cta n. 060022207, Brasília/DF, rel. Min. Nunes Marques, julgado em 27/2/2024.

²⁵⁵ “74. Na hipótese, está demonstrado que o uso ostensivo da propaganda em televisão e das convenções eleitorais para convocar apoiadores dos investigados para que comparecessem às comemorações do Bicentenário da Independência, em 7/9/2022, foi direcionada a induzir a confusão entre atos oficiais e atos eleitorais. [...] 77. O sequenciamento entre o ato oficial e o ato eleitoral, no mesmo espaço público, gerou para o público presente a percepção de que se tratava de dois momentos da campanha dos investigados. No primeiro, de construção da imagem (celebração oficial), foram exaltados os valores patriótico–militares dos quais o primeiro investigado pretendeu a todo tempo expressamente se apoderar. No segundo, de tradução da imagem (comício), o candidato finalmente se dirigiu verbalmente ao público para apresentar sua reeleição como única e necessária correspondência àqueles valores. [...] 82. O desvio de recursos, bens e serviços públicos em favor da campanha restou evidenciado, diante dos vultosos recursos efetivamente apurados para custear o desfile cívico–militar em Brasília, da robusta demonstração militar no Rio de Janeiro e da apropriação de bens simbólicos.”

²⁵⁶ “O Plenário do TSE, por maioria de votos, indeferiu o registro de candidato a cargo eletivo por reconhecer sua inelegibilidade, nos termos que dispõe o art. 1º, I, alínea e, itens 1 e 6, da LC nº 64/1990. Em conclusão, o Ministro

o candidato se encontrava condenado criminalmente por órgão colegiado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, o que atraía a inelegibilidade prevista no art. 1º, e, itens 1 e 6, da Lei Complementar nº 64/1990²⁵⁷. A questão que chama atenção nem é tanto de enquadramento, pois, naquele momento, o STF ainda não havia reconhecido a nulidade das condenações, mas sim a vedação da prática de atos de campanha pelo candidato. Esse caso fez com que a coligação não pudesse veicular propagandas eleitorais com menção ao Presidente Lula²⁵⁸. Ainda que não haja uma métrica capaz de estipular

facultou à coligação substituir o candidato, no prazo de dez dias, vedou a prática de atos de campanha presidencial e determinou a retirada do nome do candidato da programação da urna eletrônica.”

²⁵⁷ “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fê pública, a administração pública e o patrimônio público;

[...] 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; [...]”

Posteriormente, em 2021, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba para julgar e processar os processos criminais que resultaram na condenação do Presidente Lula e, portanto, houve a nulidade dos atos decisórios e das condenações:

“HABEAS CORPUS. COMPETÊNCIA. CONEXÃO NÃO VERIFICADA. AUSÊNCIA DE PRECLUSÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL CONFIGURADA. NULIDADE DOS ATOS DECISÓRIOS. ORDEM CONCEDIDA. EXTENSÃO ÀS DEMAIS AÇÕES PENAIS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...]5. No âmbito da “Operação Lava Jato”, a competência da 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba é restrita aos crimes praticados de forma direta em detrimento apenas da Petrobras S/A. 6. Na hipótese, restou demonstrado que as condutas atribuídas ao paciente não foram diretamente direcionadas a contratos específicos celebrados entre o Grupo OAS e a Petrobras S/A, constatação que, em cotejo com os já estudados precedentes do Plenário e da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, permite a conclusão pela não configuração da conexão que autorizaria, no caso concreto, a modificação da competência jurisdicional. 7. As mesmas circunstâncias fáticas, ou seja, a ausência de condutas praticadas de forma direta em detrimento da Petrobras S/A, são encontradas nas demais ações penais deflagradas em desfavor do paciente perante a 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba, tornando-se imperiosa a extensão da ordem concedida, nos termos do art. 654, § 2º, do Código de Processo Penal. 8. Agravo regimental desprovido.

(Habeas Corpus 193726 AgR, Relator Min. Edson Fachin, Plenário, julgado em 15.04.2021, publicado em 01.09.2021).

²⁵⁸Curioso notar que, até então, a jurisprudência do TSE exigia trânsito em julgado para que o candidato *sub judice* não mais pudesse realizar atos de campanha, nos termos do art. 16-A, da Lei Federal nº 9.504/1997: “Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.”

Somente a título de ilustração, os seguintes casos catalogados no indicador “*sub judice*”: “O art. 15 da Lei Complementar no 64/90 assegura a participação dos candidatos nos pleitos eleitorais enquanto não houver transitado em julgado a decisão que declarar a sua inelegibilidade ou que lhe negar registro, ainda que este não tenha deferido até o momento, por alguma instância. Assegura-lhe, também e enquanto não existir decisão definitiva acerca do registro, a diplomação e o exercício do mandato.” Agravo Regimental na Reclamação 112/RJ, rel. Min. Fernando Neves, em 13.2.2001; “Proponho, dessa forma, que o Tribunal resolva a questão de ordem, explicitando que a permanência, na urna eletrônica, do nome do candidato que tenha seu registro cassado com base no art. 41-A da Lei no 9.504, de 1997, bem como o prosseguimento de sua propaganda eleitoral o que se dá por conta e risco do candidato e/ou de seu partido político em virtude da interposição de recurso não significa retirar o efeito imediato da mencionada decisão, que, entretanto, não pode ser tido como definitiva antes de seu trânsito em julgado.” Instrução 55/DF, rel. Min. Fernando Neves, em 26.3.2002.

Porém, em seu voto, o relator do registro de candidatura do Presidente Lula, Min. Luís Roberto Barroso, estabeleceu uma nova interpretação, mais restritiva, para a possibilidade de atos de campanha do candidato *sub judice*. Equivocadamente, ele referencia sua nova interpretação no ED-RESpe nº 139-25, que supostamente seria o precedente que afastaria o Art. 16-A à hipótese do Presidente Lula. Porém, o caso referenciado, trata-se da

como isso repercutiu na competição eleitoral, fato é que essa decisão transcendeu o mero reconhecimento da inelegibilidade e estabeleceu condicionantes na propaganda eleitoral.

O indicador “*abuso de poder religioso*” busca segmentar uma modalidade específica do abuso de poder político e econômico que, embora não se trate de uma categoria autônoma na Lei Complementar nº 64/1990, trata-se de uma categoria que parece surgir, de forma oscilante, na jurisprudência do TSE. O primeiro caso catalogado nesse indicador foi no ano de 2017, justamente no sentido de inexistir essa tipologia específica na legislação eleitoral, porém, com a possibilidade de evento religioso poder resultar no abuso de poder econômico²⁵⁹. Esse indicador aparece por mais três ocasiões nos anos seguintes – em 2018²⁶⁰, 2020²⁶¹ e 2022²⁶². O papel que a religião desempenha na competição eleitoral é insofismável. O mero fato de casos como os citados chegarem até a pauta do TSE acena para que uma calibragem a respeito da questão é premente, seja através da jurisprudência, seja através de mudanças legislativas.

declaração incidental de inconstitucionalidade do §3º do art. 224 do Código Eleitoral, para afastar a expressão “após o trânsito em julgado”: “A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, ~~após o trânsito em julgado~~, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.”

“O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015.” Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 139-25, Salto do Jacuí/RS, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 28.11.2016.

²⁵⁹ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, entendeu que, apesar de a legislação não dispor sobre o abuso de poder religioso como ilícito eleitoral, pode caracterizar abuso de poder econômico a participação ativa de candidato a mandato eletivo em evento religioso, no qual há pedido expresso de voto em seu favor.” Recurso Ordinário nº 2653-08, Porto Velho/RO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 7.3.2017.

²⁶⁰ “Configura abuso de poder econômico o uso de evento religioso de grande proporção e de elevado valor econômico a favor de candidatura, às vésperas do pleito, não declarado em prestação de contas e integralmente custeado por entidade religiosa.” Recurso Ordinário nº 5370-03, Belo Horizonte/MG, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 21.8.2018.

²⁶¹ “Segundo o relator, a ingerência das entidades religiosas nos processos eleitorais deve ser observada com a devida atenção, considerando-se que as igrejas e os seus dirigentes ostentam poder capaz de diminuir a liberdade de exercício do sufrágio e de debilitar o equilíbrio entre as chances das forças em disputa. Desse modo, em sua percepção, a imposição de limites às atividades eclesiais representa medida necessária à proteção da liberdade de voto e da própria legitimidade do processo eleitoral. Segundo ele, as razões debilitadoras do núcleo democrático do pleito comprometem a essência do sufrágio em sua inteireza. Assim, o abuso de poder, em qualquer de suas vertentes, “constitui circunstância que compromete, em um nível micro, o elemento volitivo das escolhas políticas e, em um nível macro, a validade jurídica do conjunto de manifestações apuradas”.” Recurso Especial Eleitoral nº 82-85.2016.6.09.0139, Luziânia/GO, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18.8.2020.

²⁶² “Existentes outros mecanismos aptos a sancionar condutas irregulares eventualmente perpetradas por instituições e líderes eclesiais no decurso das campanhas eleitorais, resulta inviável a compreensão do abuso de poder de autoridade religiosa como categoria ilícita autônoma, designadamente em face da inexistência de alusão expressa no marco regulatório da ação de investigação judicial eleitoral. A prática do abuso de poder de autoridade religiosa, conquanto não disciplinada legalmente, pode ser sancionada quando as circunstâncias do caso concreto permitam o enquadramento da conduta em alguma das formas positivadas de abuso, seja do poder político, seja do econômico, seja dos meios de comunicação social.” Recurso Especial Eleitoral nº 8285, Luziânia/GO, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/8/2020.

Por fim, um **quarto achado** também é pertinente e é destacado a partir do tema **Prestação de Contas: a mudança no perfil do TSE não significa a exclusão do papel de conformidade**. Durante todo o período, casos relacionados a prestação de contas estiveram entre os mais catalogados no ano, mas somente em 2020 e 2024 foram os anos que mais tiveram casos nesse tema.

Mesmo com as ações afirmativas relacionadas ao financiamento discutidas acima, indicadores como “*gastos eleitorais*”, “*comprovação de despesa*”, “*fonte vedada*”, “*doações*” e “*rejeição*” (indicador que contempla os casos em que as contas foram desaprovadas) ou “*não prestadas*”. Inclusive, até mesmo “*conta bancária*”, indicador destinado a retratar a jurisprudência consolidada do TSE sobre a exigência de abertura específica para movimentar recursos de campanha, apareceu em 2024²⁶³. Em sentido similar, o tema **Propaganda** – inobstante todos os indicadores retratados acima sobre a mudança no perfil do TSE – também traz indicadores que ilustram o papel de conformidade, tais como “*bem particular*”, “*bem público*”, “*outdoors*” e “*painel*”.

Com isso, é possível sumarizar os quatro achados da seção:

(i) Primeiro achado: a partir dos casos que compõem a pauta, o TSE mudou de perfil no período de 1999 a 2024. De uma atuação predominantemente endereçada à conformidade da legislação eleitoral passou para uma atuação interveniente na competição eleitoral, sobretudo através das ações afirmativas.

(ii) Segundo achado: a mudança do perfil pode decorrer de virada jurisprudencial, como se extrai do maior rigor com relação às candidaturas femininas fictícias e uma disciplina mais rigorosa sobre a propaganda na Internet.

(iii) Terceiro achado: a mudança do perfil pode decorrer de alterações legislativas, por exemplo, sobre a disciplina do financiamento de campanha e sobre o aumento das hipóteses de inelegibilidade, ou pode ser catalisada a partir de decisões do STF, como a que estabeleceu diretrizes sobre o financiamento de campanha e tempo de TV e rádio para candidaturas femininas.

²⁶³ “2. Segundo a jurisprudência deste Tribunal Superior, a não abertura da conta bancária e, conseqüentemente, a não apresentação dos respectivos extratos bancários constituem irregularidade grave que acarreta a desaprovação das contas, pois obsta a fiscalização pela Justiça Eleitoral.” Ac. de 5/8/2024 no REspEl n. 060025232, rel. Min. André Ramos Tavares.

(iv) Quarto achado: a mudança de perfil não significa a exclusão do papel de conformidade típica do início dos Anos 2000, como se extrai, principalmente, dos casos situados nos temas Prestação de Contas e Propaganda.

Na seção seguinte, a partir dessa mudança de perfil, será possível traçar alguns *insights* sobre a contextualização do TSE na democracia, enquanto variável institucional.

3.3 Sobre a mudança do perfil do TSE ao longo de 25 anos: o que isso impacta na caracterização da Corte enquanto variável institucional?

A mudança no perfil do TSE desde 1999 é visível e se ancora, principalmente, em dois fatores: (i) o aumento das condutas descritas na Lei Complementar nº 64/1990, introduzidas pela Lei da Ficha Limpa, que promoveram um incremento quantitativo nos casos que chegam até o TSE; (ii) ações afirmativas que repercutiram na forma com que o TSE interfere na competição eleitoral. Assim, é possível assumir que o TSE deixou de ser uma instância que apenas se ocupava com a conformidade de questões prescritas na legislação eleitoral e passou a modelar, com maior intensidade, a própria competição eleitoral.

Como exemplificado na seção anterior, essa mudança no perfil remete a mudanças na interpretação judicial sobre diversos temas, seja por meio de virada jurisprudencial, seja por meio dos “influxos externos”, decorrentes de mudanças na legislação ou decisões do STF.

Dentro dessa matriz, torna-se pertinente afirmar que o TSE passou a se tornar mais *ativista*²⁶⁴ ao longo dos anos. No capítulo I, tentou-se contextualizar como os regimes

²⁶⁴ O acervo analisado torna irrefutável essa assertiva, seja sob uma ótica quantitativa das ações afirmativas, seja sob uma ótica qualitativa a respeito de temas politicamente mais sensíveis, como *hate speech*, *fake news*, candidaturas fictícias e abuso de poder religioso, destacados na seção anterior. Porém, sem a pretensão de abrir uma nova avenida de discussão, sob pena de desvirtuar bastante do objeto central da pesquisa – que é a correlação entre partidos e democracia e uma análise do TSE enquanto variável exógena –, uma argumentação lateral sobre o tema permite enfrentar uma das variáveis causais desse ativismo. Trata-se dos “influxos externos”, que, parte deles, decorre de mudanças legislativas que ampliaram o poder do TSE, também exemplificadas na seção anterior: Lei da Ficha Limpa, financiamento de campanha e maior inclusão na propaganda.

Esse cenário ecoa uma matriz teórica típica dos analistas do ativismo judicial que buscaram descrever como se deu a ascensão das Cortes Constitucionais na segunda metade do Século XX. Em linhas gerais, mudanças institucionais fortaleceram o *judicial review*. Para além de ser uma tendência global, essa tendência repercute um movimento estratégico dos atores políticos que, temerosos em perder o poder para novos grupos políticos, passaram a apostar nas Cortes Constitucionais como um contrapeso a essas novas forças políticas que surgiam. Esse é, essencialmente, os argumentos de conceitos como “*jurisocracia*”, “seguro político” ou “preservação

democráticos convivem com instituições não-representativas, sem que isso signifique – necessariamente – uma regressão democrática, justamente para contextualizar a análise do TSE num estudo sobre democracia. Nesse momento, o propósito é analisar os desdobramentos dessa mudança de perfil com relação à democracia, especialmente quanto à utilidade de se interpretar a Corte como uma variável institucional.

O papel de conformidade do TSE quanto à legislação eleitoral, que ainda ocupa papel central na pauta da Corte, é menos problemático e sua função soa quase que intuitiva. Trata-se de dar efetividade à legislação eleitoral e, em maior ou menor medida, mediar os limites e condicionantes que a legislação impõe. Parafraseando o argumento de John Hart Ely sobre os fundamentos do *judicial review*, que enxergaria as Cortes como uma espécie de *árbitro*, tal qual uma agência reguladora, que somente deve intervir para remediar as disfuncionalidades da representação política²⁶⁵, o papel do TSE com relação a essa função se situa num grau de intervenção menor na competição eleitoral e, por consequência, condiciona de forma menos marcante o comportamento dos atores políticos.

Ao se refletir sobre os conceitos de democracia minimalista (elitista) e majoritária, discutidos no primeiro capítulo, o papel do TSE – ao exercer o papel de conformidade – seria apenas de estabelecer as “regras do jogo”, isto é, os limites da própria competição eleitoral, que seria travada pelo comportamento de eleitores, partidos, candidatos e lideranças partidárias. Aqui, a jurisprudência ensejaria um impacto por *indução*, para utilizar o conceito sugerido no início do capítulo. Atuaria, portanto, como uma **variável institucional débil**.

hegemônica”. Cf. HIRSCHL, Ran. The political origins of the new constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**.v. 11: issue 1, Article 4. p. 71-108.; GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Why do countries adopt constitutional review. **30 Journal of Law, Economics and Organization**. 587, 2014. p. 1-50.; HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**. The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge/MA (EUA): Harvard University Press, 2007. p. 49.; HIRSCHL, Ran. The political origins of judicial empowerment through constitutionalization: lessons from four constitutional revolutions. **Law and Social Inquiry**. 2000. p. 91-149.

Embora o TSE não seja uma Corte Constitucional, o argumento da mudança institucional por movimento estratégico de atores políticos lhe é plenamente aplicável. A Lei da Ficha Limpa, por exemplo, são os atores políticos estabelecendo filtros intermediários à nominata e aos eleitos, o que, por consequência, significa uma ampliação de poder do TSE. Do mesmo modo, as vinculações e destinações específicas quanto ao financiamento, também significam uma restrição aos atores políticos em prol de maiores poderes para o TSE.

²⁶⁵ “A linha de decisão judicial constitucional que aqui recomendo é análoga ao que seria, nos assuntos econômicos, uma orientação ‘antitruste’, entendida como oposta a uma orientação ‘reguladora’ – em vez de ditar resultados substantivos, ela intervém apenas quando o ‘mercado’, neste caso o mercado político, está funcionando mal de modo sistêmico. [...]” ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Trad. Juliana Lemos. Rev. Técnica Alonso Reis Freire. Rev. e Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 136.

Por outro lado, o perfil mais *ativista* – independente da origem desse ativismo, que pode ser decorrente da postura dos Ministros ou de mudanças legislativas que expandiram os poderes da Corte – enseja um grau de intervenção maior na competição eleitoral. Isso porque ao invés de estabelecer os limites da competição eleitoral, o TSE passa a ser determinante para a própria competição em si.

Para além dos temas mais recentes que passaram a compor a pauta, como *fake news* e *hate speech*, além das ações afirmativas específicas que buscam expandir a inclusão de minorias políticas, dois exemplos citados no capítulo anterior foram marcantes para ilustrar esse nível de intervenção: o indeferimento do registro de candidatura do Presidente Lula para as eleições de 2018, que ultrapassou a questão do registro de candidatura e serviu de supedâneo para proibir sua participação na propaganda eleitoral do candidato Fernando Haddad, escolhido para substituí-lo, e o maior rigor com relação às candidaturas fictícias que visem burlar o piso da cota de gênero.

O grau de intervenção maior parece apontar para o impacto da jurisprudência por *fricção*, tal como pontuado no início do capítulo, a qual ensejaria a intervenção enquanto **uma variável institucional forte**. A depender do caso e do tema, pode-se interpretar que os rumos da competição eleitoral dependem muito mais da atuação do TSE do que propriamente dos atores políticos.

No capítulo seguinte, a análise será endereçada unicamente ao estudo do tema **Partidos Políticos**. Por ora, o presente capítulo deu mostras de ser inegável que o TSE opera como uma variável institucional que repercute, em graus, na competição eleitoral. O próximo objetivo é verificar como essa variável opera na correlação entre partidos e democracia.

4 OS PARTIDOS NO BRASIL II: COMO O TSE MODELOU O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS NO BRASIL?

O capítulo anterior detalhou o percurso de pesquisa e apresentou os achados mais gerais a respeito da jurisprudência do TSE, que indicaram uma mudança de perfil ao longo do espaço amostral analisado, seja por “influxos externos”, seja por viradas jurisprudenciais. Agora, a análise é mais específica e versa sobre o impacto do TSE, enquanto determinante institucional, nos partidos políticos.

Por isso, reservou-se o presente capítulo para fazer uma análise mais acurada sobre os casos catalogados no tema **Partidos Políticos**, com peculiar destaque para identificar se (e como) o TSE repercutiu na correlação entre partidos e democracia, a partir da verificação das hipóteses lançadas na introdução:

1ª Hipótese: O TSE não repercute diretamente em mais ou menos democracia nos partidos

2ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos, porém, sem que seja possível inferir algum ideal ou modelo democrático

3ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos e é possível inferir algum ideal ou modelo democrático

Da análise do capítulo anterior, há evidências de que o TSE impacta na competição eleitoral e isso, incidentalmente, gera desdobramentos para a democracia – as ações afirmativas denotam a busca de maior inclusão e, portanto, uma sinalização de que a Corte poderia se perfilar a um modelo deliberativo de democracia – e para os partidos, afinal, os partidos são componentes da competição eleitoral. Sendo assim, é necessário estabelecer uma profundidade maior sobre a correlação que se espera entre partidos e democracia para que, em seguida, possa ser possível calibrar o impacto dessa determinante institucional.

Cada abordagem das teorias democráticas retratadas no capítulo 1 exige um “tipo” ideal diferente de democracia. A abordagem elitista/minimalista gastaria menos energia para analisar como os partidos se estruturam, pois, ao existir grupos que disputam o poder, a dimensão democrática estaria atendida. Por meio dessa abordagem, as discussões levantadas no capítulo 2, acerca da tipologia dos partidos e se os partidos devem ser ou não democráticos, seriam irrelevantes, pois, o que importaria seria a existência da competição. Para fins da presente pesquisa, o “raio-X” da jurisprudência do TSE feito no capítulo anterior já seria capaz de medir a competição eleitoral, com isso, seria irrelevante analisar aspectos estruturais dos partidos a partir dessa mesma jurisprudência.

Prosseguindo nos círculos concêntricos, a abordagem agregativa exige um pouco mais dos partidos. Além da efetiva competição pelo poder, essa abordagem exigiria aspectos procedimentais que fossem capazes de contabilizar a vontade da maioria. À luz das funções expressiva e de viabilização do governo sintetizadas no capítulo 2, os partidos seriam instituições de coordenação, isto é, seriam responsáveis por tornar os processos decisórios mais eficientes, por exemplo, por meio da acomodação de grupos antagônicos e reduzindo os níveis de incerteza a respeito das pautas políticas. Uma questão que é útil e está na jurisprudência do TSE a respeito desse tipo ideal são os casos que possuem o indicador “*fidelidade partidária*”, que serão retratados nas seções seguintes. Isso porque parte da função expressiva passa pelo alinhamento entre representantes e a pauta programática do partido.

Por fim, a abordagem deliberativa exige mais dos partidos. Por mais que as tendências do partido *catch-all* sejam avassaladoras, o modelo deliberativo pode exigir que o partido seja mais representativo, com mais transparência sobre as escolhas partidárias e o alinhamento com seu conteúdo programático e, portanto, níveis ainda maiores de eficiência quando comparado com a abordagem agregativa. **Nesse sentido, a abordagem deliberativa traz exigências na dimensão interna da democracia – até aqui a democracia intrapartidária ou democracia interna dos partidos – e na dimensão externa, que se verifica através dos resultados produzidos pelos partidos considerando o regime democrático de maneira mais abrangente, coexistindo com outras instituições, inclusive aquelas que não são representativas.**

Um ponto que merece ser reforçado – já debatido no capítulo 2 – é que a democracia intrapartidária pode ser positiva para a correlação entre partidos e democracia. Para utilizar uma linguagem mais técnica, a democracia intrapartidária não é uma condição necessária, ou seja, não necessariamente um partido que, do ponto de vista organizacional, seja um partido com tendências oligárquicas irá comprometer a correlação entre partidos e democracia. O aspecto relevante nessa equação, sobretudo ao situar os partidos a partir de alguma das abordagens citadas, são os influxos que essa organização pode gerar para o regime democrático de forma abrangente, por exemplo, melhorando a representação e gerando resultados mais inclusivos. A organização intrapartidária e a forma como os organismos partidários funcionam são aspectos relevantes, porém não são determinantes para essa equação.

Inobstante essa ressalva, há um indicador específico intitulado “*democracia intrapartidária*”, com o propósito de catalogar os casos do TSE que buscaram intervir diretamente na organização partidária. Essa mudança decorre tanto de um ato normativo específico do TSE – a Resolução nº 23.571/2018 – quanto do “influxo externo” que, sobre esse tema, veio por meio de uma alteração legislativa específica na Lei dos Partidos Políticos, que passou a estabelecer prazo de validade dos órgãos provisórios do partido, e pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Diante desse cenário, é útil resgatar os dois conceitos desenvolvidos no capítulo anterior – intervenção por *indução* e intervenção por *fricção* – apenas com o propósito de calibrar o grau de interferência do TSE nos partidos. Que a intervenção ocorre e efetivamente se dá através dessas duas maneiras com relação à competição eleitoral, isso parece estar devidamente comprovado à luz dos precedentes e temas destacados até aqui. Contudo, especificamente quanto aos partidos políticos, a análise será um pouco mais extensa e menos conjuntural, justamente como forma de destacar os casos ano a ano

Para fins de organização, o espaço amostral dos casos relativos ao tema **Partidos Políticos** será segmentado de cinco em cinco anos (à exceção do último lapso, que abrangerá seis anos). Essa é uma forma de tornar mais simples os casos catalogados e, como consequência, tornar mais fácil a verificação das hipóteses e os aspectos de calibração da forma como o TSE repercute.

A última seção se destina a avaliar o desempenho do TSE enquanto variável institucional, numa tentativa de responder à questão: **tomando por base a correlação entre partidos e democracia, como o TSE opera enquanto variável institucional?**

Uma crítica que pode ser feita de antemão é que o texto das próximas cinco seções poderá parecer maçante, visto que há o relato, com maior ou menor profundidade, de **todos** os casos que foram catalogados no tema **Partidos Políticos**, junto com menções sobre o aspecto numérico de sua incidência.

4.1 Anos 1999-2003

Em **1999**, o tema **Partidos Políticos** contemplou 6 (seis) casos. Destes, 3 (três) se referem ao indicador “*estatuto partidário*”, que versa sobre o deferimento ou indeferimento de alterações estatutárias que não podem ser classificadas noutra indicador. Inobstante sua frequência – sobretudo por ser uma *tag* residual –, esse indicador somente reforça o papel de conformidade do TSE discutido no capítulo anterior e induz a menos reflexões sobre sua influência nos partidos²⁶⁶.

Dos 3 (três) casos remanescentes, há um caso referente ao indicador “*direito dos filiados*”²⁶⁷, para catalogar a hipótese excepcional de se manejar mandado de segurança com o propósito de garantir que a instância *a quo* analise a expulsão de Deputados Estaduais que não teriam tempo hábil a concorrer a eleição por novo partido; um caso com o indicador “*propaganda intrapartidária*”, para ratificar sua possibilidade na véspera das convenções²⁶⁸; e um caso com o indicador “*filiação partidária*”, que versa sobre a possibilidade de os partidos atestarem a filiação do eleitor aos seus quadros, mesmo que em contradição com a lista enviada para a Justiça Eleitoral²⁶⁹.

²⁶⁶ Por esse motivo, as notas de rodapé não reproduzirão os casos nesse indicador.

²⁶⁷ “Hipótese especialíssima em que o órgão partidário afastou a possibilidade de os recorrentes disputarem a eleição, por não mais haver tempo, antes do pleito, para se filiar a outro partido político. Caracteriza-se, na espécie, ato de autoridade pública, impugnável pela via do mandado de segurança.” Recurso Ordinário 79/SC, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, em 9.6.1998.

²⁶⁸ “realização de propaganda dirigida aos participantes da convenção é permitida, nos limites previstos no art. 36, §1º, da Lei no 9.504/97.” Recurso Especial Eleitoral 15.960/MG, rel. Min. Edson Vidigal, em 2.9.99.

²⁶⁹ “Não sendo mais tutelados pela Justiça Eleitoral, como ocorria no regime constitucional anterior, os partidos políticos é que podem atestar, pela autoridade competente dos seus órgãos de direção, a filiação do eleitor aos seus

Em **2000**, o tema **Partidos Políticos** contou com 27 (vinte e sete) casos. Nesse ano, o indicador “*filiação partidária*” foi o segundo mais frequente, com 23 (vinte e três) casos, somente atrás do indicador “*desincompatibilização*”, referente ao tema **Elegibilidade e Registro de Candidatura**. O indicador demonstra a jurisprudência que se consolidava no sentido de que o eleitor que se filia a novo partido deve comunicar à Justiça Eleitoral e ao partido que se desliga, sob pena de dupla filiação²⁷⁰. Há também, nesse mesmo indicador, a

quadros. A obrigação de remessa da lista de filiados ao cartório eleitoral é salvaguarda do próprio filiado contra eventual manobra da cúpula partidária visando alijá-lo. 3. Havendo, como neste caso, contradição entre o que certifica o cartório eleitoral e o que comprova o partido, inclusive através de publicação, à época, no Diário Oficial, a prova que predomina é a fornecida pelo partido.” Recurso Especial Eleitoral 15.384/RJ, rel. Ministro Néri da Silveira, em 5.9.98.

²⁷⁰ “2. Consoante dispõe o art. 21 da Lei no 9.096/95, para desligar-se de partido político deve o filiado fazer comunicação escrita ao órgão de direção partidária municipal e ao juízo eleitoral da zona em que inscrito. 3. Hipótese em que não houve comunicação de desfiliação ao partido político, havendo o candidato participado, inclusive, da convenção partidária, onde veio a ser escolhido candidato à reeleição como vereador, constando seu nome das listas apresentadas pelo partido, à Justiça Eleitoral, entre os regularmente filiados à agremiação. 4. Não é bastante à desfiliação tenha sido entregue ao juiz eleitoral documento nesse sentido.” Recurso Especial Eleitoral 13.671/MG, rel. Min. Néri da Silveira, em 21.10.97; “fato de o nome do recorrido não constar das listas dos dois partidos não supre a necessidade de a comunicação ser efetuada no dia imediato ao da nova filiação.” Recurso Especial 16.274/MG, rel. Min. Eduardo Alckmin, em 1.6.2000; “Registro de candidatura. Filiação partidária. Duplicidade. A comunicação apresentada ao partido, demonstrando não subsistir interesse no prosseguimento do procedimento de filiação, é suficiente para impedir o deferimento da filiação. Duplicidade não caracterizada.” Recurso Especial Eleitoral 16.409/PR, rel. Min. Fernando Neves, em 10.8.2000; “Ausência de comunicação oportuna. Nome do eleitor que não figurou nas listas dos dois partidos. Insuficiência para suprir a falta de comunicação no prazo legal. Caracterização de duplicidade.” Recurso Especial Eleitoral 16.284/MG, rel. Min. Eduardo Alckmin, em 1.6.2000; “Candidato que figurou em duas listas. Hipótese em que uma das filiações é inválida, pois o candidato manifestou, antes de seu deferimento, interesse em que essa não se efetivasse, por haver se filiado a outra agremiação partidária. Duplicidade não caracterizada.” Recurso Especial Eleitoral 16.408/PR, rel. Min. Garcia Vieira, em 17.8.2000; “Falta de comunicação ao juízo eleitoral. Fato que não impede a comprovação da filiação partidária porquanto não se tem notícia de que o nome do candidato tenha figurado na relação de filiados de mais de uma agremiação. A comunicação ao juízo eleitoral tem como objetivo possibilitar à Justiça uma forma de aferir a correção das filiações partidárias no caso em que, por equívoco ou má-fé, a agremiação anterior deixar de excluir de sua lista o nome daquele que já se desligou do partido.” Agravo de Instrumento 2.342/SP, rel. Min. Fernando Neves, em 22.8.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido ao qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova filiação sob pena de restar caracterizada a dupla filiação. Diante da verificação da dupla filiação partidária pela falta de comunicação oportuna, indefere-se o pedido de registro de candidatura (Lei no 9.096/95, art. 22, parágrafo único)” Recurso Especial Eleitoral 16.392/MG, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 22.8.2000. Recurso Especial Eleitoral 16.410/PR, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 22.8.2000; “Comunicação ao juízo eleitoral noticiando desligamento do partido e remessa da relação de filiados sem o nome do recorrente ocorridos após o prazo estabelecido no art. 19 da referida Lei no 9.096/95. Impossibilidade de se verificar a inexistência de dupla filiação. A comunicação ao juízo eleitoral tem como objetivo possibilitar à Justiça uma forma de aferir a correção das filiações partidárias no caso em que, por equívoco ou má-fé, a agremiação anterior deixar de excluir de sua lista o nome daquele que já se desligou do partido.” Recurso Especial Eleitoral 16.403/RN, rel. Min. Fernando Neves, em 22.8.2000; “comunicação ao juízo eleitoral tem como objetivo possibilitar à Justiça uma forma de aferir a correção das filiações partidárias no caso em que, por equívoco ou má-fé, a agremiação anterior deixar de excluir de sua lista o nome daquele que já se desligou do partido.” Recurso Especial 16.379/SP, rel. Min. Fernando Neves, em 29.8.2000. Recurso Especial 16.398/MG, rel. Min. Fernando Neves, em 29.8.2000; “Filiação partidária. Duplicidade. Desfiliação do eleitor de um partido político e filiação a outra agremiação partidária. Comunicação ao partido ao qual estava filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, no prazo de vinte e quatro horas. Imprescindibilidade, sob pena de restar configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.” Recurso Especial Eleitoral 16.272/MG, rel.

sanção quanto a partido que não observou o prazo para envio das listas de filiados²⁷¹ e o surgimento da Súmula 20 do TSE, que, caso o filiado não conste na lista enviada pelo partido, sua filiação pode ser suprida por outros elementos de prova²⁷².

Min. Maurício Corrêa, em 8.6.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido ao qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação. 2. Diante da verificação da dupla filiação partidária pela falta de comunicação oportuna, indefere-se o pedido de registro de candidatura.” Agravo de Instrumento 2.343/SP, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 10.10.2000; “1. Aquele que se filia a outro partido deve comunicar o cancelamento de sua filiação, no dia imediato ao da nova filiação, ao partido a que era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, sob pena de caracterizar-se a dupla filiação.” Recurso Especial Eleitoral 17.091/TO, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 19.10.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido ao qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação.” Recurso Especial Eleitoral 16.477/SP, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 16.11.2000; “Duplicidade. Aquele que se filia a outro partido político deve efetuar comunicação escrita ao antigo partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação” Recurso Especial Eleitoral 16.753/MG, rel. Min. Garcia Vieira, em 23.11.2000; “O disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei no 9.096/95, não impõe àquele que pretende desfiliar-se de um partido a observância do interregno de 2 (dois) dias para filiar-se a outra agremiação partidária. Impõe, isto sim, que, para se desfiliar do primeiro partido, deve ser feita a comunicação escrita a esse e ao juiz eleitoral da zona em que for inscrito o candidato.” Agravo regimental no Recurso Especial Eleitoral 17.369/TO, rel. Min. Maurício Corrêa, em 21.11.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido ao qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação, no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação.” Recurso Especial Eleitoral 16.386/MT, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 12.9.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar à agremiação à qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova inscrição sob pena de restar caracterizada a dupla filiação. Verificada a duplicidade de filiação partidária, pela falta oportuna de comunicação do desligamento da agremiação política, impõe-se o indeferimento do registro de candidatura.” Recurso Especial Eleitoral 17.983/TO, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 7.12.2000.

Há também uma hipótese de **não dupla filiação**, quando a filiação se deu sob a égide da legislação anterior dos partidos políticos “1. A adesão a duas agremiações partidárias distintas, sob a égide de legislação diversas, não configura duplicidade de filiação, mormente quanto a inscrição nas fileiras partidárias se deu em anterior à preconizada na Lei no 9.096/95, art. 19.” Recurso Especial 16.589/PE, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 12.9.2000.

²⁷¹ “Inobservância de prazo para encaminhamento da lista de filiados ao juízo eleitoral.” Agravo de Instrumento 2.149/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000. Agravo de Instrumento 2.150/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000. Agravo de Instrumento 2.151/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000. Agravo de Instrumento 2.152/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000. Agravo de Instrumento 2.153/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000. Agravo de Instrumento 2.154/BA, rel. Min. Costa Porto, em 23.5.2000.

²⁷² “A falta do nome do filiado ao partido na lista por este encaminhada à Justiça Eleitoral, nos termos do art. 19 da Lei no 9.096, de 19.9.95, pode ser suprida por outros elementos de prova de oportuna filiação.” Nesse sentido, “Cumpra ao juiz eleitoral, antes de decidir ou não a nulidade de ambas as filiações, conceder ao eleitor, duplamente filiado, oportunidade para que prove a realização, dentro do prazo legal, da comunicação ao antigo partido político ou justifique e demonstre cabalmente a causa relevante de não ter procedido àquela comunicação.” Agravo de Instrumento 2.345/RS, rel. Min. Costa Porto, em 5.9.2000; “Falta de comprovação no juízo eleitoral. Súmula no 20 que estabelece que o pretendo candidato poderá provar, na instância em que pedir seu registro, juízo eleitoral nas eleições municipais, Tribunal Regional Eleitoral nas eleições estaduais, e no TSE, nas eleições presidenciais, que não constou da relação de filiados por equívoco ou desídia do partido, mas que está regularmente filiado a uma agremiação partidária.” Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 16.555, rel. Min. Fernando Neves, em 5.9.2000.

Além disso, há 2 (dois) casos no indicador “*estatuto partidário*”; um caso no indicador “*novo partido*”, sobre o indeferimento da criação do Partido Comunitário Nacional (PCN)²⁷³; um no indicador “*comissões*”, sobre o fato da criação dos órgãos partidários não ser condicionada à comunicação à Justiça Eleitoral²⁷⁴; e um no indicador “*interna corporis*”, sobre o mérito da expulsão de filiado não ser competência da Justiça Eleitoral²⁷⁵.

Em **2001**, o tema **Partidos Políticos** contou com 12 (doze) casos. Novamente, o indicador mais frequente foi “*filiação partidária*”, principalmente para retratar os casos de dupla filiação²⁷⁶; nesse indicador, há também a proibição de filiação de servidor da Justiça Eleitoral²⁷⁷; o não cancelamento automático das filiações quando novo partido decorre de fusão ou incorporação²⁷⁸; e uma consulta sobre o dever de o partido trazer regras sobre filiação e desligamento no seu estatuto²⁷⁹.

²⁷³ “O Tribunal indeferiu o pedido de registro do Partido Comunitário Nacional (PCN) à falta de comprovação do requisito referente ao apoio mínimo de eleitores.” Registro de Partido 297/DF, rel. Min. Garcia Vieira, em 13.4.2000.

²⁷⁴ “comissão existe desde que constituída na forma estabelecida no estatuto do partido. A comunicação ao Tribunal Regional Eleitoral não condiciona sua existência. A falta dessa não impede o registro de candidatura pelo partido.” Agravo regimental no Recurso Especial Eleitoral 17.081/MG, rel. Min. Costa Porto, em 19.10.2000

²⁷⁵ “A parte concernente à causa da expulsão do impetrante do partido se refere à matéria de mérito, interna corporis, e não é atribuição do Poder Judiciário examiná-la, conforme jurisprudência do TSE”. Mandado de Segurança 2.821/SP, rel. Min. Garcia Vieira, em 15.8.2000.

²⁷⁶ “Filiação partidária. Duplicidade. Aquele que se filia a outro partido político deve efetuar comunicação escrita ao antigo partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, no dia imediato ao da nova filiação, sob risco de incidir em duplicidade.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 16.753/MG, rel. Min. Garcia Vieira, em 23.11.2000; “Filiação partidária. Duplicidade (art. 22, parágrafo único, da Lei no 9.096/95). Necessidade de comunicação ao partido e ao juízo eleitoral.” Recurso Especial Eleitoral 16.417/MG, rel. Min. Costa Porto, em 19.10.2000; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar ao partido, ao qual era anteriormente filiado, e ao juiz de sua antiga zona eleitoral, o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.” Recurso Especial Eleitoral 19.181/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, em 20.2.2001; “Aquele que se filia a outro partido deve comunicar à agremiação à qual era anteriormente filiado e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral o cancelamento de sua filiação no dia imediato ao da nova inscrição, sob pena de restar caracterizada a dupla filiação. 3. Verificada a duplicidade de filiação partidária, pela falta de oportuna comunicação do desligamento da agremiação política, impõe-se o indeferimento do registro de candidatura.” Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 17.983/TO, rel. Min. Waldemar Zveiter, em 7.12.2000.

²⁷⁷ “O art. 366 do Código Eleitoral proíbe ao servidor da Justiça Eleitoral o exercício de atividade políticopartidária, que se traduz, em sua forma mais simples de exteriorização, no ato de filiação partidária. Com esse entendimento, o Tribunal, por maioria, indeferiu o pedido formulado pela Associação dos Servidores do Tribunal Superior Eleitoral.” Petição 1.025/DF, rel. Min. Fernando Neves, em 23.10.2001

²⁷⁸ “A criação de um novo partido, em face de fusão ou incorporação, não implica cancelamento automático das filiações efetivadas anteriormente.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 18.849/MG, rel. Min. Nelson Jobim, em 26.4.2001.

²⁷⁹ “O estatuto do partido deve conter normas sobre filiação e desligamento de seus membros, ut art. 15 da Lei no 9.096/95. O deferimento da filiação partidária se dará no prazo que constar no estatuto do respectivo partido político.” Consulta 680/DF, rel. Min. Costa Porto, em 8.3.2001.

Há dois casos no indicador “*estatuto partidário*”, um caso no indicador “*prévias*”, sobre sua possibilidade na legislação eleitoral²⁸⁰; e um no “*interna corporis*”, sobre a ausência de competência da Justiça Eleitoral anular decisão da Justiça Comum acerca de ato interventivo de diretório municipal de partido²⁸¹.

Em **2002**, há 16 (dezesseis) casos no tema **Partidos Políticos**, dos quais 9 (nove) estão no indicador “*estatuto partidário*”. Há cinco casos no indicador “*filiação partidária*”, sendo três relativos à dupla filiação²⁸² e dois sobre a aplicação da Súmula 20²⁸³. Há dois casos no indicador “*convenções*”: o primeiro sobre uma análise do estatuto do PMDB, para indicar que compete à Comissão Executiva Nacional a convocação da convenção para escolha do Presidente e Vice-Presidente, além de decidir sobre a coligação²⁸⁴; o segundo sobre a possibilidade de que a convenção de partido transfira poderes para a comissão executiva formar a nominata²⁸⁵.

²⁸⁰ “Os partidos políticos podem realizar, entre seus filiados, as chamadas prévias eleitorais, destinadas a buscar orientação e fixar diretrizes, inclusive sobre escolha de candidatos.” Consulta 698/DF, rel. Min. Fernando Neves, em 19.6.2001.

²⁸¹ “Intervenção. Efeitos. Não compete à Justiça Eleitoral anular decisão judicial proferida pela Justiça Comum, que mantém ou invalida ato interventivo em diretório municipal de partido político.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 18.764/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, em 14.12.2000.

²⁸² “Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos (Resp no 16.410/PR, rel. Ministro Waldemar Zveiter, pub. em sessão de 13.9.2000).” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 19.556/MG, rel. Min. Barros Monteiro, em 18.6.2002; “O parágrafo único do art. 22 da Lei no 9.096/95 determina que a comunicação da filiação partidária a outro partido deve ser feita tanto ao partido ao qual se era anteriormente filiado quanto ao juiz da respectiva zona eleitoral, no dia imediato ao da nova filiação, sob pena de configurar-se a duplicidade de filiação.” Recurso Especial Eleitoral 20.180/RR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 12.9.2002; “Não configura duplicidade de filiação a adesão a partido político na vigência da Lei no 5.682/71 e, posteriormente, a outra agremiação, quando já vigorava a Lei no 9.096/95.” Recurso Especial Eleitoral 20.181/AM, rel. Min. Fernando Neves, em 17.9.2002.

²⁸³ “A Súmula-TSE no 20 entende que a falta do nome do filiado ao partido, na lista por este encaminhada à Justiça Eleitoral, pode ser suprida por outros elementos de prova de oportuna filiação.” Recurso Ordinário 589/MA, rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 10.9.2002; “A autonomia dos partidos assegura-lhes regular os pressupostos e a forma de filiação aos seus quadros, mas a prova dessa filiação, para os fins constitutivos, é a prevista em lei (Lei no 9.096/95, art. 19), que, admite-se, pode ser suprida por prova documental pré-constituída e inequívoca, não, porém, por simples declaração de dirigente partidário, posterior ao pedido de registro.” Recurso Especial Eleitoral 19.998/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 19.9.2002.

²⁸⁴ “Medida cautelar contra ato de presidente de partido que, como presidente da comissão executiva nacional, convoca convenção nacional para deliberar sobre escolha de candidatos aos cargos de presidente e vice-presidente da República. 4. Questão de ordem preliminar proposta pelo relator resolvida, por maioria de votos, no sentido de afirmar a competência do TSE para apreciar e decidir a cautelar. 5. Segundo o estatuto do PMDB art. 66, inciso I e parágrafo único a convocação da convenção nacional, para deliberar sobre a escolha de candidatos aos cargos de presidente e vice-presidente da República e decidir sobre coligação partidária, está reservada à comissão executiva nacional.” Medida Cautelar 354/DF, rel. Min. Néri da Silveira, em 26.6.98.

²⁸⁵ “1. A lei não veda que ato emanado de convenção partidária, legalmente constituída, transfira poderes à comissão executiva para indicar candidatos. 2. Hipótese em que os convencionais concordaram com a medida adotada e em que nenhum candidato argüiu nulidade ou prejuízo.” Recurso Especial Eleitoral 19.961/SP, rel. Min. Barros Monteiro, em 29.8.2002.

Fechando o primeiro quinquênio de análise, **2003** contou com 13 (treze) casos no tema **Partidos Políticos**, dos quais dez foram catalogados no indicador “*estatuto partidário*”. O indicador “*filiação partidária*” trouxe apenas um caso referente à necessidade de envio da lista de filiados à Justiça Eleitoral²⁸⁶; um no indicador “*Fundo Partidário*”, sobre a extensão da suspensão da quota-parte do Fundo pelo partido que incorpora outro que teve suas contas desaprovadas²⁸⁷.

Nesse mesmo ano, vale destacar o primeiro caso catalogado no indicador “*fidelidade partidária*”, que se tornará frequente ao longo dos anos e versa sobre situações que justificam (ou não) a mudança de partido por filiados que desempenhem mandatos representativos. Naquele momento, o caso veicula apenas que a sanção do partido que exclui candidato da propaganda eleitoral com base em suposto ato de infidelidade partidária pressupõe devido processo para tanto²⁸⁸.

À luz dos casos destacados acima, é inconclusivo o desempenho do TSE, enquanto determinante institucional, ao menos na correlação entre partidos e democracia. Isso se dá pois todos os casos situados nesse tema dizem respeito ao perfil de conformidade do TSE, destacado no capítulo anterior, que visa simplesmente garantir a observância de aspectos da legislação eleitoral, tais como o registro de alterações estatutárias, caracterização da dupla filiação e a previsão de novas formas de comprovação da filiação para além do envio da lista pelos partidos.

Há casos pontuais a respeito da interpretação de estatuto partidário, como se extrai do caso mencionado sobre as convenções do PMDB e os que retratam o devido processo para aplicação de sanção aos filiados. No entanto, até mesmo esses casos contribuem muito pouco para interpretar que a Corte tivesse algum impacto na modelagem dos partidos políticos.

²⁸⁶ “Necessidade de comunicação ao juiz eleitoral. Art. 19 da Lei no 9.096/95. Prevê a lei que o partido encaminhe a relação dos filiados à Justiça Eleitoral no prazo legal, seja por meio de seu órgão de direção nacional em que foi feita a filiação, seja pelo municipal.” Consulta 952/DF, rel. Min. Ellen Gracie, em 7.10.2003.

²⁸⁷ “O partido incorporador não fará jus à cota-parte do partido incorporado que teve as contas desaprovadas. A suspensão de quotas, em decorrência da desaprovação de contas, se aplica a partir do fato gerador, ou seja, a partir do período ao qual se refere a rejeição de contas do partido político.” Processo Administrativo 19.000/DF, rel. Min. Carlos Velloso, em 22.4.2003.

²⁸⁸ “Compete aos partidos a distribuição do horário gratuito entre os candidatos e a organização do programa a ser emitido, o que não elide a viabilidade do controle judicial de eventual abuso. 3. Exclusão arbitrária de participação de candidato no horário gratuito de propaganda: a sanção de infidelidade e indisciplina partidárias pressupõe que lhe seja facultado o exercício de defesa (precedente: MC-TSE no 1.104/DF). 4. Se o candidato, no horário gratuito de sua propaganda, vier a praticar atos de infidelidade, o partido disporá de meios para coibir a ilegalidade: apuração de falta e sua repressão. Medida cautelar indeferida: prejudicado o pedido de liminar.” Mandado de Segurança 3.084/ES, rel. Min. Sepúlveda Pertence, em 30.9.2002.

4.2 Anos 2004-2008

O segundo espaço amostral se inicia em **2004**, momento em que foi possível catalogar 29 (vinte e nove) casos no tema **Partidos Políticos**. Nesse mesmo ano, o indicador “*filiação partidária*” esteve entre os indicadores mais frequentes, com 14 (quatorze) casos catalogados, ainda com o predomínio de situações relativas à dupla filiação²⁸⁹. Há também 2 (dois) casos a respeito da necessidade de envio de lista de filiados²⁹⁰ e um sobre aplicação da Súmula 20 –

²⁸⁹ “Quem se filia a novo partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva zona eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos, nos precisos termos do parágrafo único do art. 22 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 Lei dos Partidos Políticos.” Consulta 927/DF, rel. mIn. Luiz Carlos Madeira, em 27.11.2003; “Mesmo que admitida a comunicação de desfiliação ao PMDB e a de filiação ao PFL, ausente a comunicação de desfiliação ao juiz eleitoral, como requer o parágrafo único do art. 22 da Lei no 9.096/95.” Recurso Especial Eleitoral 21.873/PE, rel. Min. Peçanha Martins, em 24.8.2004; “A falta de comunicação da desfiliação partidária à Justiça Eleitoral conduz a duplicidade de filiação (art. 22, § 1º, da Lei no 9.504/97). Comprovando, entretanto, a desfiliação de fato ocorrida há vários anos, e a má-fé do partido abandonado, a dupla filiação não se tipifica.” Recurso Especial Eleitoral 21.664/MT, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 9.9.2004; “Oportuna comunicação da desfiliação à agremiação partidária e ao juiz da respectiva zona eleitoral é providência indispensável, que se não cumprida no dia imediato ao da nova filiação, enseja a nulidade de ambas as filiações.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 23.066/PA, rel. Min. Carlos Velloso, em 19.9.2004; “Não configura duplicidade de filiação a adesão a partido político na vigência da Lei no 5.682/71 e, posteriormente, a outro, quando já vigorava a Lei no 9.096/95. Havendo adesão a partidos distintos sob a égide da Lei no 9.096/95, há duplicidade de filiação.” Recurso Especial Eleitoral 23.502/TO, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 21.9.2004; “A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a oportuna comunicação da desfiliação à agremiação partidária e ao juiz da respectiva zona eleitoral é providência indispensável, que, se não cumprida no dia imediato ao da nova filiação, enseja a nulidade de ambas as filiações (precedentes/TSE).” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 23.318/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, em 27.9.2004; “A oportuna comunicação da desfiliação à agremiação partidária e ao juiz da respectiva zona eleitoral é providência indispensável, que, se não cumprida no dia imediato ao da nova filiação, enseja a nulidade de ambas as filiações (precedentes/TSE).” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 23.418/MT, rel. Min. Carlos Velloso, em 28.9.2004; “Incorre em duplicidade de filiação quem, ao se filiar a outro partido, não comunicar ao partido nem à Justiça Eleitoral no dia imediato ao da nova filiação.” Recurso Especial Eleitoral 23.752/BA, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 28.9.2004; “Oportuna comunicação da desfiliação à agremiação partidária e ao juiz da respectiva zona eleitoral é providência indispensável, que, se não cumprida no dia imediato ao da nova filiação, enseja a nulidade de ambas as filiações (precedentes/TSE).” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 23.894/PA, rel. Min. Carlos Velloso, em 28.9.2004.

²⁹⁰ “A necessária centralização das informações sobre filiação partidária, visando à entrega, ao juiz eleitoral, de relação de todos os eleitores, inscritos perante a respectiva zona eleitoral, filiados a determinado partido político, não impede, dada a natureza interna corporis da matéria, ajuste voltado a incumbir diretório diverso do municipal, que tem atuação direta perante o juízo eleitoral, do encaminhamento da listagem nos prazos legais, condicionado a expressa declaração de cuidar-se de relação de todos os filiados, ainda que deferidas as filiações por diferentes órgãos de direção. Recebida pelo cartório eleitoral, no prazo fixado em lei, mais de uma listagem para um mesmo partido, remetidas por diferentes diretórios, o juiz eleitoral deverá comunicar a ocorrência aos órgãos partidários envolvidos, para que seja sanada a divergência, no prazo que vier a fixar, não superior a dez dias, sob pena de permanecerem no sistema os dados contidos na primeira listagem.” Processo Administrativo 19.157/SP, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, em 1º .4.2004; “A edição do Enunciado no 14 da súmula do TSE deu-se em razão dos problemas surgidos com o advento da Lei no 9.096/95 em substituição à antiga Lei no 5.682/71 (LOPP), tendo em vista o disposto no art. 58 daquele diploma legal, que tratava do encaminhamento da primeira lista de filiados.

sobre a possibilidade de prova de filiação partidária além do encaminhamento da lista de filiados²⁹¹.

Sobre os demais indicadores, há 8 (oito) casos catalogados no “*estatuto partidário*”; há dois casos no “*interna corporis*”, ambos sobre a competência da Justiça Eleitoral²⁹²; há dois casos no “*Fundo Partidário*”, um que versa sobre a possibilidade de uso do fundo para adquirir bens mobiliários, computadores, *softwares* e veículos²⁹³, e outro sobre a devolução de cotas do fundo pelo partido que incorpora outro²⁹⁴.

Os indicadores que contam com apenas um caso catalogado são os seguintes: “*convenções*”, sobre a validade de uma convenção municipal²⁹⁵; “*contribuição de filiados*”, sobre a possibilidade de doação de recursos por filiados que exerçam cargo em comissão²⁹⁶; e “*apoio*”, que retrata a possibilidade de cidadão analfabeto subscrever a criação de novo partido²⁹⁷.

Passados quase nove anos da vigência da Lei no 9.096/95, não há mais razão para prevalecer aquela súmula, uma vez que não persiste a situação determinante da sua existência.” Petição 1.495/MG, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 17.8.2004.

²⁹¹ “4. O ato de filiação a partido político é formal e depende de determinados procedimentos e expressa aprovação. 5. A Súmula no 20 do TSE permite que se prove a filiação por outros meios se o nome de determinada pessoa não consta da relação de filiados. É possível também provar por outros meios a não-filiação de alguém que conste da relação de filiados.” Recurso Contra Expedição de Diploma 610/BA, rel. Min. Fernando Neves, em 13.4.2004.

²⁹² “A Justiça Eleitoral não é competente para julgar matéria interna corporis dos partidos políticos.” Consulta 1.106/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, em 19.8.2004; “Comissão interventora. Deliberação contrária às novas diretrizes partidárias. Impugnação. Legitimidade. Não cabe à Justiça Eleitoral imiscuir-se em disputa interna de partidos políticos (art. 17, § 1o, da Constituição Federal). A legitimidade para impugnar irregularidade interna corporis restringe-se aos membros da própria agremiação.” Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial 24.450/MG, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 2.12.2004.

²⁹³ “O partido político pode fazer uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário para adquirir bens mobiliários, computadores, impressoras, softwares e veículos automotivos (Lei no 9.096/95, art. 44, I).” Consulta 1.056/DF, rel. Min. Carlos Velloso, em 22.6.2004.

²⁹⁴ “Fundo Partidário. Cotas. Devolução. O partido incorporador assume tanto o ativo quanto o passivo do ente incorporado. É vedado ao ente incorporador devolver ao Fundo Partidário cotas percebidas pelo partido incorporado.” Consulta 881/DF, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 1.6.2004.

²⁹⁵ “1. Conquanto as questões envolvendo órgãos partidários constituam matéria interna corporis das agremiações, a Justiça Eleitoral tem competência para examinar os efeitos daí decorrentes que se relacionam aos processos de registro de candidatura. Precedente: Acórdão no 12.990. 2. É válida a convenção realizada pelo diretório municipal se não há prova de que, naquele momento, ele estivesse sob processo interventivo deflagrado pelo diretório regional. 3. Hipótese em que a convenção não teria se distanciado das diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, não sendo aplicável o disposto no art. 8o da Res.-TSE no 21.608.” Recurso Especial Eleitoral 22.792/PA, rel. Min. Caputo Bastos, em 18.9.2004.

²⁹⁶ “É lícito o recebimento pelos partidos políticos, de recursos oriundos de filiados detentores de cargo em comissão.” Consulta 989/DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 17.2.2004.

²⁹⁷ “Consulta. Partido político. Criação. Formulário. Apoio. Analfabeto. O cidadão analfabeto pode manifestar seu apoio por meio da impressão digital, contanto que identificado pelo nome, número da inscrição do título eleitoral, zona e seção eleitorais, município, unidade da Federação e data da emissão. É possível acrescentar outros campos de identificação no formulário, tais como endereço e telefone do assinante. Nesse entendimento, o Tribunal respondeu à consulta.” Consulta no 1.101/DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 1.7.2004.

Em **2005**, há 21 (vinte e um) casos no tema **Partidos Políticos**, dos quais 14 (quatorze) se referem ao indicador “*estatuto partidário*”. Há 3 (três) casos no indicador “*interna corporis*”, os três sobre a incompetência da Justiça Eleitoral interferir na disputa interna dos partidos políticos²⁹⁸. “*Filiação partidária*” também conta com 3 (três) casos, entre os quais um sobre dupla filiação²⁹⁹, um sobre a necessidade de exoneração de servidor da Justiça Eleitoral para poder se filiar a partido³⁰⁰ e um sobre o prazo de filiação partidária para disputar as eleições³⁰¹. “*Contribuição de filiados*” apresenta um caso, sobre a vedação de que a contribuição do filiado que detenha cargo ou exerça função de confiança se dê através de consignação (desconto) em folha de pagamento³⁰².

Em **2006**, o tema **Partidos Políticos** conta com 25 (vinte e cinco) casos catalogados. 12 (doze) casos se referem ao indicador “*estatuto partidário*”. Há 4 (quatro) casos no indicador “*interna corporis*”, todos relativos à incompetência da Justiça Eleitoral para tratar de disputas internas³⁰³, com destaque para dois que exemplificam a incompetência para resolver aspectos

²⁹⁸ “Anotação de membros de diretório partidário. Conflito entre órgão nacional e estadual. Matéria interna corporis, sub judice na Justiça Comum. Improcedência. A atribuição correicional visa proteger a legalidade e a legitimidade dos atos que interfiram nos serviços eleitorais contra erros, abusos ou irregularidades, nos termos dos arts. 2o , V e VI, e 8o , II e VI, da Res.-TSE no 7.651/65. Inviabilizada a discussão, pela Justiça Eleitoral, de matéria interna corporis dos partidos, sobretudo sob a pendência de pronunciamento jurisdicional da Justiça Comum. Ausente a demonstração dos alegados erros, abusos ou irregularidades, impõe-se a improcedência da reclamação.” Reclamação 338/RJ, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, em 16.12.2004; “Não cabe à Justiça Eleitoral imiscuir-se em disputa interna de partidos políticos. Art. 17, § 1o , da Constituição Federal. Terceiro interessado. Direitos de terceiros. Impossibilidade. Impugnação irregularidade interna corporis.” Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 24.450/MG, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, em 2.12.2004; “As matérias internas dos órgãos partidários não estão sob o manto da inatingibilidade. Comprovado que possíveis irregularidades extrapolaram a mera irregularidade formal, atingindo o processo eleitoral, a Justiça Eleitoral tem competência para examinar os efeitos daí decorrentes. Na hipótese dos autos tal comprovação não existe.” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 5.806/BA, rel. Min. Caputo Bastos, em 25.8.2005.

²⁹⁹ “A falta de comunicação da desfiliação partidária à Justiça Eleitoral conduz a duplicidade de filiação (art. 22, parágrafo único, da Lei no 9.096/95).” Recurso Especial Eleitoral 21.664/MT, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 9.9.2005.

³⁰⁰ “O servidor da Justiça Eleitoral, para candidatar-se a cargo eletivo, necessariamente terá que se exonerar do cargo público em tempo hábil para o cumprimento da exigência legal de filiação partidária.” Consulta 1.164/DF, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, em 20.9.2005.

³⁰¹ “Um dos requisitos para concorrer a cargo eletivo é estar o eleitor filiado a partido político pelo menos um ano antes do pleito (art. 18 da Lei no 9.096/95).” Consulta 1.167/DF, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, em 20.9.2005.

³⁰² “Contribuição de filiados. Consignação em folha de pagamento. Vedação. Incide a vedação do inciso II do art. 31 da Lei no 9.096/95, relativamente à contribuição de detentor de cargo ou função de confiança, calculada em porcentagem sobre a remuneração percebida e recolhida ao partido mediante consignação em folha de pagamento.” Consulta 1.135/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 14.6.2005.

³⁰³ “Convenção nacional. Escolha de candidatos e coligações. Convocação. Justiça Eleitoral. “A Justiça Eleitoral não é competente para julgar matéria interna corporis dos partidos políticos.” Consulta 1.251/DF, rel. Min. Ayres Britto, em 30.5.2006; “Este Tribunal fixou em diversos precedentes a incompetência da Justiça Eleitoral para dirimir questões interna corporis dos partidos políticos.” Petição 1.924/DF, rel. Min. José Delgado, em 8.8.2006.

de formação de coligação³⁰⁴ ou da nominata³⁰⁵. Há um caso no indicador “*institutos de pesquisa*”, que apenas reforça o dever de os partidos criarem fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política³⁰⁶. Há três casos no indicador “*Fundo Partidário*”, que versam sobre o limite de aplicação para despesas com pessoal³⁰⁷, o momento em que o diretório nacional pode deixar de repassar a quota-parte do fundo para o diretório regional³⁰⁸ e a suspensão da quota-parte ao partido incorporador³⁰⁹. Por último, os 5 (cinco) casos catalogados no indicador “*filiação partidária*” versam sobre dupla filiação³¹⁰.

2007 é um ano marcante para a jurisprudência do TSE sobre partidos políticos, pois é o marco sobre a “*fidélidade partidária*”, que é um indicador endereçado não apenas para retratar

³⁰⁴ “1. Há de se homenagear o princípio da autonomia partidária, pelo que se assegura aos partidos o direito de deliberarem sobre suas diretrizes e interesses políticos, sendo senhores da conveniência quanto à formação de coligações. 2. Não cabe ao Poder Judiciário interferir nessa opção partidária.” Recurso Especial Eleitoral 26.610/MA, rel. Min. José Delgado, em 14.9.2006.

³⁰⁵ “1. A escolha em convenção partidária é um dos requisitos para o deferimento do registro de candidatura. 2. O tema atinente aos critérios e conveniência do partido para escolher os candidatos que disputarão o pleito, por ser matéria interna corporis, foge à competência da Justiça Eleitoral.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 26.772/SP, rel. Min. Caputo Bastos, em 10.10.2006.

³⁰⁶ “É obrigatória a criação, por agremiação partidária, de fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, nos termos do inciso IV do art. 44 da Lei no 9.096/95” Consulta 1.242/DF, rel. Min. José Delgado, em 6.6.2006.

³⁰⁷ “Cada nível de direção partidária deverá obedecer à norma inscrita naquela resolução, que limita a 20%, do total recebido pelo Fundo Partidário, a aplicação em despesas de pessoal.” Consulta 1.224/DF, rel. Min. José Delgado, em 6.6.2006.

³⁰⁸ “O diretório nacional do partido político somente pode deixar de repassar a respectiva cota do Fundo Partidário ao diretório regional a partir da publicação da resolução que lhe rejeitou as contas.” Consulta 1.235/DF, rel. Min. Cezar Peluso, em 8.6.2006.

³⁰⁹ “Partido incorporado. Suspensão do repasse da respectiva cota-parte do Fundo Partidário ao ente incorporador (arts. 37 da Lei no 9.096/95 e 18 da Res.-TSE no 21.841/2004). O partido incorporador sucede o ente incorporado em todos os direitos e obrigações, inclusive no dever de prestar as contas deste referentes ao período em que ainda estava em atividade durante o exercício. Hipótese em que não se mostra cabível o pedido de revogação dos atos homologatórios da incorporação, eis que restaram preenchidos todos os requisitos legais e regulamentares para a sua averbação perante o Tribunal Superior Eleitoral.” Processo Administrativo 19.317/DF, rel. Min. Asfor Rocha, em 22.6.2006.

³¹⁰ “A interessada alega que protocolou pedido de desfiliação ao partido político e ao juízo eleitoral, sem, porém, lograr êxito em comprovar o pedido apresentado à Justiça Eleitoral.” Recurso Especial Eleitoral 26.433/DF, rel. Min. José Delgado, em 14.9.2006; “O recorrente alega que protocolou pedido de desfiliação ao partido político e ao juízo eleitoral, sem, contudo, lograr êxito em comprovar o pedido apresentado à Justiça Eleitoral.” Recurso Especial Eleitoral 26.678/MT, rel. Min. José Delgado, em 20.9.2006; “1. A duplicidade de filiação partidária, além de acarretar a nulidade de ambas as filiações, impede o deferimento de registro de candidatura. 2. O art. 36, §§ 6º e 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral confere ao relator a prerrogativa de apreciar, isoladamente, os feitos que lhe são submetidos.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 26.998/MT, rel. Min. Caputo Bastos, em 17.10.2006; “1. A comunicação de desfiliação partidária à justiça eleitoral e à agremiação partidária deve ser feita antes do envio das listas de que trata o art. 19 da Lei no 9.096/95, sob pena de se caracterizar a dupla filiação partidária.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário 1.195/MA, rel. Min. Caputo Bastos, em 17.10.2006; “O art. 22, parágrafo único, da Lei no 9.096/95 é claro ao exigir a dupla comunicação imediata (ao partido e à Justiça Eleitoral) por parte do interessado. Há precedentes do TSE que entendem sanada a exigência se o partido preterido e o juiz eleitoral forem comunicados antes do envio das listas de filiados (Lei no 9.096/95, art. 19). Contudo, no caso, a comunicação ao juízo eleitoral deu-se dois dias após o envio de uma das listas, a do Partido Liberal, à Justiça Eleitoral.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 26.246/MT, rel. Min. José Delgado, em 9.11.2006.

os debates sobre a interpretação constitucional adequada desse instituto³¹¹ naquele ano, mas passa a contemplar, a partir de então, todos os casos que envolvessem a perda de mandato por infidelidade partidária, tautologias à parte.

A Constituição Federal de 1988 não trouxe regras específicas sobre o instituto, a não ser a previsão de que os estatutos partidários trouxessem disposições acerca da fidelidade e disciplina partidárias³¹². Além disso, a interpretação judicial que predominava, ao menos no STF, era no sentido de que a migração partidária, no curso de mandato parlamentar, não ensejava a perda do mandato³¹³.

A situação mudou com uma virada jurisprudencial do TSE – seguida de um “influxo externo” do STF. Em março de 2007, o TSE passou a estabelecer que o mandato pertence ao partido (ou coligação) na hipótese de “*transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.*”³¹⁴ Isto é, a Corte buscou conferir mais concretude à fidelidade partidária e limitar as mudanças de partido que aconteciam durante a Legislatura. Esse foi o entendimento

³¹¹ Esse instituto traduz a ideia, em linhas gerais, de que o mandato pertence ao partido e, por isso, o eleito deve observar as diretrizes partidárias sob pena de perda do mandato (ou o mandato “voltar” ao partido). Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. CAMARGO, Ana Carolina de. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 15-29.

³¹² “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, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.” Atualmente, a redação é um pouco mais extensa, após as alterações sobre verticalização de coligações, com a EC 52/2006, e regras sobre a duração dos seus órgãos, com a EC 97/2017.

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

³¹³ CLÈVE, CAMARGO. *Op. Cit.* p. 20. O caso referenciado no STF é o seguinte: “MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDARIA. SUPLENTE DE DEPUTADO FEDERAL. - EM QUE PESE O PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR FEDERAL POR INTERMÉDIO DOS PARTIDOS POLITICOS, NÃO PERDE A CONDIÇÃO DE SUPLENTE O CANDIDATO DIPLOMADO PELA JUSTIÇA ELEITORAL QUE, POSTERIORMENTE, SE DESVINCULA DO PARTIDO OU ALIANÇA PARTIDARIA PELO QUAL SE ELEGEU. - A INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDARIA AOS PARLAMENTARES EMPOSSADOS SE ESTENDE, NO SILENCIO DA CONSTITUIÇÃO E DA LEI, AOS RESPECTIVOS SUPLENTE. - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. MS 20927, Plenário, Relator Min. Moreira Alves, julgado em 11.10.1989,

³¹⁴ A citação completa da Consulta citada é a seguinte: “Os partidos políticos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, respondeu positivamente a consulta” Consulta 1.398/DF, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, em 27.3.2007.

que prevaleceu de março a outubro, como se depreende de outros três casos catalogados no indicador “*fidelidade partidária*”³¹⁵.

Ocorre que essa virada jurisprudencial chegou ao STF, que também alterou sua própria jurisprudência sobre a questão. Em outubro de 2007, a Corte passou a entender que infidelidade partidária era causa para perda de mandato do parlamentar³¹⁶. A mudança de partido no curso da Legislatura, nesse sentido, somente não ensejaria essa consequência em situações específicas, que passaram a ser disciplinadas pela Resolução nº 22.610/2007 do TSE, como desdobramento imediato do julgamento dos casos pelo STF, na qual foram retratadas as hipóteses de justa causa para desfiliação partidária, quais sejam: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa

³¹⁵ “A formação de coligação constitui faculdade atribuída aos partidos políticos para a disputa do pleito, conforme prevê o art. 6º, caput, da Lei nº 9.504/97, tendo a sua existência caráter temporário e restrita ao processo eleitoral. Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.” Consulta 1.439/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 30.8.2007; “O mandato é do partido e, em tese, o parlamentar o perde ao ingressar em novo partido.” Consulta 1.423/DF, rel. Min. José Delgado, em 1.8.2007; “Conforme já decidido pelo TSE nas consultas nos 1.398 e 1.407, o mandato pertence ao partido. Em face disso, estará sujeito, em tese, à perda do mandato eletivo o detentor de cargo proporcional ou majoritário que durante o seu transcurso mudar de agremiação político-partidária.” Consulta 1.426/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 23.10.2007.

³¹⁶ “CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTES. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada.” MS 26602, Plenário, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2007. Os outros dois casos são MS 26604, Plenário, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2007; MS 26603, Plenário, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2007.

partidário e grave discriminação pessoal. Essa normativa, inclusive, foi expressamente citada no último caso do indicador “*fidelidade partidária*” catalogado em 2007³¹⁷.

O percurso acima é um exemplo de como o TSE também pode operar como “influxo externo” na jurisprudência do STF. No que diz respeito à fidelidade partidária, verifica-se que é o caso de influências recíprocas, pois um tema aparentemente pacífico no TSE e STF sofreu uma virada jurisprudencial catalisada por uma nova interpretação do TSE, que passou a disciplinar a questão desde então.

Voltando à distribuição dos indicadores no tema **Partidos Políticos, 2007** conta com 23 (vinte e três) casos catalogados, dos quais 5 (cinco) estão no indicador “*fidelidade partidária*”, como visto nos parágrafos anteriores. O indicador “*estatuto partidário*” conta com 11 (onze) casos. O indicador “*novo partido*” apresenta três casos, dos quais dois retratam o registro de novo partido³¹⁸ e um sobre o prazo de filiação partidária relativo a partidos que se fundiram em menos de um ano antes da eleição³¹⁹. “*Fundo Partidário*” conta com dois casos, um sobre a incorporação do PAN (Partido dos Aposentados da Nação) pelo PTB e outro sobre a vedação de repasse do fundo para instituição sem fins lucrativos³²⁰. Há um caso no indicador “*interna*

³¹⁷ “1. Conforme dispõe o art. 13 da Res.-TSE no 22.610/2007, é esta aplicável às desfiliações consumadas após 27 de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário. 2. O art. 1º da Res.-TSE no 22.610/2007, estabelece que “o partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa”. No entanto, prevê, como hipótese de justa causa, no respectivo § 1º, a incorporação ou fusão do partido (inciso I).” Consulta 1.409/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 6.11.2007.

³¹⁸ “Conforme expressamente dispõe o art. 7º, § 1º, da Lei no 9.096/95, só é admitido o registro do estatuto do partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores conforme especificado na referida disposição legal. Hipótese em que não há como se acolher pedido de registro de estatuto de partido, haja vista o não-preenchimento dos requisitos previstos na Lei no 9.096/95 e na Res.-TSE no 19.406/95” Petição 2.672/RJ, rel. Min. Caputo Bastos, em 14.6.2007; “Conforme expressamente dispõe o art. 7º, § 1º, da Lei no 9.096/95, só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores conforme especificado nessa disposição legal. Por sua vez, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei dos Partidos Políticos, a veracidade das assinaturas e do número dos títulos constantes das fichas de apoio de eleitores deve ser atestada pelo escrivão eleitoral. Hipótese em que não há como se acolher pedido de encaminhamento de fichas de apoio de eleitores por meio da Internet, haja vista a exigência contida no art. 9º, § 1º, da Lei dos Partidos Políticos.” Petição 2.669/DF, rel. Min. Caputo Bastos, 14.6.2007.

³¹⁹ “II – Ocorrendo fusão de legendas menos de um ano do pleito, o detentor de mandato, filiado a partido estranho à fusão, que decida filiar-se a essa nova legenda logo após a fundação, não poderá concorrer à reeleição ou a um dos cargos disputados no pleito de 2006, pois, para efeito de observância do prazo mínimo de filiação partidária, será considerada a data de filiação do candidato ao partido novo e não ao seu partido de origem. III – Não poderá ser transferido o tempo de rádio, televisão e verba do Fundo Partidário ao deputado federal filiado a partido político estranho à fusão que decida filiar-se a novo partido.”

³²⁰ “Partido político não pode repassar percentual de seu Fundo Partidário para instituição sem fins lucrativos.” Consulta 1.450/DF, rel. Min. Ari Pargendler, em 13.12.2007.

corporis”, sobre a competência da Justiça Comum para matéria interna de partidos³²¹ e um caso no indicador “*contribuição de filiados*”, a respeito da vedação de doações ou contribuições de filiados titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta³²².

2008 conta com 33 (trinta e três) casos no tema **Partidos Políticos**. Esse é o primeiro ano com a recente disciplina da fidelidade partidária. Não por outro motivo, o indicador “*fidelidade partidária*” está entre os mais frequentes do ano – incluindo os indicadores de outros temas –, o que ilustra o marco da virada jurisprudencial destacada acima, com 18 (dezoito) casos catalogados. A maioria versa sobre aspectos do procedimento do pedido de perda de cargo eletivo, tais como prazo³²³, legitimidade do partido³²⁴, direito de defesa³²⁵, competência da Justiça Eleitoral³²⁶ ou caracterização da justa causa³²⁷.

³²¹ “A competência para apreciar matéria interna corporis dos partidos políticos é da Justiça Comum, e não desta Justiça especializada.” Representação 763/DF, rel. Min. Asfor Rocha, em 27.3.2007.

³²² “Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades.” Consulta 1.428/DF, rel. Min. Cezar Peluso, em 6.9.2007.

³²³ “1. Conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Res.-TSE no 22.610/2007, caso o partido político não formule o pedido de decretação de perda de cargo eletivo no prazo de trinta dias contados da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos próximos trinta dias subsequentes, quem tenha interesse jurídico, detendo essa condição o respectivo suplente. 2. Conforme dispõe o art. 13 da Res.-TSE no 22.610/2007, é esta aplicável às desfiliações consumadas após 27 de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, não sendo, portanto, possível o partido político requerer a perda de cargo eletivo de parlamentar que se desfilou antes dessa data.” Consulta 1.482/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 11.2.2008; Petição 2.757/DF, rel. Min. Ari Pargendler, em 19.2.2008; “São decadenciais os prazos previstos no art. 1º, § 1º e § 2º, da Res.-TSE no 22.610/2007, contados da desfiliação partidária.” Ação Cautelar 2.374/RO, rel. Min. Joaquim Barbosa, em 5.6.2008.; Recurso Especial Eleitoral 28.628/BA, rel. Min. Felix Fischer, em 17.9.2008.

³²⁴ “Legitimidade do partido para pedir a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.” Consulta 1.509/DF, rel. Min. Cezar Peluso, em 18.3.2008.

³²⁵ “No processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária, há de ser resguardado o direito de ampla defesa, especialmente quando o requerido pugnar pela produção de prova testemunhal para comprovar a existência de justa causa para a desfiliação.” Agravo Regimental na Ação Cautelar 2.362/PA, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 5.6.2008.

³²⁶ “não obstante a autonomia assegurada no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, os partidos políticos estão sujeitos à jurisdição da Justiça Eleitoral quanto aos atos que tenham potencialidade para interferir no processo eleitoral. Assim, no que tange à perda do cargo por desfiliação partidária sem justa causa, a competência para julgar a matéria pertence à Justiça Eleitoral, devido aos reflexos que a perda de cargo eletivo acarreta no âmbito eleitoral.” Consulta 1.554/DF, rel. Min. Felix Fischer, em 14.8.2008.

³²⁷ “Caracterização de grave discriminação pessoal, evidenciada pela prova dos autos, de modo a prejudicar a liderança política exercida pelo requerente em município que constituía sua base eleitoral. Flagrante desproporcionalidade na distribuição de recursos, pelo partido, para a campanha eleitoral, de modo a prejudicar o requerente, candidato a reeleição e político de tradição no estado.” Petições 2.754/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 17.4.2008. Petições 2.755/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 17.4.2008; “O titular que, sem justa causa, se desfilou da agremiação que compôs a coligação pela qual foi eleito, ainda que para ingressar em partido componente dessa coligação, perde o mandato eletivo.” Consulta 1.417/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 3.6.2008; “A Corte se manifestou no sentido de que não se justifica a desfiliação de titular de cargo eletivo, quando decorrido lapso temporal considerável entre o fato e as hipóteses de incorporação e fusão partidárias, constantes da Res.-TSE no 22.610/07, tendo em vista a produção de efeitos jurídicos pelo decurso do tempo.” Agravo Regimental na Ação Cautelar 2.380/SE, rel. Min. Ari Pargendler, em 7.8.2008.

Com relação aos demais indicadores, há 6 (seis) no “*estatuto partidário*”. 5 (cinco) no “*novo partido*”, sendo que dois são relativos ao indeferimento de registro³²⁸, dois versam sobre a necessidade de registro do estatuto um ano antes do pleito para poder disputar as eleições³²⁹ e um sobre a possibilidade de partido ser criado com a mesma sigla ou nome de partido já extinto³³⁰. Há um caso no indicador “*interna corporis*”, a indicar que as normas de filiação partidária é matéria *interna corporis* dos partidos³³¹. Há um caso de “*Fundo Partidário*”, sobre a impenhorabilidade dessa verba³³². Um no indicador “*fundações*”, apenas sobre questões gerais de como o partido deve instituí-la³³³. E há um caso sobre “*convenções*”, que reforça a jurisprudência do TSE a respeito da possibilidade de que a convenção delegue à comissão executiva a formação da nominata ou coligação³³⁴.

³²⁸ “sessão de 21.2.2008, o Tribunal não conheceu de incidente de inconstitucionalidade e indeferiu pedido de registro do Partido Federalista (PF), em face do não-cumprimento das exigências atinentes ao apoio mínimo de eleitores e constituição de órgãos de direção regional. A referida agremiação partidária apresenta novo pedido de registro, sem, contudo, apresentar toda a documentação exigida, continuando desatendidas as exigências contidas nos arts. 7º, § 1º, da Lei no 9.096/95 e 20, caput, da Res.-TSE no 19.406/95” Registro de Partido 309/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 17.6.2008; “Em face do não-cumprimento das exigências atinentes ao apoio mínimo de eleitores e constituição de órgãos de direção regional, estabelecidos nos arts. 7º, § 1º, da Lei no 9.096/95, e 20, caput, da Res.-TSE no 19.406/95, indefere-se o pedido de registro formulado pela agremiação partidária.” Registro de Partido 307/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 21.2.2008;

³²⁹ “O partido político que pretenda participar das eleições deverá ter seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral um ano antes da data das eleições, nos termos do art. 4º da Lei no 9.504/97. O partido novo que tenha seu registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral até o mês de abril de 2008 não poderá inscrever candidatos para as eleições de 2008, tampouco participar de coligações majoritárias, em face do não-cumprimento da referida exigência legal.” Consulta 1.507/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 21.2.2008; “Com relação ao Questionamento no 6, é de se assentar que o partido político que não estiver registrado no TSE um ano antes das eleições não poderá concorrer ao referido pleito.” Consulta 1.536/DF, rel. Min. Caputo Bastos, em 15.4.2008.

³³⁰ “Partido político pode ser criado com mesma sigla ou nome de partido já extinto, mesmo com significado diferente, dada a inexistência de vedação à sua utilização, assim como pode utilizar número de partido extinto, desde que a Justiça Eleitoral não tenha ainda sorteado esse número para outra agremiação.” Consulta 1.429/DF, rel. Min. Ari Pargendler, em 20.5.2008.

³³¹ “A edição de normas limitadas ou restritas a respeito de filiação partidária é matéria interna corporis dos partidos políticos, não cabendo a esta Justiça Especializada responder sobre a questão.” Consulta 1.594/DF, rel. Min. Felix Fischer, em 20.5.2008.

³³² “Na linha dos precedentes desta Corte, não é permitido o bloqueio das cotas do Fundo Partidário para satisfação de débito reconhecido em processo judicial.” Processo Administrativo 19.809/SE, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 11.3.2008.

³³³ “A fundação vincula-se ao partido político instituidor e com este deve guardar coerência doutrinária. O partido político é livre para estabelecer como se darão as eleições ou indicações dos órgãos colegiados da fundação que instituir. No caso de extinção, o patrimônio da fundação instituída por partido político será revertido para outro ente criado nos termos do art. 44, IV, da Lei no 9.096/95. Aplica-se à fundação instituída por partido político as vedações do art. 31 da Lei no 9.096/95.” Petição 1.499/DF, rel. Min. Cezar Peluso, em 25.3.2008.

³³⁴ “1. As convenções destinadas à escolha dos candidatos e a deliberações acerca da formação de coligações devem ocorrer no período compreendido entre 10 e 30 de junho do ano em que se realizam as eleições. (Art. 8º, caput, da Lei no 9.504/97). 2. É admissível que a convenção delegue à Comissão Executiva ou a outro órgão partidário a efetiva formação de coligação ou a escolha de candidatos, o que poderá ocorrer até o prazo previsto no art. 11 da Lei no 9.504/97, a saber, 5 de julho. Precedente: RO no 1329, rel. Min. Gerardo Grossi, publicado em sessão em 24 de outubro de 2006. 3. In casu, inexistiu delegação dos convencionais ao órgão partidário municipal para a escolha posterior dos candidatos. A extemporaneidade da convenção deveu-se à inadimplência dos filiados para com o partido político, posteriormente relevada para possibilitar realização de nova convenção, já fora do prazo. 4. A concessão de prazo maior a determinada agremiação partidária para a escolha de candidatos

Embora o segundo quinquênio analisado seja marcante pela virada jurisprudencial a respeito da fidelidade partidária, o TSE continua a atuar mais como uma instituição de conformidade da legislação eleitoral do que interferir na organização intrapartidária que impacte, de alguma forma, a correlação entre partidos e democracia ou até mesmo em algum tipo de exigência que importe em acomodação dos partidos no regime democrático. Não é possível, ao menos nos casos catalogados nesse quinquênio, inferir se o TSE repercute na correlação entre partidos e democracia, muito menos em alguma das abordagens discutidas no capítulo I.

Porém, ao comparar esse quinquênio com o anterior, observa-se que **a questão da fidelidade partidária repercute incidentalmente numa ampliação dos poderes da Corte.** Como visto no terceiro capítulo, a Lei da Ficha Limpa ampliou os poderes do TSE, pois, ao ampliar as condutas ensejadoras da inelegibilidade, isso fatalmente aumentaria as situações de inelegibilidade que seriam judicializadas. Esse mesmo raciocínio vale para a Resolução TSE nº 22.610/2007, que passou a disciplinar o processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária e, com isso, **expandiu os poderes da Justiça Eleitoral para mediar eventuais conflitos entre filiado que exerce mandato e partidos políticos.**

4.3 Anos 2009-2013

O terceiro quinquênio de análise se inicia em **2009**, com 42 (quarenta e dois) casos catalogados no tema **Partidos Políticos**. Nesse ano, os indicadores “*estatuto partidário*” e “*fidelidade partidária*” estiveram entre os mais frequentes, incluindo os casos de outros temas, com 11 (onze) registros e 12 (doze) registros, respectivamente. Este indicador – “*fidelidade*

fere a isonomia entre os partidos políticos e compromete a legitimidade das eleições.” Recurso Especial Eleitoral 30.584/MG, rel. Min. Felix Fischer, em 22.9.2008.

partidária” – continua a reverberar a disciplina sobre o tema pelo TSE. Os casos versam sobre caracterização da justa causa³³⁵ e aspectos processuais da perda do mandato por infidelidade³³⁶.

³³⁵ “A expressiva votação obtida por parlamentar, que obteve votos em número superior ao quociente eleitoral, não o exclui da regra de fidelidade partidária. Embora a grave discriminação pessoal, a que se refere o inciso IV do § 1o da Res. no 22.610, possa, em regra, estar relacionada a aspectos partidários, não se pode excluir outros aspectos do conceito de justa causa para a desfiliação, inclusive os essencialmente pessoais, o que envolve até mesmo questões de natureza subjetiva. Hipótese em que a permanência do deputado no partido pelo qual se elegeu se tornou impraticável, ante a sucessão de fatos que revelaram o abandono e a falta de apoio ao parlamentar, configurando, portanto, grave discriminação pessoal apta a ensejar justa causa para a migração partidária.” Petição 2.766/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 12.3.2009; “O entendimento do TSE sobre infidelidade partidária não se aplica à hipótese de vacância de cargo por nomeação do titular em outro cargo no Poder Executivo. É que são diversas as hipóteses de perda de mandato por infidelidade partidária e a de vacância do cargo eletivo por renúncia, falecimento ou convocação para exercício de cargo no Poder Executivo.” Recurso em Mandado de Segurança 640/SE, rel. Min. Fernando Gonçalves, em 14.4.2009; “As razões determinantes da justa causa para a desfiliação estão previstas no § 1o do art. 1o da Res.- TSE no 22.610/2007, cabendo ao requerente demonstrar mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, ou grave discriminação pessoal a motivar o ato de desfiliação.” Petição 2.812/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 23.4.2009; “2. A modificação da posição do partido em relação a tema de grande relevância configura justa causa para a migração partidária de filiado. 3. Reconhecimento de existência de justa causa para a desfiliação partidária.” Petição no 2.773/DF Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 29.4.2009; “Não há se falar em infidelidade partidária por desfiliação sem justa causa se o deputado dito infiel foi aceito de volta na agremiação. 2. Sendo o mandato do partido, nos termos de reiterada jurisprudência, e não havendo prejuízo advindo da conduta do parlamentar, já que a vaga permanece com a agremiação, não se pode, nesse contexto, vislumbrar interesse jurídico do suplente em reivindicar a vaga que não lhe pertence. 3. O processo instituído pela Res.-TSE no 22.610/2007 tem caráter dúplice porque, uma vez julgada improcedente a ação, pelo reconhecimento da justa causa, atestada estará a regularidade da migração partidária, sendo desnecessária e incabível a formulação de “pedido contraposto”” Agravo Regimental na Petição no 2.778/MA Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 21.5.2009; “3. A eventual resistência interna a futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra sigla não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária.” Recurso Ordinário nº 1.761/MT Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 18.9.2009; “Aplica-se a disciplina prevista na Res.-TSE no 22.610/2007 aos casos em que suplente, no exercício de mandato eletivo, proporcional ou majoritário, mudar de partido sem justa causa.” Consulta 1.714/DF, rel. Min. Felix Fischer, em 24.9.2009; “Acordos ou deliberações de qualquer esfera partidária não têm o condão de afastar as consequências impostas pela Res.-TSE no 22.610/2007, considerando a pluralidade de interessados habilitados a ingressar com o pedido de decretação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária.” Consulta no 1.720/DF, rel. Min. Fernando Gonçalves, em 24.9.2009; “Para o reconhecimento das hipóteses previstas na Res.-TSE no 22.610/2006 deve haver um prazo razoável entre o fato e o pedido de reconhecimento da justa causa. Fusão partidária ocorrida há mais de dez meses do pedido de declaração de justa causa impossibilita seu deferimento por não configurar prazo razoável. Nesse entendimento, o Tribunal deu provimento ao recurso.” Recurso Ordinário no 2.352/BA, rel. Min. Ricardo Lewandowski, em 22.10.2009;

³³⁶ “O TSE assentou o entendimento de que, nas situações em que o parlamentar se desfilou do partido sob cuja legenda foi eleito, em data anterior à estabelecida na Res.-TSE no 22.610/2007, a agremiação não detém legitimidade para requerer a perda do cargo em decorrência de outras desfiliações consumadas após o citado marco temporal. Compete à Justiça Eleitoral analisar controvérsia sobre questões internas das agremiações partidárias apenas quando houver reflexo direto no processo eleitoral e desde que não interfira na sua autonomia.” Consulta 1.693/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, em 9.6.2009; “I – Nas eleições proporcionais, tratando-se de desfiliações partidárias posteriores à data de 27/3/2007, o prazo previsto no artigo 1º, § 2º, da Resolução 22.610/TSE conta-se a partir do início de vigência dessa resolução. Precedente. II – A legitimidade ativa do suplente condiciona-se à possibilidade de sucessão imediata no mandato eletivo, caso procedente a ação. III – Nos casos de pedido de perda de mandato por infidelidade partidária, apenas o 1º suplente do partido detém legitimidade ativa, decorrente da expectativa imediata de assunção ao cargo” Agravo Regimental na Petição nº 2.789/PE Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 1.9.2009; “Impossibilidade de de uma nova agremiação, que não a originária das eleições, requerer o cargo político, nos termos da Resolução 22.610 do TSE, de parlamentar que muda de partido. II - A Resolução 22.610/TSE tem termos estritamente vinculados ao candidato eleito, ao partido pelo qual se elegeu e a seus eleitores.” Consulta nº 1.695/DF Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 10.12.2009.

O indicador “*filiação partidária*” também conta com um número expressivo de 8 (oito) casos catalogados, novamente com recorrência de questões inerentes à dupla filiação³³⁷ e cancelamento da filiação³³⁸.

O indicador “*interna corporis*” apresenta 6 (seis) casos catalogados, que abrangem questões como: mudança partidária de filiado que não exerça mandato eletivo³³⁹ e competência da Justiça Eleitoral³⁴⁰. O indicador “*fundo partidário*” conta com 2 (dois) casos, um a respeito

³³⁷ “2. Entende-se não haver “dupla militância” se o nome do candidato desfiliação não mais consta na lista encaminhada pela agremiação à Justiça Eleitoral ou se “o candidato tenha feito comunicação de sua desfiliação à Justiça Eleitoral e à agremiação partidária antes do envio das listas a que se refere o art. 19 da Lei no 9.096/95”” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 28.848/MG Relator: Ministro Felix Fischer, em 11.2.2009; “Na ausência de notificação do interessado à Justiça Eleitoral sobre a novel filiação partidária e constando o nome do agravante na lista de filiados de dois partidos políticos, configura-se a duplicidade de filiação a ensejar o cancelamento de ambas.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 34.773/PI, rel. Min. Felix Fischer, em 5.3.2009; “A jurisprudência do TSE tem entendido que apenas se afasta a incidência da duplicidade de filiação se comprovada a comunicação de desfiliação partidária à Justiça Eleitoral e à agremiação partidária antes do envio das listas de que trata o art. 19 da Lei no 9.096/95.” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 9.331/SP, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 10.3.2009; “1. Não há falar em duplicidade se a comunicação de desfiliação ao partido e à Justiça Eleitoral foi feita antes do envio das listas de que trata o art. 19 da Lei no 9.096/95.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral no 35.192/MG Relator: Ministro Arnaldo Versiani, em 16.3.2009; “Não se caracteriza a dupla filiação se, antes do envio da relação de filiados prevista no art. 19 da Lei no 9.096/95, o eleitor comunica a sua desfiliação à Justiça Eleitoral e ao partido do qual se desligou. Uma vez firmada a orientação do Tribunal, não é aconselhável alterá-la em relação ao mesmo pleito, o que prestigia o princípio da segurança jurídica.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 28.641/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, em 23.6.2009; “A compreensão que vem sendo adotada por este Tribunal, de que se afasta a incidência da duplicidade de filiação apenas se comprovada a comunicação de desfiliação partidária à Justiça Eleitoral e à agremiação antes do envio das listas de que trata o art. 19 da Lei no 9.096/95, não se aplica a candidato que por cerca de um ano e cinco meses tenha permanecido filiado a duas agremiações partidárias, transcorridos in albis três períodos de entregas das listas de filiados à Justiça Eleitoral.” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 10.704/MG, rel. Min. Felix Fischer, em 6.8.2009.

³³⁸ “2. Se o próprio partido determina o desligamento do filiado sob pena de submetê-lo a procedimento de expulsão, como ocorreu no presente caso, é evidente a justa causa para a desfiliação partidária.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 28.854/GO Relator: Ministro Felix Fischer, em 20.2.2009; “não configura hipótese de cancelamento de filiação partidária o simples ajuizamento de pedido com vistas ao reconhecimento de justa causa para desfiliação partidária futura, nos termos do § 3o do art. 1o da Res.-TSE no 22.610/2007.” Consulta 1.678/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 7.4.2009.

³³⁹ “1. É questão interna corporis o retorno de eleitor aos quadros de partido político.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 29.616/BA Relator: Ministro Eros Grau, em 20.2.2009; “Tribunal decidiu, em recente julgamento, que a mudança partidária de filiados que não exerçam mandato eletivo, como na hipótese de suplentes, consubstancia matéria interna corporis e escapa da competência da Justiça Eleitoral.” Consulta 1.679/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 10.3.2009; “1. A mudança de agremiação partidária de filiados que não exercem mandato eletivo constitui matéria interna corporis e escapa ao julgamento da Justiça Eleitoral, não configurando hipótese de cabimento de representação perante o c. Tribunal Superior Eleitoral” Agravo Regimental na Representação no 1.399/SP Relator: Ministro Felix Fischer, em 18.3.2009; “O Tribunal decidiu que a mudança partidária de filiados que não exercem mandato eletivo, como na hipótese de suplentes, consubstancia matéria interna corporis, e escapa da competência da Justiça Eleitoral.” Consulta 1.680/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 24.3.2009; “Divergências relativas à refiliação de suplente, pertinentes à investidura em cargo proporcional vago, extrapolam a competência desta justiça especializada, devendo ser resolvidas no fórum adequado, pois são de natureza eminentemente interna corporis.” Agravo Regimental na Petição nº 2.981/SP Relator: Ministro Joaquim Barbosa, em 1.9.2009.

³⁴⁰ “No caso de a própria agremiação partidária previamente impor ao interessado o seu desligamento, impossível que se concretizem quaisquer das condições impostas pela norma, razão pela qual perde utilidade a pretensão de que seja declarada a justa causa para fundamentar a outrora pretendida desfiliação. Diante da autonomia assegurada no § 1o do art. 17 da CF/88, os partidos políticos estão sujeitos à jurisdição da Justiça Eleitoral apenas quanto aos

de pagamento de pessoal³⁴¹ e outro sobre a impossibilidade de suspensão de repasse na pendência de ação judicial³⁴². Há um caso no indicador “*prévias*”, sobre os limites e o procedimento da propaganda intrapartidária para a realização de prévias³⁴³; um caso no indicador “*convenções*”, sobre a possibilidade de que a convenção delegue a formação de coligação para momento posterior à deliberação³⁴⁴; e um no indicador “*substituição*” – que poderia estar no tema **Elegibilidade e Registro de Candidatura** – mas apenas para identificar que a escolha de candidato substituto na nominata é possível desde que antes do pleito, porém, trata-se de matéria *interna corporis*³⁴⁵.

atos que tenham potencialidade para interferir no processo eleitoral. Nesse sentido, não compete a ela, por meio da ação declaratória de justa causa, avaliar as razões que levaram o partido a sancionar o postulante com a perda do mandato. Há precedentes desta Corte no sentido de que a perda do objeto da presente ação não exclui a apreciação de eventuais nulidades do procedimento que culminou com a denominada desfiliação do interessado, na via processual própria.” Agravo Regimental na Petição 2.980/DF, rel. Min. Felix Fischer, em 19.3.2009.

³⁴¹ “Em razão do disposto no inciso I do art. 44 da Lei no 9.096/95, o pagamento de pessoal se dá a qualquer título, logo, abrange qualquer prestador de serviço, seja qual for a natureza do vínculo que mantenha com a entidade.” Consulta 1.674/DF, rel. Min. Eros Grau, em 10.3.2009.

³⁴² “Não há previsão legal para suspensão dos repasses do fundo partidário quando está pendente ação ordinária ajuizada perante a Justiça Comum do Distrito Federal, visando à destituição da Comissão Executiva Nacional e do Diretório Nacional do Partido Social Cristão (PSC).” Petição 2.763/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, em 2.6.200

³⁴³ “2. A divulgação das prévias não pode revestir caráter de propaganda eleitoral antecipada, razão pela qual se limita à consulta de opinião dentro do partido. 1) A divulgação das prévias por meio de página na Internet extrapola o limite interno do partido e, por conseguinte, compromete a fiscalização, pela Justiça Eleitoral, do seu alcance. Vencido, nesta parte, o Ministro Carlos Ayres Britto (presidente); 2) Tendo em vista a restrição de que a divulgação das prévias não pode ultrapassar o âmbito intrapartidário, as mensagens eletrônicas são permitidas apenas aos filiados do partido; 3) Nos termos do art. 36, § 3o, da Lei no 9.504/97, que pode ser estendido por analogia às prévias, não se veda o uso de faixas e cartazes para realização de propaganda intrapartidária, desde que em local próximo da realização das prévias, com mensagem aos filiados. 4) Na esteira dos precedentes desta e. Corte que cuidam de propaganda intrapartidária, entende-se que somente a confecção de panfletos para distribuição aos filiados, dentro dos limites do partido, não encontra, por si só, vedação na legislação eleitoral. 5) Assim como as mensagens eletrônicas, o envio de cartas, como forma de propaganda intrapartidária, é permitido por ocasião das prévias, desde que essas sejam dirigidas exclusivamente aos filiados do partido. 6) Incabível autorizar matérias pagas em meios de comunicação, uma vez que ultrapassam ou podem ultrapassar o âmbito partidário e atingir, por conseguinte, toda a comunidade. 3. Os eleitores não filiados ao partido político não podem participar das prévias sob pena de tornar letra morta a proibição de propaganda extemporânea. 4. Pode o e. TSE fornecer ao diretório do partido a lista atualizada dos seus filiados, porém, sem indicação de endereço (art. 29, Res.-TSE no 21.538/2003 e art. 19 da Lei no 9.096/95). 5. O partido pode utilizar verbas do Fundo Partidário para pagamento de gastos com a referida propaganda intrapartidária, alocando-os nas rubricas previstas nos incisos I e/ou IV do art. 44 da Lei no 9.096/95 (v.g. manutenção dos serviços do partido). 6. O partido pode receber doações de pessoas físicas ou jurídicas para financiar a propaganda intrapartidária, bem como para a realização das prévias partidárias, nos termos do art. 39, caput, c.c. o § 1o da Lei no 9.096/95. 7 – O postulante à candidatura a cargo eletivo não pode receber doações de pessoas físicas ou jurídicas para financiar a sua propaganda intrapartidária, uma vez que não ostenta a condição de candidato (art. 23, caput, da Lei no 9.504/97 e art. 19, § 1o, da Lei no 9.504/97). 8. A Justiça Eleitoral pode fornecer urnas eletrônicas ao partido político para a realização de suas prévias, nos termos do art. 1o do Código Eleitoral e da Res.-TSE no 22.685/DF.” Consulta 1.673/DF, rel. Min. Felix Fischer, em 24.3.2009

³⁴⁴ “Havendo sido deliberado em convenção pela possibilidade futura de coligação com outros partidos, além daqueles expressamente mencionados, não se considera extrapolado o prazo estabelecido nos arts. 8º da Lei nº 9.504/97 e 7º da Res.-TSE nº 22.156, nem daquele previsto no art. 11 da Lei nº 9.504/97 na hipótese de inclusão de outros partidos, na coligação, após o prazo para convenções” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 26.816/PA Relator: Ministro Joaquim Barbosa , em 24.6.2009.

³⁴⁵ “A jurisprudência do TSE admite a substituição de candidato a qualquer tempo antes da realização do pleito. A comunicação da desfiliação partidária à Justiça Eleitoral e ao partido político antigo no dia seguinte ao da nova filiação está em consonância com o disposto no art. 22 da Lei no 9.096/97. Possíveis irregularidades na escolha de

Em **2010**, o tema **Partidos Políticos** apresenta 16 (dezesseis) casos, sem que haja um número expressivo em algum dos indicadores. O que conta com mais casos é o “*fidelidade partidária*”, com 6 (seis) registros, que se dividem entre caracterização da justa causa³⁴⁶ e aspectos processuais³⁴⁷.

Há 3 (três) casos catalogados no indicador “*estatuto partidário*”; há um caso no indicador “*novo partido*”, apenas para indicar que o partido “nasce” a partir do registro de seu estatuto no TSE³⁴⁸; há dois casos no indicador “*interna corporis*”, sobre a mudança de partido

candidato substituto pela coligação é matéria interna corporis e somente pode ser alegada pelos partidos integrantes desta.” Agravos Regimentais no Recurso Especial Eleitoral no 35.843/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, em 22.10.2009.

³⁴⁶ “Nos casos em que o suplente assume o exercício do mandato em razão de licença, há o dever de fidelidade ao partido pelo qual disputou as eleições. Em tais hipóteses, os suplentes ostentam a condição de mandatários, de modo que eventual infidelidade partidária não mais se restringe à esfera interna corporis.” Petição no 2.979/RJ, rel. Min. Felix Fischer, em 2.2.2010; “TSE manteve decisão do Tribunal Regional que reconheceu a existência de justa causa para desfiliação partidária, em razão de correspondência enviada pela presidência de diretório regional a parlamentar, na qual se evidenciou o clima de animosidade existente entre as partes. Entendeu-se suficiente a referida carta para configurar grave discriminação pessoal apta a justificar a saída da legenda, o que foi ainda reforçado pela sugestão do próprio partido de que se efetivasse a respectiva desfiliação.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário no 2.371/BA, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 24.6.2010; “mera instauração de procedimento administrativo para averiguar eventual descumprimento de normas partidárias, por si só, não configura grave discriminação pessoal, porquanto se cuida de meio investigativo usualmente aceito. Caso contrário, consistiria até uma inibição absurda a qualquer espécie de apuração de eventual irregularidade. A mudança substancial do programa partidário também não foi evidenciada, porquanto a alteração de posicionamento do partido em relação a matéria polêmica dentro da própria agremiação não constitui, isoladamente, justa causa para desfiliação partidária” Petição no 3.019/DF, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, em 25.8.2010; “A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que a eventual resistência do partido à futura pretensão de o filiado concorrer a cargo eletivo ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra agremiação não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência interna fazem parte da vida partidária.” Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 1.984-64/SP, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 7.10.2010; “Não se justifica a desfiliação de titular de cargo eletivo, quando decorrido lapso temporal considerável entre esse fato e a alteração estatutária que teria motivado sua saída, em virtude da produção de efeitos jurídicos pelo decurso do tempo. A eventual resistência interna à futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra sigla não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária. Constitui, contudo, grave discriminação pessoal a postura do partido político de oposição ao admoestar um único parlamentar filiado a seus quadros pela participação em governo da situação, declarando que sua permanência nas fileiras da agremiação é inviável, muito embora outros parlamentares seus, notoriamente, também apoiassem o referido governo” Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 51.783-12/PI, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 11/11/2010.

³⁴⁷ “Nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, apenas o primeiro suplente do partido, e não da coligação, detém legitimidade para pleitear a perda do mandato eletivo de parlamentar infiel à agremiação pela qual foi eleito.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário no 2.902-20/RS, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, em 20.5.2010.

³⁴⁸ “Considera-se criado novo partido, para fins do disposto no inciso II do § 1o do art. 1o da Res.-TSE no 22.610/2007, com o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral, momento a partir do qual é possível a filiação ao novo partido. O registro do Cartório de Registro Civil não impede que o parlamentar continue filiado ao partido de origem, pois se trata de etapa intermediária para a constituição definitiva da nova agremiação.” Petição no 3.001/DF, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, em 25.8.2010.

de filiados sem mandato eletivo³⁴⁹ e irregularidade na formação da coligação³⁵⁰; um caso no indicador “*filiação partidária*”, sobre o reconhecimento de filiação de eleitora³⁵¹; há dois casos no indicador “*convenções*”, ambos sobre a anulação de atos da convenção³⁵²; e um no indicador “*coligações*”, sobre a aplicação da verticalização das coligações para as eleições de 2006³⁵³.

Em 2011, o tema **Partidos Políticos** apresenta 13 (treze) casos. Mais uma vez, o indicador que predomina é “*fidelidade partidária*”, com 5 (cinco) casos: três sobre caracterização da justa causa³⁵⁴ e dois sobre aspectos processuais (interesse de agir)³⁵⁵.

³⁴⁹ “A mudança de agremiação partidária de filiados que não exercem mandato eletivo constitui matéria interna corporis, o que escapa ao julgamento da Justiça Eleitoral.” Recurso Ordinário no 2.275/RJ, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 25.5.2010.

³⁵⁰ “Eventual irregularidade na formalização de coligação partidária não pode ser questionada em juízo por coligação adversária, por se tratar de questão interna corporis.” Agravo Regimental na Ação Cautelar no 1.850-37/SE, rel. Min. Hamilton Carvalhido, em 19.8.2010.

³⁵¹ “1. Se consta do cadastro da Justiça Eleitoral registro da filiação de eleitora na agremiação partidária, o que foi corroborado por outros documentos acostados aos autos, deve ser reconhecida a regularidade da referida filiação.” Recurso Especial Eleitoral nº 35.793/RJ Relator: Ministro Arnaldo Versiani, em 1.2.2010.

³⁵² “O entendimento do TSE é o de que, provada a falsidade da ata e sendo esta essencial para atestar a escolha do candidato em convenção, não é de se deferir o registro, pois o que é falso contamina de nulidade o ato em que se insere. A despeito da autonomia partidária assegurada constitucionalmente aos partidos políticos (art. 17, § 1º, da CF), as agremiações não estão imunes ao cumprimento das leis, devendo a Justiça Eleitoral por isso zelar quando proceder ao registro de candidaturas.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 13154-10/BA, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 30/9/2010; “A anulação da ata da convenção na qual o recorrente havia sido escolhido como candidato é ato interna corporis da agremiação e encontra respaldo no referido § 3º do art. 7º da Lei nº 9.504/1997.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 2.122-20/AM, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 5.10.2010.

³⁵³ “1. A obrigatoriedade de verticalização das coligações, que se fundamentava no princípio do caráter nacional do partido, foi mantida somente para as eleições de 2006” Consulta nº 1.735/DF Relator: Ministro Felix Fischer, em 25.2.2010.

³⁵⁴ “4. A eventual resistência interna a futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra sigla não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária. 5. Constitui, contudo, grave discriminação pessoal postura do partido político de oposição ao admoestar um único parlamentar filiado a seus quadros, pela participação em governo da situação, declarando que sua permanência nas fileiras da agremiação é inviável, muito embora outros parlamentares seus, notoriamente, também apoiassem o referido governo.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 51783-12/PI Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 1.2.2011; “A criação de partido novo não configura causa de infidelidade partidária, pois é uma das exceções nas quais o pedido de desfiliação não acarretaria a perda do mandato eletivo, à luz do § 1º do art. 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007. Por esse motivo, não há desfiliação automática de parlamentares ou de membros do Executivo em mandato eletivo que porventura assinem manifesto de criação de novo partido político. Mesmo que haja previsão de desfiliação partidária no estatuto de partido político para aqueles que detenham mandato eletivo e manifestem interesse em migrar para nova legenda, não se configura a infidelidade partidária, pois o inciso II do § 1º do art. 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007 destaca essa hipótese como justa causa para desfiliação.” Consulta nº 695-62/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, em 23.8.2011; “Considera-se justa causa para a desfiliação partidária a fusão de partido político, ainda que recém-criado, nos termos da Res.-TSE nº 22.610/2007.” Consulta no 769-19/DF, rel. Min. Gilson Dipp, em 13.10.2011.

³⁵⁵ “A expulsão de vereador do partido político não gera interesse de agir para o ajuizamento de ação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária.” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 3889-07/RJ, rel. Min. Cármen Lúcia, em 1º.12.2011; “Logo, não há interesse de agir do partido político na hipótese de o desligamento ter sido promovido pela própria agremiação, sob pena de conferir aos partidos o direito – não previsto no ordenamento jurídico – de escolher, após as eleições, o filiado que exercerá o mandato eletivo.” Embargos de Declaração e Agravo Regimental na Petição nº 1439-57/AP, rel. Min. Nancy Andrighi, em 13.12.2011..

Há 4 (quatro) casos no indicador “*filiação partidária*”: um sobre dupla filiação³⁵⁶, o efetivo registro do partido para se cumprir os prazos mínimos de filiação partidária³⁵⁷ e o dever de o partido encaminhar as listas com filiados³⁵⁸. Há um caso no indicador “*estatuto partidário*” e três casos no indicador “*novo partido*”: o deferimento do registro do PSD³⁵⁹ e o indeferimento do registro de partidos sem o apoio mínimo³⁶⁰.

Em 2012, o tema **Partidos Políticos** apresenta 14 (quatorze) casos catalogados. Há 6 (seis) casos no indicador “*fidelidade partidária*”, que, tal qual os anos anteriores, se subdividem em caracterização da justa causa³⁶¹ e aspectos processuais³⁶².

³⁵⁶ “Nos termos do art. 22, parágrafo único, da Lei 9.096/95 e da jurisprudência do TSE, a comunicação da desfiliação partidária deve ser feita pelo interessado ao partido político do qual se desfilia e à Justiça Eleitoral, sob pena de se configurar duplicidade de filiação partidária” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 3827-93/CE Relatora: Ministra Nancy Andrichi, em 10.8.2011.

³⁵⁷ “A filiação partidária somente é possível após o registro do estatuto no TSE e deve ser formalizada pelo interessado junto ao partido, independentemente de manifestação anterior, haja vista que a filiação não pode ser presumida, por constituir ato de vontade. Com efeito, o ato de filiação partidária é ato processual eleitoral formal e depende de manifestação expressa. Além disso, a lei prevê – para aqueles que pretendem ser candidatos – um tempo certo para o seu requerimento. Assim, qualquer ato de subscrição anterior ao registro do estatuto pelo TSE não pode ser considerado como filiação partidária” Consulta nº 755-35/DF, rel. Min. Nancy Andrichi, em 2.6.2011.; “2. A filiação partidária pressupõe a efetiva constituição do partido, ou seja, só pode ser manifestada após o registro no Tribunal Superior Eleitoral. 3. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições. Não se pode considerar, para fins de candidatura, o prazo que o eleitor figurava apenas como fundador ou apoiador na criação da legenda.” Consulta nº 761-42/DF Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 23.9.2011.

³⁵⁸ “Cumpra ao partido político encaminhar à Justiça Eleitoral – para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação, objetivando a candidatura – a relação dos filiados na respectiva zona eleitoral.” Recurso Especial Eleitoral nº 3.091-23/SP, rel. Min. Marco Aurélio, em 7.6.2011.

³⁵⁹ “Nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, deferiu o registro do Partido Social Democrático (PSD)” Registro de Partido Político 1417-96/DF, rel. Min. Nancy Andrichi, em 27.9.2011;

³⁶⁰ “2. Na espécie, o partido político em formação não comprovou o apoio mínimo de que trata o art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/95 (meio por cento dos votos válidos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados).” Registro de Partido Político nº 1535-72/DF Relatora: Ministra Nancy Andrichi, em 25.10.2011; “1. Indefere-se pedido de registro de partido que não atende aos requisitos estabelecidos na 2. In casu, o pedido carece de certidões relativas ao apoio mínimo de eleitores e à constituição dos órgãos de direção regional em, pelo menos, um terço dos estados.” Registro de Partido Político nº 1581-61/DF Relator: Ministro Marcelo Ribeiro, em 13.12.2011.

³⁶¹ “A criação de novo partido, para fins de reconhecimento da justa causa a que alude o inciso II do § 1º do art. 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007, importa necessariamente o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Assim, considerando que o partido em questão não obteve ainda o registro do seu estatuto no TSE, deve-se reconhecer a ausência de justa causa para a desfiliação partidária” Recurso Especial Eleitoral nº 2773-15/RS, rel. Min. Gilson Dipp, em 22.3.2012; “FIDELIDADE PARTIDÁRIA – DESFILIAÇÃO – DESAVENÇA POLÍTICA – NEUTRALIDADE. Desavença política entre integrantes do Partido não autoriza a migração, o afastamento da glosa, considerada a infidelidade partidária. FIDELIDADE PARTIDÁRIA – DESFILIAÇÃO – FORÇAS POLÍTICAS. A visão prognóstica sobre dificuldades, tendo em conta a reeleição pela sigla, não legitima o abandono desta nem a filiação a Partido diverso sem o cometimento de infidelidade partidária” Recurso Especial Eleitoral nº 1225-17/GO Relator: Ministro Marco Aurélio, em 13.9.2012.

³⁶² “1. A ocorrência de desfiliação partidária constitui pressuposto indispensável para a propositura da ação de decretação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa (Art. 1º, caput, da Res.-TSE 22.610/2007). Logo, não há interesse de agir do partido político na hipótese de o desligamento ter sido promovido pela própria agremiação, sob pena de conferir aos partidos o direito – não previsto no ordenamento jurídico – de escolher, após as eleições, o filiado que exercerá o mandato eletivo” Agravo Regimental na Petição nº 1662-10/AP

Há um caso no indicador “*estatuto partidário*”; um caso no indicador “*convenções*”, sobre o deferimento da ata de convenção, ainda que não seja registrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral³⁶³; há dois casos no indicador “*filiação partidária*”, ambos sobre dupla filiação³⁶⁴; há três casos no indicador “*fundo partidário*”, um sobre a destinação do fundo para fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política³⁶⁵ e outros dois sobre o cálculo do fundo do PSD, até então recém-criado³⁶⁶; há um no indicador “*interna corporis*”, sobre a incompetência da Justiça Eleitoral para julgar ação anulatória de intervenção em órgãos do

Relatora: Ministra Nancy Andrighi, em 14.2.2012; “A criação de novo partido político – como termo inicial do prazo decadencial de 30 dias para desfiliação partidária, com base na justa causa constante do art. 1º, § 1º, inciso II, da Res.-TSE nº 22.610/2007 – opera-se no momento do registro do estatuto partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral” Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 382-19/RS, rel. Min. Nancy Andrighi, em 29.6.2012; “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, reafirmou que, somente após o registro do estatuto do partido político na Justiça Eleitoral, torna-se possível a filiação partidária, a qual constituiria justa causa para a desfiliação do partido de origem. O partido político é pessoa jurídica de direito privado e deve ter seu estatuto registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.096/1995, após o qual adquire personalidade jurídica na forma da lei civil.” Recurso Especial Eleitoral nº 1080-53/AL, rel. Min. Dias Toffoli, em 20.9.2012.

³⁶³ “Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, firmou entendimento de que, embora o art. 8º da Lei nº 9.504/1997 estabeleça a exigência de que a lavratura de ata de convenção ocorra em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral, é possível o deferimento do demonstrativo de regularidade de atos partidários (Drap) se não for evidenciado nenhum indício de grave irregularidade ou fraude” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 89-42/GO, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 11.9.2012.

³⁶⁴ “Configura-se a duplicidade da filiação partidária, sendo ambas insubsistentes, quando o filiado deixa de observar a formalidade essencial prevista no artigo 21 da Lei nº 9.096/1995 – comunicação escrita a órgão de direção municipal e ao Juiz Eleitoral da Zona em que inscrito” Recurso Especial Eleitoral nº 1596-53/AM Relator: Ministro Marco Aurélio, em 9.5.2012; “Afigura-se, a princípio, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal a conclusão da Corte de origem de que, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, a comunicação da desfiliação partidária deve ser feita pelo interessado ao partido político do qual se desfilou e à Justiça Eleitoral, sob pena de se configurar a duplicidade de filiação partidária” Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 654-61/SP Relator: Ministro Arnaldo Versiani, em 17.10.2012.

³⁶⁵ “Nos termos do inciso IV do art. 44 da Lei nº 9.096/1995, os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo essa aplicação de, no mínimo, 20% do total recebido. Desse modo, os diretórios nacionais deverão recolher o percentual pertinente à manutenção da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política à medida que lhes forem creditadas as cotas do Fundo Partidário. O percentual destinado a essas entidades será diretamente atingido, caso o diretório nacional sofra suspensão do repasse da respectiva cota do Fundo Partidário por irregularidade na prestação de contas” Consulta nº 1721-95/DF, rel. Min. Gilson Dipp, em 7.2.2012.

³⁶⁶ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, nos termos do voto da ministra relatora, decidiu que a participação do Partido Social Democrático (PSD) no rateio de 95% do Fundo Partidário terá por base os votos dados aos candidatos, eleitos ou não, que, concorrendo para a Câmara Federal no pleito de 2010 por outra agremiação, tenham mudado de partido diretamente para a nova legenda, no prazo de 30 dias do registro no Tribunal Superior Eleitoral.” Petição nº 1747-93/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, em 28.8.2012; “1. O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, acompanhando a divergência iniciada pelo Ministro Dias Toffoli, deferiu parcialmente o pedido de reconsideração em petição, para determinar que o direito do Partido Social Democrático (PSD) aos recursos do Fundo Partidário referentes aos meses de julho e agosto sejam compensados dentro do exercício financeiro de 2012” Petição nº 1747-93/DF, rel. Min. Luciana Lóssio, em 18.9.2012.

partido³⁶⁷; e um caso no indicador “*novo partido*”, apenas para garantir a propaganda partidária do PSD³⁶⁸.

Em 2013, último ano do quinquênio analisado, há 15 (quinze) casos no tema **Partidos Políticos**. Nesse ano, o indicador com maior número de casos catalogados é “*interna corporis*” com 6 (seis) casos, dos quais 4 (quatro) se referem à incompetência da Justiça Eleitoral para anular decisão da Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário³⁶⁹. Os dois remanescentes desse indicador versam sobre a incompetência para analisar rejeição de filiação partidária³⁷⁰ e suposta nulidade na convenção³⁷¹.

Há dois casos no indicador “*estatuto partidário*”; um caso no indicador “*fidelidade partidária*”, a respeito de caracterização da justa causa³⁷²; três casos no indicador “*filiação partidária*”, especialmente sobre o alcance da Súmula 20 e os limites da prova de filiação

³⁶⁷ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral reiterou entendimento de que não compete à Justiça Eleitoral o julgamento de ação anulatória de ato de intervenção entre órgãos do mesmo partido político, ressalvadas as demandas relacionadas diretamente com o processo eleitoral, sem a interferência na autonomia partidária.” Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 632-03/RJ, rel. Min. Gilson Dipp, em 23.8.2012.

³⁶⁸ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, deferiu parcialmente o pedido do Partido Social Democrático (PSD), concedendo-lhe o tempo de dez minutos para a veiculação da propaganda partidária em bloco, nos termos do art. 3º, inciso II, da Res.-TSE nº 20.034/1997, no dia 14.3.2013, ou em outra data, mediante disponibilidade” Propaganda Partidária nº 14-58/DF, rel. Min. Dias Toffoli, em 6.11.2012.

³⁶⁹ “Não cabe a esta Justiça Especializada desconsiderar ou anular decisão proferida pela Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário, ainda que a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 64-15/SC Relator: Ministro Dias Toffoli, em 12.3.2013; “Não cabe a esta Justiça Especializada desconsiderar ou anular decisão proferida pela Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário, ainda que a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral. Precedentes” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 86-73/SC Relator: Ministro Dias Toffoli, em 3.4.2013; “Não cabe a esta Justiça Especializada desconsiderar ou anular decisão proferida pela Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário, ainda que a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 105-79/SC Relator: Ministro Dias Toffoli, em 2.4.2013; “Não cabe a esta Justiça Especializada desconsiderar ou anular decisão proferida pela Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário, ainda que a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 202-79/SC Relator: Ministro Dias Toffoli, em 10.4.2013.

³⁷⁰ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, assentou que não compete a esta Justiça especializada analisar mandado de segurança contra ato de rejeição de filiação partidária emanado de partido político” Mandado de Segurança nº 438-03, Carapebus/RJ, rel. Min. Luciana Lóssio, em 20.6.2013.

³⁷¹ “A suposta nulidade da convenção na qual se deliberou pela substituição de candidato constitui matéria interna corporis e não pode ser suscitada por pessoas estranhas ao partido ou à coligação” Recurso Especial Eleitoral nº 185-26/PA Relator: Ministro Dias Toffoli, em 14.8.2013.

³⁷² “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou que constitui justa causa para desfiliação partidária o ingresso em partido político nos 30 dias seguintes ao registro do estatuto da nova agremiação no Tribunal Superior Eleitoral” Petição nº 1676-91, Porto Velho/RO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 5.12.2013.

através de documentos produzidos unilateralmente³⁷³; há dois casos no indicador “*fundo partidário*”, sobre a impenhorabilidade do fundo³⁷⁴ e sobre o rateio de partido recém-criado³⁷⁵; e um caso no indicador “*suspensão dos direitos políticos*”, que indica a nulidade de filiação partidária durante o período dos efeitos secundários da condenação criminal³⁷⁶.

O terceiro quinquênio continua a reverberar casos sobre fidelidade partidária, que decorrem da virada jurisprudencial discutida na seção anterior. Contudo, o incremento de casos no indicador “*interna corporis*” apontam para uma postura de deferência do TSE quanto aos aspectos da organização intrapartidária. A influência dos casos citados se limita a aspectos de conformidade, principalmente de filiação partidária, e o papel de mediador dos conflitos inerentes à perda do mandato por infidelidade partidária.

4.4 Anos 2014-2018

O quarto quinquênio de análise se inicia em **2014**, momento em que apenas dois casos foram catalogados no tema **Partidos Políticos**, ambos relativos ao indicador “*fidelidade*

³⁷³ “Esse entendimento está de acordo com a jurisprudência deste Tribunal nas eleições de 2012, no sentido de que, nos termos da Súmula nº 20 do TSE, relatórios emitidos no sistema da Justiça Eleitoral, protocolados há mais de um ano da eleição, nos quais o nome do candidato conste como membro do diretório municipal da agremiação, são hábeis para comprovar a filiação partidária, tendo em vista não se tratar de documento unilateral” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 16-43/PB Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, em 28.2.2013; “Os documentos produzidos unilateralmente pela parte – tal como ocorre com a ficha de filiação partidária e declaração de dirigente de partido político –, por não serem dotados de fé pública, não se sobrepõem ao Cadastro da Justiça Eleitoral para a comprovação de que o candidato está filiado a partido político” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 629-92/GO Relatora: Ministra Laurita Vaz, em 18.4.2013; “A prova da filiação partidária dá-se pelo cadastro eleitoral, não se sobrepondo, a este, ato unilateral da parte interessada. Cumpre ao Partido Político encaminhar à Justiça Eleitoral – para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação, objetivando a candidatura – a relação dos filiados na respectiva zona eleitoral” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 163-17/CE Relator: Ministro Marco Aurélio, em 10.5.2013.

³⁷⁴ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, reafirmou que os valores do Fundo Partidário² são absolutamente impenhoráveis, não cabendo a este Tribunal proceder ao seu bloqueio como meio de garantir créditos de terceiros” Petição nº 134-67, Brasília/DF, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 18.4.2013,

³⁷⁵ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, reafirmou que partido recém-criado que não tenha participado da última eleição geral¹ tem direito ao rateio de 95% do Fundo Partidário², considerando-se os votos dados aos candidatos, eleitos ou não, que tenham migrado para a legenda³ criada, em até 30 dias após o registro neste Tribunal Superior” Petição nº 30-75, Brasília/DF, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 27.6.2013.

³⁷⁶ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou que é nula a filiação partidária¹ ocorrida no período em que os direitos políticos² do eleitor estão suspensos por condenação criminal transitada em julgado” Recurso Especial Eleitoral nº 114-50, Selvíria/MS, rel. Min. Laurita Vaz, em 6.8.2013.

partidária”. O primeiro foi sobre a caracterização da justa causa para desfiliação³⁷⁷ e o segundo sobre o prazo para se filiar a partido recém-criado, sem que isso implique a perda do mandato³⁷⁸.

Aqui, vale recordar a ressalva feita no capítulo anterior, no que diz respeito à quantidade de casos catalogados que oscilou, para baixo, justamente a partir de 2014. A menor quantidade de casos catalogados não significa, necessariamente, que o TSE passou a julgar menos³⁷⁹. Significa que os informativos passaram a trazer menos casos passíveis de serem catalogados em alguns dos temas da pesquisa. Em 2002, 2004, 2006 e 2008, por exemplo, foram catalogados mais de 300 (trezentos) casos por ano. Em sentido contrário, em 2022 apenas 33 (trinta e três) casos foram catalogados.

Em **2015**, foram catalogados dois casos no tema **Partidos Políticos**, um no indicador “*novo partido*”, a respeito do deferimento do registro do Partido Novo³⁸⁰, e um no indicador “*contribuição de filiados*”, no sentido de que estatutos partidários não podem trazer regras de doação obrigatória em razão do exercício de cargo público³⁸¹.

Em **2016**, o tema **Partidos Políticos** conta com 6 (seis) casos catalogados. Esse é o ano em que pode ser constatada uma “virada de chave” na jurisprudência do TSE, que passa a expandir sua atuação para diretrizes na organização intrapartidária mirando algum tipo de abordagem democrática.

³⁷⁷ “Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou que os motivos determinantes de justa causa para ocasionar desfiliação partidária devem revelar situações claras de grave discriminação pessoal, ou mudança das diretrizes partidárias em caráter nacional” Recurso Ordinário nº 2-63, Curitiba/PR, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 13.3.2014.

³⁷⁸ “Para fins da justa causa de que trata o art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007, a nova filiação partidária deve ser realizada no prazo de 30 dias após a criação do novo partido político (Cta 755- 35/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 1º.8.2011). 2. Nesses casos, não se pode exigir que a prova da nova filiação seja feita apenas por meio do cadastro eleitoral, tendo em vista que há situações nas quais tal providência é materialmente impossível. É o que ocorre quando o partido é criado no intervalo compreendido entre a segunda semana de outubro e a segunda semana de abril do ano seguinte, quando é feito o envio das listas de filiados pelos partidos à Justiça Eleitoral (AgR-RO 1162-78, de minha relatoria, DJe de 10.6.2014). 3. Na espécie, o PSD foi registrado no Tribunal Superior Eleitoral em 27.9.2011, e a nova filiação do agravado ocorreu em 21.10.2011.” Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 1163-63/MG Relator: Ministro João Otávio de Noronha, em 19.8.2014.

³⁷⁹ Supõe-se que não, que houve um incremento de julgamentos ao longo dos anos, sobretudo pela progressiva utilização do plenário virtual e outros recursos tecnológicos. O ponto é que as fontes analisadas, no caso, os informativos, não são capazes de indicar um aumento ou não.

³⁸⁰ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, deferiu o pedido de registro do Partido Novo, protocolado em 23.7.2014, nos termos dos requisitos exigidos pela Lei nº 9.096/1995 e pela Res.-TSE nº 23.282/2010, embora o julgamento tenha ocorrido após a edição da Lei nº 13.107/2015.” Registro de Partido Político nº 843-68, Brasília/DF, rel. Min. João Otávio de Noronha, em 15. 9.2015.

³⁸¹ “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, respondendo à consulta, reafirmou que os estatutos partidários não podem conter regra de doação obrigatória em razão do exercício de cargo público.” Consulta nº 356-64, Brasília/DF, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 5.11.2015.

Há um caso no indicador “*filiação partidária*”, que ilustra um grau de intervenção maior do TSE na organização intrapartidária. À exceção dos casos relativos à fidelidade partidária – que significaram uma intervenção indireta nos partidos, apenas para mediar os conflitos com mandatários que se desfiliassem –, sugere-se que se trata do primeiro caso que poderia sinalizar a intervenção da Corte na dinâmica intrapartidária.

Trata-se da Petição nº 403-04/DF³⁸², na qual o TSE conferiu interpretação sistemática ao art. 20 da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95)³⁸³. Esse dispositivo traz duas previsões: (i) a possibilidade de que partidos estabeleçam prazos superiores de filiação partidária para que os filiados concorram a cargos eletivos; (ii) a vedação de que a alteração no estatuto partidário, com relação aos prazos de filiação partidária, ocorra em ano eleitoral.

O caso de fundo versava sobre a alteração no estatuto do PTB, que, buscava se adequar à reforma eleitoral de 2015 (Lei Federal nº 13.165/2015), especificamente a alteração do art. 9º da Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/1997) que reduziu o prazo de domicílio eleitoral e de filiação partidária para seis meses, caso o filiado desejasse concorrer às eleições³⁸⁴. O PTB,

³⁸² “O art. 20 da Lei nº 9.096/1995 estabelece que “é facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos nesta Lei, com vistas a candidatura a cargos eletivos”, enquanto o parágrafo único do referido artigo define que “os prazos de filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas a candidatura a cargos eletivos, não podem ser alterados no ano da eleição”. Com base na compreensão sistemática dessas regras bem como no direito constitucional à elegibilidade, a Lei dos Partidos Políticos veda que no ano das eleições o estatuto seja alterado para aumentar o prazo de filiação partidária fixado em lei, não proibindo a redução do prazo quando a modificação simplesmente busca a compatibilização à novel legislação eleitoral, editada e promulgada em conformidade com o art. 16 da Constituição Federal de 1988. 2. A eventual negativa do pedido de urgência poderá causar sérios prejuízos à agremiação partidária, pois os candidatos que pleitearam registro de candidatura nas eleições de 2016, respeitando o prazo legal de filiação partidária de seis meses, estarão inviabilizados em razão da norma estatutária. 3. Pedido de tutela de urgência deferido. Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em deferir o pedido, concedendo liminar para dar eficácia à alteração estatutária pretendida pelo PTB nos termos sugeridos pela Res.-PTB/CEN nº 78 e determinar que se expeça ofício aos tribunais regionais eleitorais e aos ministros desta Corte para que tomem conhecimento desta medida, além de determinar a autuação deste protocolo na classe Petição e seu apensamento aos autos da Petição nº 106 (1012-85. 1996.6.00.0000), nos termos do voto do relator.” Petição nº 403-04/DF Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 8.9.2016.

³⁸³ “Art. 20. É facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos nesta Lei, com vistas a candidatura a cargos eletivos. Parágrafo único. Os prazos de filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas a candidatura a cargos eletivos, não podem ser alterados no ano da eleição.”

³⁸⁴ O prazo era de um ano tanto para domicílio eleitoral quanto para filiação partidária. A redação original do texto era a seguinte:

“Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.”

Com a mudança, o texto passou a ser o seguinte:

nesse sentido, promoveu a alteração para reduzir o prazo de um ano para seis meses em seu estatuto.

O Min. Gilmar Mendes, relator do caso, sugere que essa alteração seja questão *interna corporis*, porém, tendo em vista a repercussão no processo eleitoral, sustenta a competência da Justiça Eleitoral para analisar a alteração. A tese que prevaleceu foi no sentido de que “*Dito de outro modo, o dispositivo legal não restringe, no tempo, a possibilidade de o partido diminuir o prazo de filiação partidária, podendo fazê-lo ainda que no ano eleitoral, desde que, é claro, observado o mínimo legal.*” Houve, nesse sentido, a ratificação da alteração do estatuto.

Por que esse caso é relevante? Como visto nos anos anteriores, os casos mais corriqueiros no tema **Partidos Políticos** eram aspectos de conformidade da filiação – com amplíssimo destaque para a hipótese de dupla filiação –, chancela de alterações estatutárias sem maiores repercussões na competição eleitoral e na dinâmica intrapartidária, além de aspectos pontuais a respeito das contribuições de filiados e uso do Fundo Partidário. A recorrência do indicador “*interna corporis*” também reforça um papel menos interventivo do TSE quanto aos partidos, de modo que, até então, as inferências na democracia partidária se davam mais num exercício reflexivo de outros temas, tais como os destacados no capítulo anterior, que repercutiam indiretamente na dinâmica dos partidos. Em outras palavras, era possível enxergar uma mudança de perfil do TSE a partir de outros temas e que essa mudança poderia estar associada a alguma abordagem democrática, porém, sem que se tratasse de um “fator de intervenção” direto nos partidos.

Embora o caso mencionado versasse sobre uma alteração estatutária – que teria desdobramentos no processo eleitoral, considerando a redução do prazo de filiação partidária e o impacto que isso teria nos processos de registro de candidatura –, a interpretação proposta abre margem para que essas alterações não se situem, pura e simplesmente, num papel

“Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição.”

A reforma eleitoral de 2017 (Lei Federal nº 13.488/2017) também alterou o dispositivo, apenas para trazer uma previsão sobre o caso de fusão/incorporação partidária:

“Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no *caput*, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.”

“cartorário” da Justiça Eleitoral, de mera chancela dos atos intrapartidários, bem como minimiza a fronteira do “*interna corporis*”, isto é, do que pode ou não ser sindicável perante a Corte.

No mesmo ano, há, pela primeira vez, dois casos catalogados no indicador “*democracia intrapartidária*”, destinado a segmentar justamente os casos que versem sobre mandatos dos dirigentes e composição dos órgãos intrapartidários. Isso é um desdobramento imediato da Resolução TSE nº 23.465/2015, que estabeleceu, originalmente, no art. 39, que “*As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias.*”. O objetivo dessa previsão era estabelecer um limite objetivo de duração de diretórios e/ou comissões executivas (direção partidária) que não contassem com prazo estabelecido. O ato normativo anterior – Resolução TSE nº 23.282/2010 – não estabelecia prazo de duração dos órgãos provisórios. Com isso, esse novo ato normativo passou a exigir algum grau de deliberação intrapartidária que os convertessem em definitivos e com duração específica.

Ocorre que o primeiro caso catalogado foi justamente no sentido de suspender o art. 39 e conceder um ano para que os partidos ajustassem seus estatutos nesse período³⁸⁵. Houve, inclusive, duas alterações na Resolução TSE nº 23.465/2015, que postergou a aplicação daquele prazo para 03 de agosto de 2017³⁸⁶.

³⁸⁵ “A autonomia partidária não revela um direito absoluto. Não há direito absoluto. Se os partidos constituem inegáveis instrumentos de concretização da democracia e atores fundamentais no processo de escolha dos representantes para o exercício dos mandatos eletivos, a autonomia partidária não pode ser invocada para justificar uma atuação sem limites e regras quanto à definição de seus órgãos, em detrimento do Estado Democrático de Direito. 4. A regra do art. 39 da Res.-TSE nº 23.465/2015 é destinada às comissões provisórias formadas a partir da dissolução dos órgãos definitivos dos partidos políticos na circunscrição e visa, especialmente, garantir que os dados dos dirigentes da agremiação permaneçam atualizados, inclusive para aferição da responsabilidade, de acordo com o período, pela condução das finanças do órgão partidário. 5. Considerada a superveniência das Eleições de 2016, é razoável a concessão de prazo de um ano para que os partidos políticos ajustem seus estatutos, suspendendo-se, neste período, a regra do art. 39 da Res.-TSE nº 23.465/2015, à qual deve ser dada nova redação para evitar dúvidas na sua interpretação.” Instrução nº 3/DF Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, em 14.4.2016.

³⁸⁶ A Resolução TSE nº 23.471/2016 alterou a redação do art. 39, que passou a ser a seguinte: “Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso.” Além disso, incluiu o art. 61 na Resolução TSE nº 23.465/2015 para incluir o art. 61, que previa a aplicação do art. 39 somente para 03 de março de 2017. A Resolução TSE nº 23.511/2017, por sua vez, dilatou esse prazo para 03 de agosto de 2017: “Art. 61. A regra prevista no art. 39 desta resolução somente entrará em vigor a partir de 3 de agosto de 2017, cabendo aos partidos políticos proceder às alterações dos seus respectivos estatutos até a referida data, para contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias.”

Observe que há uma sinalização do TSE no sentido de que a democracia intrapartidária é um valor relevante, mas os partidos têm seu “próprio tempo” para concretizarem esse valor. A propósito, o segundo caso catalogado – que poderia estar no indicador “*interna corporis*” –, é justamente o TSE não interferindo nas regras de distribuição do fundo partidário dentro do partido³⁸⁷.

Fechando **2016**, há um caso catalogado no indicador “*fidelidade partidária*”³⁸⁸, apenas para assegurar que migração partidária ocorrida para o então recém-criado Partido da Mulher Brasileira (PMB) não poderia resultar em perda de mandato, por força de medida cautelar concedida no âmbito da ADI 5398, movida em face do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, introduzido pela reforma eleitoral de 2015 (Lei Federal nº 13.165/2015), que passou a disciplinar a justa causa para fins de fidelidade partidária. E há dois casos no indicador “*fundo partidário*”, que versam sobre uso do fundo³⁸⁹ e natureza da sanção que suspende os repasses³⁹⁰.

Em **2017**, há 8 (oito) casos no tema **Partidos Políticos**. Naquele ano, o indicador “*novo partido*” esteve entre os mais frequentes entre os indicadores gerais, com quatro registros, sendo

³⁸⁷ “Não compete ao Tribunal Superior Eleitoral responder consulta sobre “a democracia interna dos partidos políticos”, precisamente acerca da necessidade de distribuição isonômica e proporcional dos recursos do fundo partidário dentro da agremiação, enquanto matéria interna corporis ao partido político.” Consulta nº 401-34/DF Relatora: Ministra Rosa Weber, em 12.12.2016.

³⁸⁸ “Conforme decidido na MC-ADI nº 5.398/DF, o disposto no art. 22-A da Lei nº 9.096/95, instituído pela Lei nº 13.165/2015, não pode ser aplicado retroativamente às legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral até a data de advento da nova lei, o que se aplica ao Partido da Mulher Brasileira (PMB). 3. As decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que monocraticamente e ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal, conservam a eficácia erga omnes e os efeitos vinculante e repristinatório. Precedente: STF, Ref.-ED-ADI nº 4.843, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 19.2.2015. 4. Para fins da justa causa de que trata o art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007, a nova filiação partidária deve ser realizada no prazo de 30 dias após a criação do novo partido político (Cta nº 755-35, rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 1º.8.2011) (AgR-RO nº 1162-78, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 10.6.2014), o que foi observado na espécie.” Petição nº 573-10/DF Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, em 1.7.2016.

³⁸⁹ “Os recursos recebidos por intermédio do Fundo Partidário são vinculados, devendo ser utilizados para o custeio de atividades partidárias, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.096/1995” Consulta nº 36-77/DF Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 2.8.2016.

³⁹⁰ “A sanção imposta ao diretório partidário tem natureza personalíssima e não se estende aos seus filiados, que, como candidatos, poderão receber repasse de recursos financeiros, inclusive os originários do Fundo Partidário, de todos os órgãos partidários” Consulta nº 225-55/DF Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, em 2.8.2016.

que três versavam sobre apoio³⁹¹ e um sobre a necessidade de que os requisitos para criação estivessem preenchidos no momento do requerimento de registro³⁹².

O indicador “*convenções*” conta com um registro, que se alinha à mudança de perfil sugerida a partir de 2016, em que o TSE julgou irregular a intervenção feita pelo Diretório Regional do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) do Rio Grande do Norte na Comissão Provisória Municipal do partido no Município de Senador Georgino Avelino, que destituiu e estabeleceu uma nova Comissão Provisória no período das convenções para as eleições de 2016. Em meio à intervenção, cada Comissão realizou uma convenção e, em cada convenção, houve a deliberação de uma coligação diferente. O TSE deu provimento aos recursos para determinar a retotalização dos votos, considerando o cômputo a partir da coligação determinada pela Comissão Provisória que havia sido irregularmente destituída³⁹³.

Esse caso do PCdoB/RN se situa nesse contexto de mudança de perfil, pois o TSE chegou a interferir no pleito eleitoral com base em uma situação específica de organização intrapartidária, o que denota sua maior suscetibilidade a ir além nas questões partidárias, minimizando a fronteira do *interna coporis* e com a sinalização de que conflitos intrapartidários são suscetíveis de judicialização.

³⁹¹ “In casu, a agremiação postulante não comprovou o apoio mínimo de eleitores, previsto no art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995, nem fez prova da constituição definitiva do órgão de direção nacional, nos termos do art. 19, IV, da Resolução-TSE nº 23.282/2010.” Registro de Partido Político nº 172-11/DF Relator: Ministro Luiz Fux, em 3.2.2017; “A autenticidade das assinaturas em listas de apoio partidário é verificada mediante a comparação com os assentos eleitorais, inclusive com as folhas de votação nas últimas eleições, implicando a necessidade de regularidade da inscrição eleitoral. 2. Mormente se entenda a assinatura como ato de manifestação política, são possíveis as restrições a esse direito, uma vez que a própria Constituição Federal prevê tais hipóteses (art. 15 da CF). 3. Nesse sentido, tanto a ação popular quanto a iniciativa popular de lei dependem da regularidade do cadastro eleitoral, não configurando restrição desarrazoada. 4. Impossibilidade de assinatura de lista de apoio partidário por eleitores com cadastro em situação irregular.” Processo Administrativo nº 20.249/RJ Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 15.2.2017; “O prazo de dois anos para a comprovação do apoio mínimo, requisito indispensável no procedimento de criação de partido político, é contado a partir do registro da agremiação partidária no cartório competente do registro civil das pessoas jurídicas.” Consulta nº 385-80/DF Relator originário: Ministro Henrique Neves da Silva Redator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes, em 11.5.2017.

³⁹² “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, manteve o entendimento de que os requisitos para a criação de partido político, descritos na Lei nº 9.096/1995 e na Res.-TSE nº 23.465/2015, devem estar preenchidos no momento do protocolo do requerimento, ficando a fase de diligências restrita a esclarecimentos acerca da documentação apresentada e a correção de erros de índole formal.” Registro de Partido Político nº 583-54, Brasília/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, redator para o acórdão, julgado em 5.10.2017,

³⁹³ “A destituição de Convenção Partidária de nível inferior (i.e., estaduais e municipais) somente se afigura possível nas estritas hipóteses de inobservância das diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, que é o único órgão revestido de competência legal para proceder à anulação da deliberação e dos atos dela decorrentes, ex vi do art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições. 18.” Recurso Especial Eleitoral nº 103-80/RN Recurso Especial Eleitoral nº 70-90/RN Recurso Especial Eleitoral nº 123-71/RN Ação Cautelar nº 0600515-84/RN Petição nº 0603641-45/RN Relator: Ministro Luiz Fux, em 30.11.2017.

O indicador “*filiação partidária*” apresenta uma mudança jurisprudencial a respeito da dupla filiação. Ao invés de todas as filiações partidárias serem canceladas, quando o filiado e/ou partido não comunicava à Justiça Eleitoral, o entendimento que passou a prevalecer é de que a filiação mais recente continua sendo válida³⁹⁴.

Por fim, o indicador “*democracia intrapartidária*” conta com dois casos. Um já mencionado acima, a respeito da Resolução TSE nº 23.511/2017, que postergou o prazo de aplicação da duração dos órgãos provisórios³⁹⁵. E a conversão do Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) no Avante, que teve o registro parcialmente deferido, com a necessidade de alteração de dispositivos no estatuto, para que: (i) fosse afastada a exigência de que ocupantes de cargos e funções nos gabinetes parlamentares e de liderança do partido fossem filiados ao partido; (ii) fosse estabelecido prazo de duração dos mandatos dos dirigentes; (iii) fosse estabelecido prazo dos órgãos provisórios; (iv) como se daria a eleição dos integrantes dos órgãos partidários; (v) vedação à doação de pessoa jurídica; (v) caso haja dissolução do partido, a devolução de valores do Fundo Partidário e a devolução de bens adquiridos com o fundo para a União; (vi) vedação à contribuição obrigatória do filiado³⁹⁶.

Mencione-se, também, que esse caso já se situa no contexto da Emenda Constitucional nº 97/2017, que estabeleceu o dever de partidos trazerem previsões sobre “escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”³⁹⁷. 2017 também se tornou um marco na democracia intrapartidária por essa alteração constitucional.

³⁹⁴ “Constatada dupla filiação, prevalecerá a mais recente, estando a Justiça Eleitoral autorizada a cancelar automaticamente as anteriores.” Consulta nº 88-73/DF Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 16.2.2017.

³⁹⁵ “Art. 61. A regra prevista no art. 39 desta resolução somente entrará em vigor a partir de 3 de agosto de 2017, cabendo aos partidos políticos proceder às alterações dos seus respectivos estatutos até a referida data, para contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias.” Resolução nº 23.511, de 23.2.2017 Instrução nº 3/DF Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, em 24.3.2017.

³⁹⁶ “Deferimento parcial do pedido de anotação de alteração estatutária formulado pelo PT do B, doravante denominado AVANTE, sem a necessidade de se apresentar denominação abreviada na forma de sigla, com determinação de que, no prazo de 30 dias, a agremiação realize: a exclusão do § 12 do art. 5º e dos arts. 94 e 96; a revisão dos arts. 42, 90 e 95, para que se harmonizem com a lei e a jurisprudência desta Corte; e a modificação da redação do inciso II e do § 4º do art. 86.” Petição nº 115/DF Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 11.10.2017.

³⁹⁷ “Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

Fechando o quarto quinquênio de análise, **2018** conta com 8 (oito) casos no tema **Partidos Políticos**. É o primeiro ano que esse tema tem casos catalogados no indicador “*ações afirmativas*”, que, como visto no capítulo anterior, se tornou a tônica de atuação do TSE a partir de meados dos Anos 2010 e que traz exigências para a dimensão externa da correlação entre partidos e democracia. Esse indicador traz dois casos. O primeiro é sobre destinação do Fundo Partidário, especificamente que o gasto com pessoal não se contabiliza para fins de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres³⁹⁸, previsto no art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95)³⁹⁹. O segundo é sobre alteração no estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que não observou a regra de proporção da distribuição entre gêneros do FEFC e do Fundo Partidário⁴⁰⁰.

Todas as considerações sobre a postura mais inclusiva do TSE a partir das ações afirmativas, que foram discutidas no capítulo anterior, sobretudo que essa mudança decorre de mudanças na jurisprudência e também por “influxos externos”, são plenamente aplicáveis aos casos em que há intervenção nos partidos para que observem essas medidas de compensação.

Há um caso no indicador “*convenções*”, que demonstra mais um grau interventivo no TSE na organização partidária. Basicamente, foi afastada a possibilidade de que os partidos estabelecessem uma “comissão prévia” para seleção de candidaturas, de modo que a instância adequada para formação da nominata é a convenção⁴⁰¹. Por mais que possa parecer que se está

³⁹⁸ “O valor despendido pelo partido político para pagamento de pessoal, em decorrência do desempenho de atividade de qualquer natureza, não poderá ser computado para atingir percentual mínimo de aplicação de recursos do Fundo Partidário referido no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995.” Consulta nº 0604075-34, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgada em 19.4.2018.

³⁹⁹ “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;”

⁴⁰⁰ “A inobservância do percentual de distribuição do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) entre gêneros inviabiliza o deferimento de alteração promovida no estatuto do partido perante a Justiça Eleitoral. No caso, o Partido da Social Democracia Brasileira encaminhou alteração de seu estatuto para anotação perante este Tribunal, em razão do advento da Lei nº 13.487/2017, que instituiu o FEFC. O Ministro Admar Gonzaga, relator, destacou que, no julgamento da ADI nº 5.617/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou que a distribuição dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo de Financiamento de Campanha deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.” Pet nº 109, Brasília/DF, rel. Min. Admar Gonzaga, julgada em 21.8.2018.

⁴⁰¹ “Estatuto de partido político não pode prever comissões prévias para seleção de candidaturas. Embora, em âmbito interno, as legendas tenham liberdade para deliberar acerca dos nomes que representem seus ideais e

diante de uma intervenção indevida, pois seria uma típica matéria *interna corporis* até então, o objetivo dessa proibição é justamente fomentar o caráter deliberativo da convenção e, como consequência, deixar mais democrático o processo de formação da nominata.

Há um caso no indicador “*democracia intrapartidária*”, que novamente versa sobre alteração estatutária de partido – no caso, o PSD –, que não previa prazo determinado de vigência dos órgãos provisórios⁴⁰², em desacordo com a Resolução TSE nº 23.465/2015 e com a redação mais recente do art. 17, §1º, da Constituição.

Com relação aos demais indicadores, há um no indicador “*fidelidade partidária*”, no sentido de que o art. 22-A, parágrafo único, III, da Lei dos Partidos Políticos, que prevê a “janela partidária”⁴⁰³ para mudança de agremiação, não se aplicava aos Vereadores que desejassem disputar as eleições gerais subsequentes⁴⁰⁴, ou seja, a migração somente poderia ocorrer na véspera da eleição municipal seguinte. Há um caso no indicador “*Fundo Partidário*”, somente para indicar a possibilidade de uso do fundo para campanha eleitoral, mesmo com o advento do FEFC⁴⁰⁵. Há um caso no indicador “*interna corporis*”, no sentido de que a Justiça Eleitoral não é competente para determinar a “refiliação” de quem saiu ou migrou do partido⁴⁰⁶. E um no

objetivos políticos, o meio adequado para concretizar a escolha é a convenção partidária.” Registro de Partido Político nº 843-68, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 26.4.2018.

⁴⁰² “A redação proposta nos §§ 1º e 2º do art. 42 do estatuto do partido requerente exprime lacunoso campo interpretativo, ao estabelecer, genericamente, que a substituição, alteração e extinção dos órgãos provisórios atenderá unicamente o interesse partidário, consideradas as peculiaridades políticas e partidárias de cada localidade, sem, contudo, salvaguardar instrumentos democráticos mínimos que materializem a garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), especialmente quando em curso conflitos internos. 13. De igual forma, a alteração proposta no art. 41 do estatuto, especialmente no inc. III, por fazer remissão à constituição de novas comissões provisórias em decorrência da adoção de decisão sumária de intervenção no órgão provisório anterior.” Registro de Partido Político nº 1417-96/DF Relator originário: Ministro Herman Benjamin Redator para o acórdão: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, em 15.3.2018.

⁴⁰³ “Art. 22. [...] Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.”

⁴⁰⁴ “A hipótese de desfiliação por justa causa de que trata o art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 9.096/1995 não se aplica a vereador que se desfilia para concorrer nas eleições gerais subsequentes à respectiva posse no mandato municipal.” Consulta nº 0600159-55, Brasília/DF, rel. Min Admar Gonzaga, julgada em 13.3.2018.

⁴⁰⁵ “Os recursos do Fundo Partidário poderão ser utilizados para financiamento de campanha eleitoral, inclusive os valores oriundos de reservas de exercícios anteriores (art. 21 da Resolução-TSE nº 23.553/2017). A criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não revogou os dispositivos da Lei dos Partidos Políticos que versam sobre a aplicação de recursos do Fundo Partidário.” Consulta nº 060024793, Brasília/DF, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgada em 3.5.2018.

⁴⁰⁶ “Cabe à Justiça Eleitoral atuar no campo das consequências jurídicas decorrentes da desfiliação, que podem repercutir, por exemplo, na distribuição do tempo de antena, no acesso aos recursos do Fundo Partidário e até no próprio exercício do mandato. Porém, não cabe ao Poder Judiciário intervir na escolha das convicções e opções políticas de cada cidadão, promovendo, por meio de decisão judicial, a refiliação de quem não quer se manter

indicador “*novo partido*”, que versa sobre registro que não veio instruído com apoio mínimo⁴⁰⁷.

O quarto quinquênio de análise provê mais insumos para identificar como o TSE repercute nos partidos, especificamente quanto à organização partidária e uma sinalização de que a Corte tem sido uma espécie de indutor da democracia nos partidos, como se extrai das exigências de duração dos órgãos provisórios, das ações afirmativas nos partidos e do julgamento de questões que, até então, estariam sob total manto da autonomia partidária. A partir de **2016**, pode-se afirmar que o TSE se tornou (ou melhor, tem se tornado) uma variável que opera por *fricção* nos partidos, com o propósito de torná-los mais democráticos. Essa intervenção decorre tanto da mudança de postura do TSE, que passou a normatizar e julgar casos mais frequentes sobre democracia intrapartidária, quanto pelo “influxo externo” resultado da Emenda Constitucional nº 97/2017.

IV.5 Anos 2019-2024

O último espaço amostral analisado é o sexênio que vai de 2019 a 2024 e abrange o período de julgados mais recentes do TSE.

2019 é o ano que o tema **Partidos Políticos** possui o maior número de casos catalogados na comparação com os outros temas do mesmo ano, com 17 (dezesete) casos. Somente a título de comparação, o tema **Elegibilidade e Registro de Candidatura**, neste ano, contou com 9 (nove) registros.

Na tendência iniciada a partir do ano anterior, o indicador “*ações afirmativas*” contempla dois casos, ambos sobre a destinação do Fundo Partidário para incentivar a

filiado a determinada legenda, obrigando-o, por via transversa, a adotar determinada ideologia político-partidária.” Agravo Regimental na Petição nº 354-60/DF Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 9.5.2018.

⁴⁰⁷ “O Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, relator, afirmou que o partido político não comprovou o apoio mínimo previsto no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/1995 na data de formalização do pedido, o que ensejou o não conhecimento do registro partidário.” Registro de Partido Político nº 583-54, Brasília/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 1º.3.2018..

participação feminina na política⁴⁰⁸, que corroboram o papel de crescente inclusão que o TSE passou a desempenhar.

O indicador “*democracia intrapartidária*” é o mais frequente entre todos os indicadores, incluindo os relativos a outros temas, com 5 (cinco) registros. O mais paradigmático dentre eles foi a fixação de prazo máximo para mandato nos órgãos de direção partidária, que, a partir de interpretação judicial, o TSE estabeleceu ser de quatro anos⁴⁰⁹. Se os casos do quinquênio anterior apontavam para um incremento da intervenção da Corte na organização partidária, mirando aspectos deliberativos da organização, o caso citado exemplifica a intervenção por *fricção*, pois a autonomia partidária passa a ser balizada por parâmetros bem específicos do que o TSE orienta. A razão de ser do mandato é justamente prestigiar uma interpretação que dê primazia ao princípio democrático *vis-à-vis* à autonomia partidária.

Os outros quatro registros versam sobre questões que já eram corriqueiras, como duração de comissão provisória⁴¹⁰ e a exigência de que os estatutos partidários tragam

⁴⁰⁸ “Os diretórios de cada uma das esferas partidárias devem destinar, no mínimo, 5% dos recursos recebidos do Fundo Partidário para criar ou manter programas que promovam e difundam a participação feminina na política.” Consulta nº 0604076-19, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgada em 23.5.2019.; “O desvirtuamento na aplicação dos recursos do Fundo Partidário destinados à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, Lei nº 9.096/1995) pode ser apurado em representação por arrecadação e gasto ilícito de recursos. A alegação de desvio da finalidade no uso desses recursos, caracterizado por sua aplicação em campanhas eleitorais que não beneficiam a participação feminina, constitui causa de pedir apta a ofender os bens jurídicos protegidos pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em especial a moralidade do pleito e a igualdade de chances entre candidatos.” Agravo de Instrumento nº 339-86/RS Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 0604167-12/RS Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 0604168-94/RS Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, em 20.9.2019.

⁴⁰⁹ “A duração dos mandatos nos órgãos de direção partidária não pode exceder ao lapso temporal de quatro anos.” Embargos de Declaração na Pet nº 100, Brasília/DF, rel. Min. Admar Gonzaga, julgados em 19.2.2019.

⁴¹⁰ “No caso, impugna-se comissão provisória registrada no TRE/SC em 9/12/2017 com sobrevida de seis meses, lapso que, sem dúvida, se enquadra no conceito aberto do referido dispositivo. 4. A nova resolução que passou a disciplinar a matéria – Res.-TSE 23.571/2018 – prevê validade por 180 dias, o que corrobora o entendimento de ser legítima a comissão estadual instituída por idêntico período. 5. Caso haja ulterior registro de comissão provisória, ela se sujeitará ao novo diploma regulamentar que assegura ordem de transição, dispondo no art. 64 que “a regra prevista no art. 39 desta resolução somente entrará em vigor em 1º de janeiro de 2019”. Agravo de Instrumento nº 0600102-68/SC Relator: Ministro Jorge Mussi, em 5.2.2019.; “O Plenário desta Corte afastou a literalidade do art. 3º, § 3º, da Lei nº 9.096/1995 – com redação conferida pela Lei nº 13.831/2019 – e asseverou a higidez do art. 39 da Res.-TSE nº 23.571/2018, que prevê prazo de validade de 180 dias para as anotações relativas aos órgãos provisórios, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso.” Petição nº 18, Brasília/DF, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado em 5.9.2019; “O disposto no parágrafo único do art. 29 do estatuto, ao prever a possibilidade de renovações reiteradas e indefinidas de comissões provisórias, conflita com o princípio democrático e com o entendimento desta Corte a respeito do tema. 5. Na Inst 750-72, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, esta Corte assentou que “não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos. Este, inclusive, é o comando expresso no art. 17 da Constituição da República que, ao assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam ‘resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana’”. No mesmo sentido: RPP 1417-96, rel. Min. Herman Benjamin, redator para o acórdão Ministro

parâmetros a respeito da alteração, substituição, destituição e extinção dos órgãos partidários provisórios⁴¹¹.

Há um caso no indicador “*estatuto partidário*”, no sentido de determinar que partido promova a adequação de sua anotação dos órgãos provisórios junto à Justiça Eleitoral⁴¹²; um caso no indicador “*fidelidade partidária*”, que determinou alteração no estatuto partidário, pois havia hipótese de perda automática de mandato eletivo de modo diverso ao art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95)⁴¹³; há um caso no indicador “*filiação partidária*”, relativo a caso que admite a prova de filiação por meio de conversa em aplicativo de mensagens⁴¹⁴; há dois casos no indicador “*Fundo Partidário*”, o primeiro sobre a previsão de que o início da Legislatura de 2019 é o marco para fins de aferição da cláusula de desempenho⁴¹⁵

Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 15.3.2018.” Petição nº 18 (617-30.1995.6.00.0000)/DF Relator: Ministro Sérgio Banhos, em 23.10.2019.

⁴¹¹ “II. ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS PROVISÓRIOS: EXTINÇÃO 7. O entendimento deste Tribunal é no sentido de que os partidos políticos estão vinculados, de forma direta e imediata, aos direitos fundamentais, os quais ostentam eficácia horizontal. Por isso, nas hipóteses de alteração, substituição, destituição e/ou extinção de órgãos partidários provisórios, os partidos devem prever instrumentos ou mecanismos que assegurem o exercício do contraditório e da ampla defesa. Precedentes. 8. No caso, as alterações estatutárias do PMB permitem a destituição das comissões provisórias a qualquer tempo pelo órgão executivo superior e a substituição, em qualquer número, dos membros das comissões provisórias. Tais previsões estatutárias violam as garantias do contraditório e da ampla defesa, o que inviabiliza o deferimento da anotação requerida.” Registro de Partido Político nº 1554-73/DF Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, em 9.5.2019.

⁴¹² “Assim, determinou que a agremiação partidária promova adequação da anotação estatutária que prevê a possibilidade de prolongamento do prazo de validade de comissões provisórias por quase um ano, sem a expressa obrigatoriedade de submissão do pedido de prorrogação à Corte Eleitoral competente Na oportunidade, o Plenário deste Tribunal concedeu o prazo de 60 dias para que o partido político cumpra a alteração estatutária determinada, sob pena de indeferimento da anotação.” Petição nº 93, Brasília/DF, rel. Min. Admar Gonzaga, julgada em 12.2.2019.

⁴¹³ “Necessidade de alteração de dispositivo do estatuto partidário para excluir a hipótese de perda automática de mandato eletivo, por estar em discordância com o art. 22-A da Lei nº 9.096/95 e com a Res.-TSE nº 22.610/2007, que tratam do processo de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa.” Petição nº 104/DF Relator: Ministro Edson Fachin, em 25.11.2019.

⁴¹⁴ “É admitida a prova de filiação partidária por meio de conversa em aplicativo de mensagens instantânea.” Agravo Regimental no REspe nº 6-75, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 12.2.2019.

⁴¹⁵ O art. 3º da Emenda Constitucional 97/2017 trouxe os parâmetros da cláusula de desempenho, que foi introduzida, por meio da alteração do art. 17, §3º: “§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

Os parâmetros de aferição são os seguintes:

“Art. 3º O disposto no [§ 3º do art. 17 da Constituição Federal](#) quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

dos partidos, que baliza a divisão do Fundo Partidário⁴¹⁶, e o segundo que versa sobre a possibilidade de uso do fundo para aquisição de imóvel que sediará o partido⁴¹⁷; há dois casos no indicador “*novo partido*”, ambos sobre apoioimento⁴¹⁸; e um caso no indicador “*fundações*”, o qual indica ser possível que a fundação criada por partido ceda ou alugue parte de seu imóvel para diretório da agremiação⁴¹⁹. Pela primeira vez, o tema conta com o indicador “*incorporação*”

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

⁴¹⁶ “O dia 1º.2.2019, termo de início da legislatura subsequente às eleições de 2018, consoante o § 4º do art. 57 da Constituição da República, constitui-se na data em que os partidos políticos que não alcançaram a cláusula de desempenho prescrita pelo inciso I do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97/2017 deixarão de receber verbas do Fundo Partidário, com ressalva dos valores devidos até 31.1.2019, mas repassados à conta específica do Tribunal Superior em data ulterior.” Petição nº 060189256, Brasília/DF, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgada em 19.12.2018.

⁴¹⁷ “Partido político não pode utilizar verba do Fundo Partidário para aquisição de imóvel destinado a sediar diretório partidário. Na oportunidade, o Tribunal entendeu que o dinheiro do Fundo Partidário pode ser usado para reformar a sede do partido, desde que as obras sejam restritas a benfeitorias necessárias. O Plenário também considerou que a agremiação partidária pode utilizar recursos próprios para aquisição de imóvel por meio de contratos bancários, empréstimo ou consórcio.” Consulta nº 52988, Brasília/DF, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgada em 1º.2.2019.

⁴¹⁸ “Desde a edição do instrumento normativo originário que regulamentou as inovações trazidas pela Lei nº 13.165/2015 (Res.-TSE nº 23.465, de 17.12.2015), o prazo de dois anos para a comprovação da obtenção do apoioimento de eleitores deve ser contado da aquisição da personalidade jurídica do partido em formação.” Registro de Partido Político nº 0600895-73/DF Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, em 4.12.2018; “O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por maioria, ao responder consulta formulada por deputado federal, assentou ser possível utilização de assinatura eletrônica legalmente válida nas fichas ou listas expedidas pela Justiça Eleitoral para apoioimento à criação de partido político, desde que haja prévia regulamentação pelo TSE e desenvolvimento de ferramenta tecnológica para aferir a autenticidade das assinaturas.” Consulta nº 0601966-13, rel. Min. Og Fernandes, redator para o acórdão Min. Luis Felipe Salomão, julgada em 3.12.2019.

⁴¹⁹ “Fundação criada por partido político pode ceder ou alugar parte de seu imóvel para funcionamento de diretório da agremiação.” Consulta nº 060225140, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgada em 13.8.2019.

de partidos”, que traz dois registros, um sobre o cômputo de votos para aferição da cláusula de desempenho⁴²⁰ e outro sobre a distribuição do FEFC e tempo de rádio e TV⁴²¹.

Em 2020, o tema **Partidos Políticos** traz 10 (dez) registros. O caso principal é o único do indicador “*ações afirmativas*”, com a determinação de que os partidos repartam, proporcionalmente, entre mulheres negras e brancas, recursos do Fundo Partidário, do FEFC e tempo de rádio e TV⁴²². Esse caso é ilustrativo de como o TSE tem atuado por mais inclusão na competição eleitoral e, por *indução* nesse caso, na organização dos partidos quanto às estratégias eleitorais, que devem observar esse caráter inclusivo.

Os demais casos catalogados estão mais alinhados à órbita da conformidade. O indicador “*arrecadação*” conta com um caso, sobre a possibilidade de partidos comercializarem produtos e realizar eventos, desde que comuniquem à Justiça Eleitoral⁴²³; dado o contexto pandêmico, o indicador “*convenções*” retrata a autorização de que os partidos realizassem as convenções virtualmente⁴²⁴; o indicador “*estatuto partidário*” traz um caso, que consiste apenas no deferimento de alteração estatutária de partido⁴²⁵; o indicador “*filiação partidária*” veicula um caso de multiplicidade de filiações⁴²⁶, no sentido de que o filiado e os

⁴²⁰ “Na incorporação de partidos políticos, o partido incorporando terá direito ao cômputo dos votos recebidos pela agremiação incorporada na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.” Petição nº 0601953-14, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgada em 28.3.2019.

⁴²¹ “Os votos do partido incorporado são computados para fins de distribuição do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.” Consulta nº 0601870-95, Brasília/DF, rel. Min. Jorge Mussi, julgada em 30.5.2019.

⁴²² “Os recursos públicos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o tempo de rádio e TV, destinados às candidaturas de mulheres, em razão das cotas de gênero, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas, na exata proporção das candidaturas.” Consulta nº 0600306-47, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 25.8.2020.

⁴²³ “Partidos políticos estão autorizados a comercializar produtos e a realizar eventos para arrecadação de recursos em período não eleitoral. No entanto, a prática deve ser comunicada previamente à Justiça Eleitoral, nos termos que dispõe o art. 10 da Res.-TSE nº 23.604/2019.” Consulta nº 0600738-66, Brasília/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgada em 6.8.2020.

⁴²⁴ “Os partidos políticos, diante do quadro de pandemia, podem realizar convenções virtuais para a escolha dos candidatos que disputarão as eleições e têm autonomia para utilizarem as ferramentas tecnológicas que considerarem mais adequadas para esse fim.” Consultas nºs 0600413-57, 0600460-31 e 0600479-37, Brasília/DF, rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgadas em 4.6.2020.

⁴²⁵ “Trata-se de pedido de anotação de alterações estatutárias, deferido por unanimidade pelo Tribunal, com base nos arts. 10 da Lei nº 9.096/1995 e 49 da Res.-TSE nº 23.571/2018, aprovadas em convenção nacional realizada por diretório nacional de partido político.” Registro de Partido Político nº 0000403-09, Brasília/DF, rel. Min. Og Fernandes, julgado em 2.6.2020.

⁴²⁶ “O Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, relator, esclareceu que o tema é disciplinado pela Res.-TSE nº 23.596/2019, consoante a qual, na hipótese de multiplicidade de filiações registradas na mesma data, o filiado e as agremiações envolvidas são notificados para se manifestarem no prazo de 20 dias (art. 23). Não havendo, portanto, na citada norma, referência à possibilidade de cancelamento de todos os vínculos partidários.” Recurso Especial

partidos sejam intimados para prestarem esclarecimentos⁴²⁷; há um caso no indicador “*incorporação de partidos*”, tão somente para prever o recebimento do Fundo Partidário pelo partido incorporador⁴²⁸; no indicador “*novo partido*”, há um caso que admite que o apoio se dê por meio de assinatura eletrônica⁴²⁹; há um caso no indicador “*processo disciplinar*”, no sentido de que parlamentar regularmente expulso faz com que o partido mantenha o tempo de antena, considerando o que faria jus com o parlamentar eleito⁴³⁰; há um caso no indicador “*sede*”, que permite a sede do diretório estadual em cidade metropolitana limítrofe à capital do respectivo Estado⁴³¹; por fim, há um caso no indicador “*fundações*”, que permite a cessão ou aluguel de imóvel da fundação criada pelo partido para funcionamento do diretório da agremiação⁴³².

Em **2021**, há 8 (oito) registros no tema **Partidos Políticos**, dos quais três estão catalogados no indicador “*fidelidade partidária*”, que foi um dos indicadores mais frequentes naquele ano. Os três retrataram os limites da justa causa. O primeiro caso foi no sentido de interpretar como justa causa para desfiliação carta-compromisso firmada entre partido e movimento cívico⁴³³; o segundo foi pela não caracterização de justa causa as acusações de atos

Eleitoral nº 0600022-09, Anápolis/GO, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado na sessão virtual de 20 a 26 de novembro de 2020.

⁴²⁷ Observe a virada jurisprudencial ao longo do tempo quanto aos casos de dupla filiação, que, antigamente, ensejariam nulidade de todas as filiações de maneira automática.

⁴²⁸ “A incorporação de partido político se materializa com o cumprimento de todos os requisitos previstos na legislação eleitoral. Assim, o termo inicial para o recebimento das cotas do Fundo Partidário pelo partido incorporador coincide com o cumprimento do último ato atribuído às agremiações envolvidas.” Petição nº 0600362-80, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19.3.2020.

⁴²⁹ “É possível a utilização de assinatura eletrônica legalmente válida nas fichas ou listas expedidas pela Justiça Eleitoral para apoio à criação de partido político, desde que haja prévia regulamentação pelo TSE e desenvolvimento de ferramenta tecnológica para aferir a autenticidade das assinaturas.” Consulta 0601966-13.2018.6.00.0000 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL Relator originário: Ministro Og Fernandes Redator para o acórdão: Ministro Luiz Felipe Salomão, em 22.9.2020.

⁴³⁰ “Parlamentar expulso mediante regular processo disciplinar não leva sua representatividade em caso de nova filiação, permanecendo o respectivo tempo de antena com o partido político pelo qual foi eleito.” Consulta nº 0600464-05.2019, Brasília/DF, rel. Ministro Edson Fachin, julgada na sessão virtual de 12 a 18.6.2020.

⁴³¹ “É permitido ao diretório estadual fixar sede em cidade metropolitana limítrofe à capital de um estado, desde que nesse mesmo estado” Consulta nº 0600101-18, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada na sessão virtual de 14 a 20 de agosto de 2020.

⁴³² “Eventual cessão do imóvel deve ser avaliada com base nos preços praticados no mercado no momento de sua realização e comprovada nos termos do art. 9º da Res.-TSE nº 23.464/2015. 5. A cessão ou o aluguel devem ser adequadamente informados na prestação de contas partidária visando permitir o controle pela Justiça Eleitoral do uso de recursos de Fundo Partidário. 6. Consulta respondida afirmativamente em relação aos dois questionamentos, nos termos das manifestações da Assessoria Consultiva da Presidência, da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias e da d. Procuradoria-Geral Eleitoral.” Consulta 0602251-40.2017.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL Relator: Ministro Jorge Mussi, em 23.11.2020.

⁴³³ “A autonomia política prometida em carta-compromisso, firmada entre agremiação e movimento cívico, é circunstância relevante na análise de justa causa em pedido de desfiliação partidária.” Petição nº 0600637-29, São Paulo/SP, rel. Min. Sérgio Banhos, sessão de 25.5.2021.

de corrupção por dirigentes políticos⁴³⁴; e a caracterização da justa causa quando há incorporação de partido político⁴³⁵.

O indicador “*convenções*” conta com dois casos, os dois para convalidar a convenção, mesmo que o presidente do partido estivesse com direitos políticos suspensos⁴³⁶. O indicador “*filiação partidária*” traz um caso, a respeito da regularidade do prazo para envio de lista de filiados pelos partidos⁴³⁷. O indicador “*novo partido*” traz um caso, com as regras para coleta de assinatura eletrônica destinadas ao apoio⁴³⁸. Por fim, há um caso no indicador “*democracia intrapartidária*”, que consistiu no indeferimento de alteração estatutária que excluía instâncias partidárias inferiores de participarem em decisões da agremiação⁴³⁹, que exemplifica mais uma forma de intervenção por *fricção* no âmbito da organização partidária, orientada para fomentar a deliberação dentro dessa organização.

⁴³⁴ “Acusações de atos de corrupção praticados por dirigentes do partido não são suficientes para configurar hipótese de justa causa para desfiliação partidária consistente na mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, prevista no art. 22-A, I, da Lei nº 9.096/1995.” Ação de Justificação de Desfiliação Partidária/Perda de Cargo Eletivo nº 0601837-37, Rio de Janeiro/RJ, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgada na sessão virtual de 13 a 19/8/2021.

⁴³⁵ “Incorporação de partido político e hipótese de justa causa para desfiliação partidária consistente em mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário A incorporação de um partido político por outro caracteriza a hipótese de justa causa para desfiliação partidária em virtude de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, prevista no art. 22-A, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.096/1995,” Embargos de Declaração na Petição Cível nº 0600027-90, Rio de Janeiro/RJ, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados na sessão de 25/11/2021.

⁴³⁶ “O Plenário do TSE entendeu que a atuação de presidente de partido com os direitos políticos suspensos não invalida a convenção partidária e o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap).” Recurso Especial Eleitoral nº 0600284-89, Varre-Sai/RJ, redator para o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15.12.2020; “6. No julgamento dos REspes 0600284-89 e 0600285-74, red. para o acórdão Min. Edson Fachin, ocorrido em 15.12.2020, esta Corte Superior alterou a sua jurisprudência e entendeu que a circunstância de a convenção ter sido convocada e presidida por pessoa com os direitos políticos suspensos não acarreta o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP). 7. Segundo entendeu a douta maioria, a escolha de candidatos e a deliberação sobre a formação de coligações resultam de processo deliberativo coletivo, no qual, em regra, os convencionais decidem e votam de forma livre e de boa-fé.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600192-88.2020.6.13.0137, rel. Min. Sergio Banhos, em 27.5.2021.

⁴³⁷ “As normas descritas na Resolução-TSE nº 23.596/2019 e na Portaria-TSE nº 357/2020, ao definirem um prazo para a inclusão dos eleitores na lista de filiados, não extrapolam o poder regulamentar conferido ao TSE, pois cumprem a função de assegurar a estabilidade dos atos realizados durante o processo eleitoral.” Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600073-70, Bom Repouso/MG, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado na sessão virtual de 11 a 17/6/2021.

⁴³⁸ “Resolução do TSE disciplina a coleta de assinaturas eletrônicas para apoio à criação de partidos políticos Trata-se de alteração da Resolução-TSE nº 23.571, de 29 de maio de 2018, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, a fim de regulamentar a coleta das assinaturas eletrônicas para apoio à criação de agremiações políticas.” Instrução nº 0600230-52, Brasília/DF, rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgada em 31/8/2021, pendente de publicação.

⁴³⁹ “Afronta os princípios republicano e democrático, no âmbito interno do partido, a exclusão de dispositivos do respectivo estatuto que acarretem afastamento das instâncias partidárias inferiores da participação direta das decisões da agremiação.” 3º Pedido de Reconsideração na Petição nº 0001624-23, Brasília/DF, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado na sessão virtual de 28/5/2021 a 4/6/2021.

Em 2022, foram catalogados 7 (sete) casos no tema **Partidos Políticos**. O indicador “*anistia*” traz dois casos decorrentes de “influxos externos”. O primeiro foi sobre o art. 55-D⁴⁴⁰ da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95), que anistiou o dever de que partidos devolvessem as contribuições feitas por filiados que exerciam função ou cargo público em comissão⁴⁴¹. O segundo versa sobre a anistia⁴⁴² quanto à destinação de recursos para participação feminina e de raça, introduzida pelos art. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 117/2022⁴⁴³.

Há um caso no indicador “*candidatura avulsa*”, que poderia ter sido catalogado no indicador “*filiação partidária*”, pois reafirma essa exigência na legislação eleitoral⁴⁴⁴; há um caso no indicador “*fidelidade partidária*”, no sentido de que a justa causa para mudança de partido que não atingiu a cláusula de desempenho só pode ter essa justificativa uma única vez⁴⁴⁵; há um caso no indicador “*Fundo Partidário*”, sobre a possibilidade de uso do fundo para cumprimento de obrigação decorrente de uso irregular de verbas públicas⁴⁴⁶; há um caso no

⁴⁴⁰ “Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político.”

⁴⁴¹ “Ademais, ressaltou que a apuração dos valores anistiados deveria ficar a cargo do juízo da execução. Sendo assim, por maioria, o Tribunal deu parcial provimento ao recurso especial eleitoral para autorizar a incidência da anistia prevista no art. 55-D da Lei nº 9.096/1995, ficando a cargo do juízo da execução a apuração dos valores anistiados, mantendo-se a desaprovação das contas partidárias.” Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-52.2019.6.21.0128, Passo Fundo/RS, redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/3/2022.

⁴⁴² “No entanto, por unanimidade, o Plenário reconheceu que a EC nº 117/2022 anistiou os partidos políticos que “não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação das mulheres”. Assim, o valor irregular não aplicado em 2015 na ação afirmativa não ensejaria condenação no julgamento das presentes contas, devendo a legenda utilizá-lo nas eleições seguintes ao trânsito em julgado do presente julgamento.” Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração na Prestação de Contas nº 0000175-29, rel. Min. Benedito Gonçalves. Sessão virtual de 13 a 19/5/2022.

⁴⁴³ “Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.”

⁴⁴⁴ “Há tempos, está sedimentado neste Tribunal Superior o entendimento segundo o qual, no sistema eleitoral brasileiro vigente, não existe a previsão de candidatura avulsa, de modo que somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos.” AgR-PET nº 060061420, Brasília/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 20/11/2018.

⁴⁴⁵ “Configura infidelidade partidária a migração, para terceira agremiação política, do parlamentar que já tenha se filiado anteriormente a outra legenda em decorrência da não superação da cláusula de barreira do partido pelo qual se elegeu. Uma vez concretizada a migração partidária em decorrência do permissivo constitucional de que trata o § 5º do art. 17, posteriores migrações de legenda estarão sujeitas à regra da fidelidade partidária prevista no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos.” Consulta nº 0600161-20.2021, Brasília/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, em 11-17/2/2022.

⁴⁴⁶ “É possível a utilização de recursos do Fundo Partidário para garantir o cumprimento voluntário ou forçado da obrigação decorrente de uso irregular de verbas públicas.” Agravo Regimental na Prestação de Contas nº 292-88.2014, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 15/2/2022.

indicador “*novo partido*”, para estabelecer que as sanções aplicadas a um partido se estendem ao novo partido formado a partir de fusão deste com outras agremiações⁴⁴⁷.

Há, ainda, um caso no indicador “*federações*”, sobre o prazo para o seu registro de até seis meses antes das eleições⁴⁴⁸. Com a vedação das coligações para as eleições proporcionais a partir da Emenda Constitucional nº 97/2017, a alternativa introduzida pela Lei Federal nº 14.208/2021 foi o instituto das “*federações*”, que, na prática funciona como uma coligação mais duradoura.

2023 apresenta 4 (quatro) casos no tema **Partidos Políticos**, dos quais dois se referem ao indicador “*ações afirmativas*”. O primeiro para estabelecer que o pagamento de dirigentes femininas não consiste em destinação do Fundo Partidário para promoção da participação feminina⁴⁴⁹. O segundo apenas detalha os parâmetros de distribuição da quota do FEFC relativa aos Senadores, no sentido de que eventuais migrações partidárias não modificam o cálculo do montante partilhado, cuja proporção se dá a partir da eleição⁴⁵⁰. Há um caso no indicador “*filiação partidária*”, o qual rejeita que o registro enquanto filiado no sistema da Justiça

⁴⁴⁷ “O Plenário do TSE decidiu, por unanimidade, que sanções aplicadas a uma legenda, em relação à sua prestação de contas, se estendem aos partidos com os quais eventualmente vierem a se fundir, formando um novo partido político. Além disso, essa sanção será imposta ao partido político extinto pela fusão e afetará tão somente a quota-parte da agremiação que originariamente foi objeto da sanção.” Consulta nº 060024147, Brasília/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 23/8/2022.

⁴⁴⁸ “e os efeitos do desligamento precoce e da extinção das federações. O novo regulamento também previu que somente participarão das eleições as federações que tenham registro deferido até seis meses antes do pleito. A regra decorre, logicamente, da previsão de que as federações se sujeitam às mesmas normas eleitorais aplicadas aos partidos políticos.” Instrução nº 0600726-81.2021, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada na sessão ordinária administrativa realizada em regime híbrido em 14/12/2021, publicada no DJe de 16/12/2021.

⁴⁴⁹ “Conforme já decidi esta Corte, ‘a mera circunstância de o partido político possuir funcionários ou colaboradores remunerados de qualquer natureza do sexo feminino não preenche o balizamento finalístico previsto na legislação de regência’ (Cta 0604075-34/DF, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 14/9/2018). 4. Este Tribunal, apreciando caso concreto, também já se manifestou no sentido de que ‘o engajamento de despesas com o programa de incentivo à participação feminina deve ser direto, implementado por meio de seminários, cursos, palestras ou quaisquer atos direcionados à doutrinação e educação política da mulher’ (AgR-AgR-PC 294-58/DF, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 31/5/2019). 5. Assim, o pagamento da remuneração de dirigentes contratadas para a execução dessas ações não preenche o escopo da norma do art. 44, V, da Lei 9.096/95, pois não se enquadra de forma efetiva como programa direcionado à doutrinação e educação política da mulher” Ac. de 28/10/2021 na CtaEI nº 060122854, rel. Min. Luís Felipe Salomão.

⁴⁵⁰ “4. Ressalte-se que a EC 111/2021, ao incluir o § 6º no art. 17 da CF/88, tratou somente dos cargos relativos ao sistema proporcional, portanto, sem reflexo sobre o cálculo da distribuição de recursos do FEFC no que se refere à regra adotada para o cargo de senador. 5. O segundo questionamento também foi enfrentado pelo TSE, que, ao apreciar embargos declaratórios no mencionado processo administrativo, ressaltou que, ‘embora haja disposição expressa no sentido de que a migração partidária que se efetiva em razão do não alcance da cláusula de barreira deve ser computada para a distribuição da parcela do FEFC prevista no inciso III (relativo à bancada na Câmara dos Deputados), o mesmo não ocorre com relação ao inciso IV (relativo à bancada no Senado). Desse modo, inexistente previsão de contabilização dessas migrações no caso do Senado Federal’ [...]” Ac. de 8/9/2023 na CtaEI nº 060032174, rel. Min. Benedito Gonçalves.

Eleitoral, por si só, indiquem a filiação ao partido, sobretudo quando a agremiação admite que inseriu seu nome de maneira errada⁴⁵¹. E há um caso no indicador “*novo partido*”, que deferiu a fusão do PTB com o Patriota, que passa a se chamar Partido Renovação Democrática (PRD)⁴⁵².

O último ano do sexênio é **2024** e o tema **Partidos Políticos** contempla 18 (dezoito) casos. Destaque para o indicador “*fidelidade partidária*”, que veicula 10 (dez) casos, dos quais sete retratam caracterização (ou não) de justa causa⁴⁵³, um versa sobre a migração partidária em razão de o partido não atingir cláusula de desempenho⁴⁵⁴, um sobre a não aplicação da janela

⁴⁵¹ “A existência de registro nos sistemas da Justiça Eleitoral do nome de vereador em lista de filiados não conduz à conclusão de filiação ao citado partido, uma vez que a agremiação assumiu ter inserido equivocadamente o nome do vereador e inexistem outras provas de efetiva filiação.” Ac. de 14/9/2023 no AgR-AREspe n. 060009368, rel. Min. Cármen Lúcia.

⁴⁵² “O Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, deferiu o pedido de fusão do Patriota e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ficando prejudicada a tutela cautelar antecedente. O partido se chamará Partido Renovação Democrática (PRD).” RPP n. 060191390 e TutCautAnt n. 060004288, Brasília/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 9/11/2023.

⁴⁵³ “7.1 A ausência de apoio político do partido à parlamentar foi, inclusive, consequência lógica do posicionamento político antagônico por ela assumido durante o exercício do mandato. 7.2 O afastamento da parlamentar do convívio da agremiação partidária e a desconstrução de sua imagem no âmbito interno decorreram exclusivamente de sua escolha estratégica de enfrentamento político no âmbito interno. 7.3 Não houve concentração de poderes na pessoa do presidente estadual do partido, pois o órgão municipal estava regularmente inscrito e válido nos assentamentos da Justiça Eleitoral e, embora desprovido de uma estrutura robusta, o partido possuía em seus quadros dois representantes na Câmara Municipal. 7.4 Eventual falta de apoio político para candidatura em pleito vindouro não evidencia por si só grave discriminação política pessoal.” Ac. de 8/2/2024 na TutCautAnt n. 060014595, rel. Min. Raul Araújo.; “O Plenário do TSE fixou entendimento de que a simples mudança do número de legenda de um partido político, por requerimento voluntário da própria agremiação, não configura hipótese de justa causa para a desfiliação partidária de detentores de mandatos eletivos filiados à sigla.” CTA n. 060202729, Brasília/DF, rel. Min. Isabel Gallotti, julgado em 30/4/2024; “O Plenário do TSE entendeu, por maioria, que a simples celebração de federação partidária não é apta a caracterizar justa causa para desfiliação partidária” CTA n. 060016756, Brasília/DF, rel. Min. Nunes Marques, julgado em 4/6/2024; “[...]. A mera exoneração de cargo comissionado, de sabida natureza ad nutum, não constitui, por si só, grave discriminação pessoal apta a legitimar a desfiliação por justa causa. Pensar de forma contrária significaria subverter a própria essência do cargo em comissão, tornando-o uma espécie de patrimônio pessoal de seu circunstancial ocupante.” Ac. de 11/6/2024 no REspEl n. 060001214, rel. Min. Raul Araújo; “[...]. 2. Nos termos da sólida jurisprudência do TSE, ‘a eventual falta de apoio político para candidatura em pleito vindouro não evidencia por si só grave discriminação política pessoal’” Ac. de 5/8/2024 no AgR-REspEl n. 060020657, rel. Min. Raul Araújo; no mesmo sentido o Ac. de 8/2/2024 no REspEl n. 060025142, rel. Min. Raul Araújo. Ac. de 5/8/2024 no AgR-REspEl n. 060020657, rel. Min. Raul Araújo; no mesmo sentido o Ac. de 8/2/2024 no REspEl n. 060025142, rel. Min. Raul Araújo; “A carta de anuência é documento apto a autorizar o pedido de desfiliação partidária do parlamentar sem a perda do seu mandato, consoante a redação do art. 17, § 6º, da CF, conferida pela EC n. 111/2021, e a pacífica jurisprudência deste Tribunal Superior” Ac. de 20/8/2024 nos ED-REspEl n. 060012248, rel. Min. Raul Araújo; “1. O instituto da federação de partidos não guarda similitude com os da fusão e da incorporação, razão pela qual não configura, por si só, justa causa para desfiliação partidária.” Ac. de 4/6/2024 no Ref-AREspe n. 060023411, rel. Min. Benedito Gonçalves, red. designado Min. Nunes Marques.

⁴⁵⁴ “4. A todo eleito pelo sistema proporcional é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do cargo, a outro partido que tenha atingido os requisitos constantes do art. 17, § 3º, da Constituição Federal.” Ac. de 23/5/2024 na Cta-El n. 060197572, rel. Min. Sérgio Banhos, red. designado Min. Nunes Marques.

partidária ao suplente⁴⁵⁵ e um sobre alteração de estatuto que disciplina o instituto da fidelidade partidária de modo diverso à legislação eleitoral⁴⁵⁶.

Há dois casos no indicador “*contribuição de filiados*”, os dois no sentido de vedar descontos automáticos para o pagamento da contribuição⁴⁵⁷. Há um caso no indicador “*filiação partidária*” que rejeita a carta anuência expedida por comissão provisória municipal que autoriza a desfiliação de deputado federal, quando o beneficiário é o próprio presidente da comissão e que somente o presidente do diretório nacional é que poderia firmar tal compromisso, segundo estatuto do partido⁴⁵⁸. Há dois casos no indicador “*Fundo Partidário*”, um a respeito da possibilidade de uso do fundo para adquirir imóveis em leilão⁴⁵⁹ e outro sobre o desconto de repasse no caso de fusão entre partidos que sofreram penalidades⁴⁶⁰. Há dois casos

⁴⁵⁵ “Assim, a justa causa para desfiliação partidária prevista no inciso III do art. 22-A da Lei n. 9.096/1995 – ou seja, a janela partidária de 30 dias antes do prazo legal de filiação no último ano da legislatura – não se aplica ao suplente que venha, posteriormente, assumir o mandato eletivo, como também à situação de desfiliação ocorrida antes da retotalização com vistas à posse em cargo pertencente à sua antiga legenda.” TutCauAnt n. 061333931, n. 061334016, n. 061337221 e n. 061332802, Castanhal/PA e Florianópolis/SC, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Min. André Ramos Tavares e Min. Floriano de Azevedo Marques, julgado em 12/11/24.

⁴⁵⁶ “9. O entendimento desta Corte, firmado no julgamento da Pet n. 167, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 10/8/2017, é de que ‘o partido, ao estabelecer a cobrança de indenização automática ao filiado que, detentor de cargo eletivo proporcional, desfilia-se da agremiação sem justa causa, pretende convolar em natureza contratual privada relação jurídica que não é de direito privado disponível. A fidelidade partidária, assim como as demais normas de direito material eleitoral, protege a democracia, sendo, portanto, de interesse direto da coletividade e jamais dos atores individuais que integram o sistema democrático. Norma do estatuto que deve ser excluída’. 10. Tendo em vista se tratar de previsão estatutária que se apropria do instituto da fidelidade partidária como patrimônio privado do partido, em detrimento de seu vínculo intrínseco com a proteção da democracia – direito de natureza absolutamente indisponível, o art. 43, parágrafo único, II, deve ser excluído do estatuto partidário. [...]” Ac. de 23/5/2024 no RPP n. 165895, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.

⁴⁵⁷ “O entendimento deste Tribunal Superior é de que a contribuição de filiado a partido político é ato de mera liberalidade, não podendo, dessa forma, haver a imposição de parcelas obrigatórias, ainda que vinculadas ao exercício de cargo público ou partidário” Ac. de 5/12/2023 na PetCiv n. 162423, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques; “3. De acordo com a orientação deste Tribunal Superior, ‘não se admite o chamado ‘dízimo partidário’, que se perfaz pelo desconto automático de valor em folha de pagamento’[...]” Ac. de 20/6/2024 no AgR-REspEl n. 060030986, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.

⁴⁵⁸ “1. Não é possível conferir validade jurídica a carta de anuência expedida por comissão provisória municipal de partido político com o desiderato de permitir a desfiliação de deputado federal, que era, conforme registros do Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias, o próprio presidente do referido órgão, sobretudo diante da existência de regra partidária que atribuía exclusivamente ao presidente do diretório nacional da agremiação a competência para conceder e subscrever a concordância quanto à desfiliação de parlamentares federais.” Ac. de 7/11/2023 na AJDesCargEle n. 060011815, rel. Min. André Ramos Tavares.

⁴⁵⁹ “O Plenário do TSE assinalou, por unanimidade, que partidos políticos podem utilizar os recursos do Fundo Partidário para adquirir imóveis alienados em leilões. Contudo, o Plenário vetou a possibilidade de compra realizada por meio de financiamento imobiliário firmado com instituição bancária.” Cta n. 060065693, Brasília/DF, rel. Min. Raul Araújo, julgado em 20/6/2024.

⁴⁶⁰ “O Plenário do TSE decidiu, por unanimidade, que a cota-parte a ser considerada para o cálculo da penalidade de suspensão de repasse de verbas do Fundo Partidário, imposta a diretório estadual ou municipal de partido posteriormente extinto em virtude de fusão, é o duodécimo (um mês de cota) recebido pela agremiação originária no ano de referência da prestação de contas em que constatada a irregularidade. O valor apurado deve ser descontado dos repasses a serem realizados ao partido originado da fusão” CtaEl n. 060011208, Brasília/DF, rel. Min. Isabel Gallotti, julgado em 9/5/2024.

no indicador “*interna corporis*”, que somente reafirmam a jurisprudência do TSE, no sentido de a Justiça Eleitoral ser competente para tratar questões internas dos partidos que tenham reflexo no processo eleitoral⁴⁶¹. E há um caso no indicador “*novo partido*”, sobre o indeferimento de registro quando não provado o apoio mínimo⁴⁶².

O sexênio, correspondente ao último espaço amostral analisado, fornece insumos de que a atuação do TSE persistiu com a tendência iniciada em 2016 de uma atuação orientada para fortalecer a democracia intrapartidária e exigir que os partidos sejam mais inclusivos e representativos, incrementando a correlação no aspecto externo. Por isso, há condições de responder as perguntas-problemas apresentada na introdução, que ocupará a seção seguinte.

4.6 O TSE enquanto variável institucional na correlação entre partidos e democracia: tomando por base a correlação entre partidos e democracia, como o TSE opera enquanto variável?

O catálogo dos casos no tema **Partidos Políticos** permite explorar, com certa precisão, as duas perguntas-problemas que lastrearam todo o trabalho. A primeira é a seguinte: **o TSE influencia a organização dos partidos para concretizar algum ideal democrático?** A resposta é afirmativa e isso foi comprovado, notadamente, a partir do penúltimo espaço amostral (2014-2018), a partir de **2016**, quando parece ter havido uma “virada de chave” na jurisprudência do TSE.

Os primeiros três quinquênios (1999-2003; 2004-2008; 2009-2013) são inconclusivos quanto à pergunta, pois, ao menos diretamente, não é possível medir ou traçar a influência da

⁴⁶¹ “1. A jurisprudência deste Tribunal Superior é firme no sentido de que não compete à Justiça Eleitoral apreciar questões interna corporis dos partidos, a não ser que a decisão produza reflexos no processo eleitoral.” Ac. de 19/3/2024 no AgR-PetCiv n. 060120285, rel. Min. Nunes Marques; “A jurisprudência deste Tribunal Superior é firme no sentido de que não compete à Justiça Eleitoral apreciar questões interna corporis dos partidos, a não ser que a decisão produza reflexos no processo eleitoral” Ac. de 29/10/2024 no AgR-MS Civ n. 060019320, rel. Min. Nunes Marques.

⁴⁶² “[...] 4. ‘Na linha da cristalizada jurisprudência desta Corte Superior, não se conhece de pedido de registro de partido político quando não comprovado o quantitativo mínimo de apoio de eleitores dentro do prazo de dois anos contados de sua constituição civil.’” Ac. de 2/4/2024 no RPP n. 060066555, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques.

Corte sobre aspectos de organização intrapartidária que repercutam – diretamente – na democracia nos (e a partir dos) partidos.

Nos segundo e terceiro quinquênios, com o aumento dos casos relativos à (in)fidelidade partidária, é possível aferir que houve um aumento de poderes do TSE, visto que a Corte passou a atuar como mais uma arena institucional na mediação dos conflitos entre representantes e partidos, quando houvesse migração partidária. Essa “nova” arena institucional corrobora a progressiva mudança de postura da Corte retratada no capítulo anterior, que, sem prejuízo do seu papel de regular a conformidade da legislação eleitoral, passou a interferir diretamente no produto da competição eleitoral. As decisões sobre o que pode ser ou não justa causa para migração partidária são ilustrações perfeitas dessa mudança enquanto variável institucional.

Embora seja ilustrativo do perfil da Corte, os casos de (in)fidelidade partidária somente repercutem indiretamente na correlação entre partidos e democracia. É evidente que a janela partidária prevista no art. 22-A, III, da Lei dos Partidos Políticos, molda, em maior ou menor medida, a estratégia dos dirigentes partidários no momento de formação da nominata. Além disso, a aderência ao seu conteúdo programático (art. 22-A, I, da Lei dos Partidos Políticos) e a discriminação política pessoal (art. 22-A, II, da Lei dos Partidos Políticos) são condicionantes para a atuação partidária e que passam a exigir maior organização intrapartidária. Contudo, esses requisitos, por si só, não são indicadores de se o partido está sendo mais ou menos democrático, seja no aspecto interno, por meio da democracia intrapartidária e maior deliberação interna, seja no aspecto externo, por meio de maior representatividade e inclusão.

Por esse motivo, pode-se dizer que durante os três primeiros quinquênios, há poucos elementos que fossem capazes de traçar a influência sobre a correlação entre partidos e democracia. Quando muito, os casos no indicador “*interna corporis*” seriam exemplificativos de que o TSE **não opera enquanto variável institucional** determinante para a correlação entre partidos e democracia.

E por que **2016** passou a ser um ano relevante e indicativo da “virada de chave”? A partir desse ano, no quarto quinquênio analisado, há casos que ilustram o maior grau de intervenção do TSE na organização partidária, que, diretamente, repercutia na correlação entre partidos e democracia.

Isso se verifica de duas maneiras. A primeira é com relação à quantidade de casos no indicador “*democracia intrapartidária*”, catalogado, pela primeira vez, em 2016, fruto da Resolução TSE nº 23.465/2015, que estabeleceu prazo para os órgãos provisórios dos partidos. O cenário comum entre os partidos era a existência de comissões/diretórios/executivas provisórios, principalmente no nível subnacional (Estados e Municípios). Isso tornava o partido mais suscetível à personalização da gestão e mais suscetível às intervenções das esferas superiores (comissões/diretórios/executivas estaduais nos órgãos municipais e comissões/diretórios/executivas nacionais nos órgãos estaduais). Ou seja, a existência dos órgãos provisórios era sintomática de que os partidos se caracterizavam como instituições débeis.

Por outro lado, a necessidade de órgãos definitivos trazia duas exigências imediatas. A primeira, ainda que num plano de conformidade, seria a alteração nos estatutos para estabelecer prazo para os órgãos provisórios e como seria a eleição dos órgãos permanentes. A segunda é a necessidade de que os partidos tivessem algum grau de democracia interna, que se materializava na eleição dos membros dos órgãos definitivos e a duração dos seus respectivos mandatos.

Não por outro motivo, além do ato normativo do TSE e dos casos catalogados naquele indicador, três “influxos externos” passaram a referendar essa exigência: a nova redação do art. 17, §1º, da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 97/2017; o art. 3º da Lei dos Partidos Políticos; e a ADI 6230 julgada pelo STF que assentou a constitucionalidade da fixação de prazo de mandato para seus dirigentes⁴⁶³.

⁴⁶³ O STF julgou inconstitucional o prazo de oito anos previsto no art. 3º, §3º, da Lei dos Partidos Políticos. O prazo será estabelecido pelos partidos e a conformidade será analisada pelo TSE.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.831/2019, QUE ALTERA A LEI 9.096/1995. OLIGARQUIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS. IDEAL DEMOCRÁTICO. PRINCÍPIO REPUBLICANO. ART. 3º, § 2º. AUTONOMIA ASSEGURADA ÀS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS PARA DEFINIR O PRAZO DE DURAÇÃO DOS MANDATOS DOS MEMBROS DOS SEUS ÓRGÃOS PERMANENTES OU PROVISÓRIOS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ALTERNÂNCIA DO PODER. REALIZAÇÃO DE ELEIÇÕES PERIÓDICAS EM PRAZO RAZOÁVEL. ART. 3º, § 3º. PRAZO DE VIGÊNCIA DOS ÓRGÃOS PROVISÓRIOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ATÉ 8 (OITO) ANOS. PROVISORIEDADE QUE NÃO SE CONFUNDE COM PERPETUIDADE. PROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. ART. 55-D. ANISTIA. DEVOLUÇÕES, COBRANÇAS OU TRANSFERÊNCIAS AO TESOURO NACIONAL QUE TENHAM COMO CAUSA AS DOAÇÕES OU CONTRIBUIÇÕES FEITAS EM ANOS ANTERIORES POR SERVIDORES PÚBLICOS QUE EXERÇAM FUNÇÃO OU CARGO PÚBLICO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, DESDE QUE FILIADOS A PARTIDO POLÍTICO. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. MODULAÇÃO DA DECISÃO. PRODUÇÃO DE EFEITOS EXCLUSIVAMENTE A PARTIR DE JANEIRO DE 2023, PRAZO POSTERIOR AO ENCERRAMENTO DO

Seja por “influxos internos” – atos normativos e precedentes –, seja por “influxos externos”, o TSE passou a fomentar a democracia intrapartidária e exigir maior grau de deliberação interna nos partidos. **Essa variável institucional passou a repercutir, portanto, para transformar os partidos em instituições fortes, ao invés de instituições débeis, para utilizar a terminologia de Panebianco.**

Inobstante a quantidade de casos no indicador “*democracia intrapartidária*”, os casos catalogados no indicador “*ação afirmativa*”, inclusive os destacados no capítulo anterior sobre a competição eleitoral, são ilustrativos de como o TSE repercutiu na organização intrapartidária e passou a modelar “um tipo” de partido. A partir de 2018, foi possível encontrar casos a respeito do monitoramento da destinação de recursos do Fundo Partidário para as mulheres e, a partir de 2020, a distribuição equânime entre mulheres negras e brancas dos recursos e do direito de antena, numa tentativa de expandir a representatividade feminina e, principalmente, das mulheres negras.

PRESENTE CICLO ELEITORAL, APÓS O QUAL O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PODERÁ ANALISAR A COMPATIBILIDADE DOS ESTATUTOS COM O PRESENTE ACÓRDÃO. I - O § 2º do art. 3º da Lei dos Partidos Políticos garante às agremiações autonomia para definir o tempo de mandato dos membros dos órgãos partidários permanentes ou provisórios, estabelecendo norma de competência que pode ser lida, ao menos em tese, no sentido que estes mandatos tenham duração indefinida, sem restrições de nenhuma ordem. II - O § 3º dos art. 3º da Lei dos Partidos Políticos prevê que órgãos provisórios de partidos políticos possam perdurar por até 8 (oito) anos. III - Vocação dos partidos políticos para a autocracia que não é particularidade da política brasileira contemporânea. Estudos clássicos de Robert Michels e Maurice Duverger que explicam essa paradoxal propensão. IV - Da tensão entre interesses de eleitores, filiados e dirigentes partidários podem resultar abalos na representação política que afetam a qualidade da democracia e a própria sobrevivência do regime, que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, tem o dever de tutelar. V - Importância de reforçar as tendências democráticas dos partidos políticos, os quais são peças fundamentais para a construção de uma legítima e robusta democracia representativa, amplificando os movimentos políticos que engajam os cidadãos na política. VI - Ideal democrático que se firma na temporalidade dos mandatos, na renovação. O voto direto, secreto, universal e periódico constitui cláusula pétrea da nossa República (art. 60, § 4º, II, da Constituição). VII - A periodicidade dos mandatos reforça e garante o princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”, a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna. VIII - Concessão de interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável. IX - Inconstitucionalidade do art. 3º, § 3º, da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, ao fixar o prazo de duração de até 8 (oito) anos das comissões provisórias. Período durante o qual podem ser realizadas distintas eleições (gerais e municipais), para todos os níveis federativos. O que é provisório não é eterno; o que é temporário, não pode ser permanente; o que é efêmero, não é duradouro. X - Improcedência do pedido quanto ao art. 55-D da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019. XI - Modulação para que a decisão, no trecho em que reconhece a inconstitucionalidade da norma, produza efeitos exclusivamente a partir de janeiro de 2023, prazo posterior ao encerramento do presente ciclo eleitoral, após o qual o Tribunal Superior Eleitoral poderá analisar a compatibilidade dos estatutos com o presente acórdão.”

ADI 6230, Plenário, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 08.08.2022.

É evidente que, tal qual os casos da “*democracia intrapartidária*”, o desempenho do TSE enquanto variável institucional repercute alterações legislativas e decisões do STF, o que permitem crer que a arena institucional mais ampla do país – o sistema político e jurídico como um todo – tem buscado apresentar mecanismos de inclusão e redução das desigualdades políticas, ainda que o plano normativo não tenha se concretizado de forma plena. Porém, os casos de ações afirmativas indicam que o TSE tem exigido mais dos partidos, de modo a situá-los num contexto específico de democracia.

Isso provê insumos sobre a segunda pergunta-problema: caso o TSE repercute na correlação entre partidos e democracia, **qual é o ideal normativo?** Os casos catalogados a partir da segunda metade dos Anos 2010 são categóricos ao indicar que a Corte interfere na correlação e essa interferência se dá a partir de uma abordagem deliberativa dos partidos na democracia. Em outras palavras, **o TSE tem atuado, ora por *indução*, ora por *fricção*, como uma determinante que busca reforçar o caráter deliberativo dos partidos e torná-los mais coerentes com uma abordagem de democracia deliberativa.**

A atuação por *indução* está presente, principalmente, na modelagem da competição eleitoral, por exemplo, por meio da Lei da Ficha Limpa e da fidelidade partidária, que repercutem indiretamente na organização partidária. Por óbvio, precedentes citados no capítulo anterior sobre candidaturas fictícias, destinação de recursos e direito de antena atuam, por *indução*, na organização partidária, que passa a sofrer esses condicionantes no momento de formação das nominatas e durante as eleições.

Os casos de democracia intrapartidária e os que eventualmente reduziram a fronteira das questões *interna corporis* atuam por *fricção*, pois seria como se o TSE desse prevalência ao princípio democrático no cotejo com a autonomia partidária. Seria uma sobreposição da variável institucional sobre a organização intrapartidária. O caso da análise da intervenção em partido do Rio Grande do Norte, discutido nas seções anteriores, corrobora essa classificação.

Por isso, passa a ser pertinente testar cada uma das hipóteses sujeitas à verificação.

1ª Hipótese: O TSE não repercute diretamente em mais ou menos democracia nos partidos

Essa hipótese foi testada e verificada. Até meados dos Anos 2010, a jurisprudência do TSE não apresentava sinais de que repercutia na correlação entre partidos e democracia. Porém, a partir de 2016, o TSE passou a atuar como variável institucional determinante nessa correlação.

2ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos, porém, sem que seja possível inferir algum ideal ou modelo democrático

Essa hipótese foi testada e verificada. Sem os casos catalogados nas ações afirmativas, seria prudente afirmar que o TSE repercute, porém, sem uma sinalização clara de qual modelo de democracia. O compromisso da Corte com as ações afirmativas afasta essa hipótese e indica que há um compromisso com a abordagem deliberativa.

3ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos e é possível inferir algum ideal ou modelo democrático

Essa hipótese foi testada e verificada. **A partir de 2016, o TSE passou a atuar como variável institucional determinante nessa correlação e orientar os partidos a adotarem uma abordagem coerente com a democracia deliberativa, o que se dá tanto no aspecto interno, por meio dos casos de democracia intrapartidária, quanto no externo, por meio das ações afirmativas.**

Do ponto de vista qualitativo, o TSE tem ocupado um papel de catalisador de mais democracia e mais representatividade nos (e a partir dos) partidos. Os partidos são o que o TSE diz que são? Não. Mas os partidos têm que ser aquilo que o TSE orienta (e permite) – enquanto determinante institucional – que sejam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Democracia e partidos são dois grandes temas que parecem indissociáveis. A conexão entre democracia e direitos – ou melhor, entre democracia e teorias da justiça – é um fenômeno relativamente recente, característica do nosso tempo que busca estabelecer fronteiras institucionais para a comunidade política.

Da mesma forma, a preocupação de discutir a democracia sob um enfoque institucional está invariavelmente entrelaçada com os partidos políticos. Ao menos a partir desse enfoque institucional, experiências como *e-democracy*⁴⁶⁴ parecem não descurar por completo a participação dos partidos na competição eleitoral. Além disso, por mais que a diferenciação estrutural do poder tenha se expandido, com ênfase para espaços decisórios permeados por grupos econômicos que atuam em nível global e a partir de um maior apelo para decisões técnicas a respeito de determinados temas, é tormentoso pensar em um abandono por completo da competição eleitoral e toda solenidade que lhe é inerente. De tempos em tempos, a população tem que dar sua unção para os representantes.

Partidos importam, é verdade. Agora, o que passa a ser pertinente, como se tentou demonstrar ao longo de toda a pesquisa, é que a correlação entre partidos e democracia não é algo tão trivial assim. Ainda mais com a necessidade de se separar o que os partidos são, o que os partidos foram e o que os partidos devem ser. Concretamente, como visto na introdução, foi uma crise nos partidos, que, tal como um efeito dominó, gerou crises sucessivas no sistema partidário, no sistema político e, por fim, veio o sepultamento da curta experiência democrática no país entre 1945-1964.

Por isso, a correlação entre partidos e democracia exigiu alguns passos atrás, para situá-los no contexto democrático e, a partir daí, refletir seus limites, suas insuficiências e suas potencialidades. Em outras palavras, seria uma reflexão que buscaria o melhor (e o pior dos mundos): pensar as pretensões normativas que recaem sobre os partidos sem deixar de lado o que os partidos, de fato, são e podem ser.

⁴⁶⁴ LINDNER, Ralf; AICHHOLZER, Georg. E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. In: HENNEN, Leonard *et al.* (Ed.). **European E-Democracy in Practice: Studies in Digital Politics and Governance**. Open Access, 2020. pp. 11-45.

Aqui, vale sumarizar os principais argumentos e os principais achados desenvolvidos em cada um dos capítulos.

O primeiro capítulo tratou da dimensão externa da correlação entre partidos e democracia, num esforço de situar os partidos à luz das teorias democráticas, com o propósito de estabelecer uma métrica de análise da jurisprudência do TSE à luz dessa correlação. Os argumentos centrais discutidos foram os seguintes:

- (i) É possível conceituar a democracia através de uma analogia de **círculos concêntricos**, em que o núcleo mínimo desse conceito seja integrado por dois elementos, **legitimação e competição**.
- (ii) Conforme os círculos se distanciam do núcleo, novos elementos passam a ser acrescentados, e a última fronteira dos círculos é aquela que tangencia as **teorias da justiça**.
- (iii) Embora seja feito um esforço para separar as teorias democráticas das teorias da justiça, há um aparente paradoxo entre essa cisão, pois os fundamentos da democracia exigem uma conexão com valores que são objetos centrais das teorias da justiça, como se extrai dos três aspectos do elemento da legitimação: (a) teorias do consentimento; (b) *accountability*; (c) igualdade política.
- (iv) As três abordagens principais das teorias da democracia são a **elitista, agregativa e deliberativa**, cada qual correspondente a uma gradação nos círculos concêntricos.
- (v) A abordagem **elitista** praticamente se esgota na competição, ao passo que a **agregativa** enfatiza o método de tomada de decisão.
- (vi) A abordagem **deliberativa** é a mais completa, porque fornece mais vetores de análise sobre a correlação entre partidos e democracia, ao menos a partir dos princípios que regulam as condições para deliberação e o conteúdo da deliberação, visto que se situa na fronteira com as teorias da justiça. Logo, essa abordagem exige mais das instituições e, portanto, mais dos partidos políticos.

(vii) Ao tentar contextualizar o TSE nessa correlação, enquanto variável institucional, o modelo de democracia *madisoniana* contribui para perceber que o regime democrático pode conviver com instituições não-representativas, sem que isso, por si só, coloque em risco o regime como um todo. Por isso, a análise das instituições pode ser feita a partir dos resultados que impactam sobre o regime democrática.

O segundo capítulo se ocupa da dimensão interna da correlação entre partidos e democracia, ao lançar luz para aspectos da competição eleitoral e da democracia intrapartidária. Os argumentos centrais são os seguintes:

(i) Há uma expectativa normativa sobre os partidos no pensamento brasileiro desde os Anos 60, no anseio de que partidos melhores resultariam em representantes melhores. Contudo, essa expectativa parece estar dissociada da própria realidade da organização intrapartidária que predomina desde meados do Século XX.

(ii) As definições do que seja um partido político exigem uma análise das próprias funções dos partidos, que podem ser segmentadas em três: (a) viabilizar a **competição eleitoral**; (b) viabilizar o **governo**; (c) e sinalização eleitoral (“**função expressiva**”).

(iii) As classificações tradicionais dos modelos de partidos, por mais que sejam didáticas e merecem ser retratadas num trabalho sobre partidos (em especial a distinção entre partidos de *quadros* e partidos de *massas*), parecem não dar conta de explicar a atual realidade dos partidos. Por isso, não é possível enxergar os partidos de *massas* como ideal regulativo dos partidos, sobretudo com o predomínio de partidos *catch-all* ou *partidos eleitorais*, que são orientados tão somente a obter mais votos.

(iv) A tendência dos partidos *catch-all* também se verifica ao analisar estudos sobre comportamento partidário, que denotam uma ênfase às estratégias de *vote-seeking* ou *office-seeking* em detrimento do *policy-seeking*.

(v) A pergunta que passa a ser pertinente é se os partidos devem ser internamente democráticos. A resposta é que a democracia interna não é uma condição necessária para os partidos, até porque a prioridade dos partidos é a competição eleitoral, como se extrai das tendências oligárquicas da organização e do caráter de convergência da competição eleitoral.

(vi) O que atua mais como condicionante é o aspecto externo da correlação entre partidos e democracia, que exigem que os partidos sejam orientados para maximizar o regime democrático de forma abrangente.

(vi) Uma representação melhor exige mais dos sistemas eleitoral e partidário do que propriamente uma melhoria no aspecto interno dos partidos.

Os capítulos três e quatro se ocuparam de analisar o TSE enquanto determinante institucional responsável por ser a arena institucional por excelência dos partidos políticos e, nesse contexto, modelar o comportamento dos próprios partidos. O capítulo três detalhou o procedimento da pesquisa e os seguintes achados gerais:

(i) Foram catalogados 4.378 (quatro mil, trezentos e setenta e oito) acórdãos e atos normativos entre 1999 e 2024, a partir de oito temas: (a) Abuso de poder, condutas vedadas em campanha eleitoral, recurso contra diplomação e ação de impugnação de mandato eletivo; (b) Alistamento; (c) Crime Eleitoral; (d) Elegibilidade e Registro de Candidatura; (e) Partidos Políticos; (f) Prestação de Contas; (g) Propaganda; (h) Votação.

(ii) A partir desses temas, os casos foram classificados em indicadores, uma espécie de *tag* do assunto retratado.

(iii) O principal achado foi a mudança do perfil do TSE, que modificou sua atuação de puramente conformidade da legislação eleitoral para uma atuação interveniente na competição eleitoral.

(iv) Essa mudança de perfil pode decorrer da própria mudança de jurisprudência da Corte.

(v) Essa mudança de perfil pode decorrer de alterações legislativas e decisões do STF.

(vi) A mudança de perfil não significou a exclusão do papel de conformidade, que atualmente convive com a atuação interveniente na competição eleitoral.

(vii) O TSE se tornou uma corte mais ativista ao longo dos 25 anos, deixando de operar como uma variável institucional débil para uma variável institucional forte, principalmente por meio do impacto da jurisprudência por fricção.

O quarto capítulo foi reservado especificamente para o impacto da jurisprudência sobre os partidos políticos, com o propósito de verificar as hipóteses de pesquisa:

1ª Hipótese: O TSE não repercute diretamente em mais ou menos democracia nos partidos

2ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos, porém, sem que seja possível inferir algum ideal ou modelo democrático

3ª Hipótese: O TSE repercute na democracia nos partidos e é possível inferir algum ideal ou modelo democrático

A hipótese verificada foi a terceira, sendo possível identificar, a partir de 2016, que o TSE passou a exigir um ideal de democracia deliberativa dos partidos políticos:

i) Os primeiros três quinquênios de análise (1999-2003; 2004-2008; 2009-2013) são inconclusivos, pois não é possível medir a influência da Corte sobre a democracia nos (e a partir dos) partidos.

(ii) O segundo quinquênio denota a mudança do perfil do TSE enquanto arena institucional a mediar os conflitos decorrentes da fidelidade partidária.

(iii) A partir de 2016 há um aumento de casos que denotam a intervenção do TSE na organização intrapartidária, como se extrai dos

indicadores “*democracia intrapartidária*” e “*ações afirmativas*”, o que corrobora a caracterização do TSE enquanto variável institucional forte. (iv) Tanto por *indução* quanto por *fricção*, a jurisprudência do TSE buscou, a partir de 2016, reforçar o caráter deliberativo dos partidos e torná-los mais coerentes com a abordagem **deliberativa**, tanto na dimensão externa, quanto na dimensão interna.

Do ponto de vista normativo, as exigências que recaem sobre os partidos, conforme cada abordagem, parecem não gerar tanto desconforto, mesmo com os *disclaimers* das tendências citadas acima e discutidas no segundo capítulo. O objetivo que a presente pesquisa buscou enfrentar foi, à luz da correlação entre partidos e democracia, como está a situação dos partidos no Brasil a partir de uma variável institucional específica, qual seja o TSE. Uma metodologia diferente da utilizada – e que poderia compor uma agenda de pesquisa futura – seria fazer o caminho inverso e, ao invés de interpretar os partidos a partir da jurisprudência, seria interpretar os partidos por meio de entrevista dos dirigentes partidários ou então classificar e sistematizar as alterações legislativas que impactem a organização partidária sob uma perspectiva temporal.

A opção por analisar os “partidos segundo o TSE” decorre da lacuna da análise dessa variável institucional na literatura, ao menos naquela tradicionalmente citada sobre classificações a partir da organização partidária, tal como Duverger e Panebianco fizeram. Além disso, o subproduto da pesquisa lança insumos não apenas sobre os partidos, mas sobre o desempenho do TSE ao longo de mais de duas décadas. A rigor, o cerne e a originalidade da pesquisa passam menos por aspectos da correlação – que foi a premissa teórica da pesquisa – e mais pela análise do desempenho de uma variável institucional específica.

Dentre os achados pertinentes, que se situam no plano da competição eleitoral, estão a **mudança de perfil do TSE**, que, de uma instituição que apenas exercia a análise da conformidade da legislação eleitoral passou a ser interveniente e modelar a própria competição eleitoral. Nesse sentido, passou de uma **variável institucional débil**, no início dos Anos 2000, para uma **variável institucional forte**, na segunda metade dos Anos 2010. Essa mudança decorre tanto de viradas jurisprudenciais quanto de “influxos externos”, os quais remetem às alterações legislativas e decisões do STF.

Quanto aos partidos, a mesma tendência se verificou. A maior incidência de casos relacionados à democracia intrapartidária e às ações afirmativas são elucidativos de que o TSE, ora por *indução*, ora por *fricção*, passou a modelar um tipo ideal de partido, que fosse consentâneo à abordagem **deliberativa**. Os partidos, a partir dessa variável institucional, passaram a ter que produzir resultados ótimos para a correlação citada acima.

Quais os problemas dessa mudança? Embora pareça indicar que o TSE esteja empurrando os partidos para o “lado certo da história” e que boa parte dessa atuação seja influenciada por alterações propostas pelos próprios representantes, tais como a Lei da Ficha Limpa e a democracia intrapartidária, fato é que a **desigualdade política**, como visto acima, é a principal causa e o principal sintoma do país. Partidos melhores podem ajudar a mudar esse cenário e é pertinente que os partidos sejam orientados a partir de vetores democráticos. No entanto, a desigualdade política é um problema que vai muito além do componente institucional. A mudança passa menos por instituições e mais por uma mudança no espírito do país.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988. pp. 5-34.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 13, Brasília, janeiro-abril de 2014, pp. 7-17.
- ALDRICH, John H. **Why Parties? A second look**. Chicago (EUA), London (RU): The University of Chicago Press, 2011.
- ALEXY, Robert. Balacing, constitutional review, and representation. **International Journal of Constitutional Law**. v. 3. n. 4, 2005. p. 572-581.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**. n. 55, 2003. pp. 550-578. p. 552.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, vol. 45, n. 1, 2002, pp. 5-38.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: IDESP, 1997.
- ARMSTRONG II, David A.; DUCH, Raymond M. Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods? **Electoral Studies**, 29, 2010, p. 308-315.
- ARROW, Kenneth J. **Social Choice & Individual Values**. 2. Ed. Nova Iorque (EUA): John Wiley, 1963.
- AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. **The American Political Science Review**, Vol. 82, No. 2 (Jun., 1988), pp. 405-422.
- AUSTEN-SMITH, David. Legislative Coalitions and Electoral Equilibrium. **Public Choice**, Vol. 50, No. 1/3, Carnegie Papers on Political Economy, Volume 6: Proceedings on the Carnegie Conference on Political Economy (1986), pp. 185-210.
- AUSTEN-SMITH, David. Party Policy and Campaign Costs in a Multi-Constituency Model of Electoral Competition. **Public Choice**. v. 37, n. 3, 1981, p. 389-402.
- AUSTEN-SMITH, David. The spatial theory of electoral competition: instability, institutions, and information. **Environment and Planning C: Government and Policy**. Volume 1, 1983, p. 439-459.

AUSTEN-SMITH, David. Two-party competition with many constituencies. **Mathematical Social Sciences**. 7, 1984, p. 177-198.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes. **The American Political Science Review**, Vol. 82, No. 2 (Jun., 1988), pp. 405-422.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 15, set/dez 2014. p. 69-94.

BAHSEN, Oke; GSCHWEND, Thomas; STOETZER, Lukas F. How do coalition signals shape voting behavior? Revealing the mediating role of coalition expectations. **Electoral Studies**, 66, 2020, p. 1-23.

BAKKER, Ryan; de VRIES, Catherine; EDWARDS, Erica *et al.* Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2010. **Party Politics**. Vol. 21 (1), 2015, p. 143-152.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley e Los Angeles (EUA); London (RU): University of California Press, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 5, número especial, 2015. p. 24-51.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**. v. 27, n. 1, January 2016. p. 5-19.

BLACK, Duncan. **The Theory of Committees and Elections**. Boston (EUA), Dordrecht (PB), Lancaster (RU): Kluwer Academic Publishers. p. 46-51.

BLAIS, André; BLAKE, Donald; DION, Stéphane. Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. **American Journal of Political Science**. v. 37, n. 1, Feb. 1993, p. 40-62.

BLAIS, André; NADEAU, Richard; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil. Measuring strategic voting in multiparty plurality elections. **Electoral Studies**. 20, 2001, p. 343-352.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca da Presidência da República. **Discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do Presidente Ernesto Geisel**. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse/view>>. Acesso em 28 jun 2024.

BRASIL. Presidente (1961). **Discursos selecionados do Presidente Jânio Quadros**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2009. 64p. p. 33. Disponível em <https://funag.gov.br/loja/download/677-Discursos_janio_quadros.pdf>. Acesso em 01 nov. 2024.

- BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: assessing the normative potential of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**. v. 71, n. 3. 2006. pp. 1109-1180.
- BEITZ, Charles. **Political Equality**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1989.
- BERMAN, Sheri. **Democracy and Dictatorship**: from the Ancien Régime to the present day. Nova Iorque (EUA): Oxford University Press, 2019.
- BERMAN, Sheri. **The Primacy of Politics** – Social Democracy and the Making of Europe’s Twentieth Century. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2006.
- BERNSTEIN, Eduard. **The Preconditions of Socialism** (Cambridge Texts in History of Political Thought). Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1993.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 66 (2) e20210164, 2023, pp. 1-29.
- BRAGA, Maria do Socorro de Sousa. O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial : comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. **Lusotopie**. XVII (1), 2018, p. 40-68.
- BUDGE, Ian. Expert judgements of party policy positions: Uses and Limitations in political research. **European Journal of Political Research**, 37, 2000, pp. 103-113.
- BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, 2016, p. 346-388.
- BUSTIKOVA, Lenka; GUASTI, Petra. The illiberal turn or swerve in Central Europe? **Cogitatio**. Volume 5, Issue 4, 2017. p. 166-176.
- CALVERT, Randall L. Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidate Motivations, Uncertainty, and Convergence. **American Journal of Political Science**. Vol. 29, N. 1, Feb. 1985, p. 69-95.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- CARVALHO, Orlando M. Os partidos políticos em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 100, p. 11-28, jan/jun 2010.
- CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. **Journal of Democracy**. v. 13:1, 2002. p. 5-21.
- CASSIMIRO, Paulo. Teoria Política Histórica e Democracia. **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**. n. 19, 2021, pp. 1-23.

CASTLES, Francis; MAIR, Peter. Left-Right Political Scales: Some 'expert' judgements. **European Journal of Political Research**, v. 2, 1984, p. 73-88.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. CAMARGO, Ana Carolina de. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 15-29.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 87-106.

COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In. ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**: Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1988, pp. 185-231.

COVER, Robert M. The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 7, June 1982, pp. 1287-1316.

COX, Gary. **The Efficient Secret**: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1987.

CHRISTIANO, Thomas. Democracy as Equality. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 31-50.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 298.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Expanded ed. Chicago (EUA): University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert A. **La Poliarquía**: Participación y Oposición. Madrid (ESP): Tecnos, 1989.

DALY, Tom. Diagnosing Democratic Decay. **Comparative Constitutional Law Roundtable**. 2017. p. 1-23.

DIAMOND, Larry. Breaking out of the democratic slump. **Journal of Democracy**. v. 31, n. 1, January 2020. p. 36-50.

DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. *Types and Functions of Parties*. In. DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (Ed.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore (EUA), Londres (RU): The Johns Hopkins University Press, 2001. p. 3-39.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **I-CON**. v. 5, n.3, 2007. p. 391-418.

DIXON, Rosalind. The Supreme Court of Canada, Charter Dialogue, and Deference. *Osgoode Hall Law Journal*. v. 47, 2009. p. 235-286.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. Nova York (EUA): Harper & Row Publishers, 1957.

DRESSEL, Björn; BONOAN, Cristina Regina. Southeast Asia's Troubling Elections: Duterte versus the Rule of Law. **Journal of Democracy**. Volume 30, Number 4, October 2019. p. 134-148.

DUVERGER, M. **Los Partidos Políticos**. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para Ouriços**. Trad. Pedro Elói Duarte. Coimbra (PT): Almedina, 2011.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição norte-americana**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. Why Liberals Should Care About Equality. In. DWORKIN, Ronald. **A Matter of Principle**. Cambridge (EUA) e Londres (RU): Harvard University Press, 1985.

EISGRUBER, Christopher. **Constitutional Self-Government**. Cambridge/MA (EUA), London (RU): Harvard University Press, 2001.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Trad. Juliana Lemos. Rev. Técnica Alonso Reis Freire. Rev. e Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESTLUND, David. **Democratic Authority: A philosophical framework**. Princeton (EUA); Oxford (RU): Princeton University Press, 2008.

FALCÓ-GIMENO, Albert; MUÑOZ, Jordi. Show me your friends: A Survey Experiment on the Effect of Coalition Signals. **The Journal of Politics**. Volume 79, Number 4, October 2017, p. 1454-1459.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 47, 1997, pp. 127-154.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: de La Antigüedad a nuestros días**. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001. p. 106-109.

FISHER, Louis. **Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The Democratic Disconnect. **Journal of Democracy**. Volume 27, Number 3, July 2016. p. 5-17.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The signs of desconsolidation. **Journal of Democracy**. Volume 28, Number 1, January 2017.

FREDÉN, Annika. Opinion Polls, Coalition Signals and Strategic Voting: Evidence from a Survey Experiment. **Scandinavian Political Studies**. Vol. 00, No. 00, 2016, p. 1-18.

FRIEDMAN, Barry. Dialogue and judicial review. **Michigan Law Review**. v. 91, february 1993. pp. 577-682.

FUKS, Mario; RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian. Antipartisanship and political tolerance in Brazil. **Revista de Sociologia e Política**. v. 28, n, 76, 2020, p. 1-18.

FUKS, Mario; RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian. From Antipetismo to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties on the 2018 Vote for Bolsonaro. **Brazilian Political Science Review**. n. 15 (1), 2021, p. 1-28.

GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series*, 1965, v. 56, p. 167-198.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Acabada**. Versão Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Why do countries adopt constitutional review. **30 Journal of Law, Economics and Organization**. 587, 2014. p. 1-50.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pp. 193-224.

GRIEBELER, Marcelo de C.; SILVA, Alexandre R. da. Signaling Honesty: Institutional Strength and Voters' Concern About Corruption in a Model of Electoral Competition. **Revista Brasileira de Economia**. Vol. 74, No. 3, Jul-Set 2020, p. 277-304.

GROFMAN, Bernard; FELD, Scott L. Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective. **The American Political Science Review**. Vol. 82, n. 2 (Jun., 1988), pp. 567-576.

GSCHWEND, Thomas; MEFFERT, Michael F.; STOETZER, Lukas F. Weighting Parties and Coalitions: How Coalition Signals Influence Voting Behavior. **The Journal of Politics**. Volume 79, Number 2, April 2017, p. 000.

GSCHWEND, Thomas; HOOGHE, Marc. Should I stay or should I go? An experimental study on voter responses to pre-electoral coalitions. **European Journal of Political Research**. 47, 2008, p. 566-577.

GUARNIERI, Fernando. Democracia intrapartidária e reforma política. **Revista Parlamento e Sociedade**. v. 3, n. 5, jul/dez 2015. p. 83-106.

GUARNIERI, Fernando. Voto Estratégico e Coordenação Eleitoral: Testando a Lei de Duverger no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 30, n. 89, out. 2015, p. 77-92.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Crise do poder no Brasil**: problemas na revolução nacional brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Cambridge (EUA), Londres (RU). The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy?** Princeton (EUA): Princeton University Press, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Deliberative Politics. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. p. 107-125.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez**: sobre el derecho y e Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta. 2010.

HAWKINS, Kirk A. **Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective**. Cambridge (EUA): Cambridge University Press, 2010.

HIRSCHL, Ran. The political origins of the new constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**.v. 11: issue 1, Article 4. p. 71-108.

HIRSCHL, Ran. The political origins of judicial empowerment through constitutionalization: lessons from four constitutional revolutions. **Law and Social Inquiry**. 2000. p. 91-149

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**. The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge/MA (EUA): Harvard University Press, 2007.

HOGG, Peter; BUSHELL, Alisson. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or perhaps the Chrter of Rights isn't such a bad thing after all). **Osgoode Hall Law Journal**. n. 1, v. 35, 1997. p. 75-124.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave**: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman (EUA): University of Oklahoma Press, 1991.

HUQ, Aziz. Democratic Erosion and the Courts: Comparative Perspectives. **New York Law Review Online**. n. 21, v. 93. 2018. p. 21-31.

HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to lose a Constitutional Democracy. 65 **UCLA Law Review** 78, 2018. p. 78-169.

JUHL, Sebastian; LEHRER, Roni. Get a Grip on Yourself! Signaling Cohesiveness Through National Party Congresses. **Working Paper**. Disponível em <http://www.ronilehrer.com/docs/Juhl_Lehrer_get_a_grip.pdf>. 2019, p. 1-30.

KARTIK, Navin; MCAFEE, R. Preston. Signaling Character in Electoral Competition. **The American Economic Review**. Vol. 97, No. 3, June 2007, p. 852-870.

- KEDAR, Orit. When Moderate Voters Prefer Extreme Parties: Policy Balancing in Parliamentary Elections. **American Political Science Review**. Vol. 99, No. 2, May 2005, p. 185-199.
- KITSCHOLT, Herbert. Party Systems. In. GOODIN, Robert E. (Ed.) **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2018, p. 1-36.
- KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 7, Brasília, janeiro-abril 2012, pp. 349-385.
- LACLAU, Ernesto. **On Populist Reason**. Londres (RU) e Nova Iorque (EUA): Verso, 2005. p. 74.
- LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. University of California Davis Law Review. n. 189, 2013, p. 189-260.
- LANDEMORE, Hélène. **Democratic Reason: politics, collective intelligence, and the rule of the many**. Princeton (EUA), Oxford (RU): Princeton University Press, 2013.
- LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. The origin and development of political parties. In. LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). **Political Parties and Political Development**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1966. pp. 3-42.
- LEVISTIKY, Steven; LOXTON, James. Populism and competitive authoritarianism in the Andes. **Democratization**. 20:1, 2013, p. 107-136.
- LEVISTIKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2010.
- LEVISTIKY, Steven; WAY, Lucan A. The rise of competitive authoritarianism. **Journal of Democracy**. Volume 13, Number 2, April 2002, p. 51-65.
- LINDNER, Ralf; AICHHOLZER, Georg. E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. In. HENNEN, Leonard *et al.* (Ed.). **European E-Democracy in Practice: Studies in Digital Politics and Governance**. Open Access, 2020. pp. 11-45.
- LINZ, Juan. **Political parties: old concepts, new challenges**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002. p. 136-165
- LINZ, Juan J. The perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**. v. 1, n. 1, 1990. p. 51-69.
- LOCKE, John; SHAPIRO, Ian. **Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration**. New Heaven (EUA); London (RU): Yale University Press, 2003.
- LOHMANN, Susanne. A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action. **The American Political Science Review**. Vol. 87, No. 2 (Jun., 1993), pp. 319-333.

- MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Nova Iorque (EUA): Cambridge University Press, 2013.
- MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002.
- MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. In. PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Ed.). **Deliberative Systems**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.
- MASAOKI, Tamura. A Signaling Explanation for Political Parties and Advertisements. **Theoretical Economics Letters**. n° 8, 2018, p. 241-255.
- MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 58. nov/2000. p. 183-202.
- MCFAUL, Michael. The fourth wave of democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the Postcommunist World. **World Politics**. V. 54, n. 2 (Jan. 2002), p. 212-244.
- MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MERKEL, Wolfgang. Are dictatorships returning? Revisiting the ‘democratic rollback’ hypothesis. **Contemporary Politics**. 16:1, 2010, p. 17-31.
- MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch’s Political and Authoritarian Character. **German Law Journal**. v. 19, n. 4, 2018, pp. 727-768.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Editora UnB, 1982.
- MILLER, David. Deliberative Democracy and Social Choice. In. ESTLUND, David (Ed). **Democracy**. Malden (EUA), Oxford (RU): Blackwell Publishers, 2002. pp. 289-307.
- MUDDE, Cas. **Populist radical right parties in Europe**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2007.
- MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare. Conclusions: party behavior and representative democracy. In. MÜLLER, Wolfgang; STRØM, Kaare (Ed.). **Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1999. pp. 279-309.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. New Haven, London: Yale University Press, 1996.

- NORRIS, Pippa. Measuring populism worldwide. **Party Politics**. v. 26(6), 2020. p. 697-717.
- OLIVEIRA, Vanessa de. Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. v. 48, n° 3, 2005. p. 559-587.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organización y poder en los partidos políticos**. Trad. Mario Trinidad. Madrid (ESP): Alianza Editorial, 1982.
- PAULINO, Lucas Azevedo. Democracias constitucionais em crise: mapeando as estratégias institucionais que levam à erosão democrática. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 58, jan/jun 2021, p. 274-309.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, n. 43, 2000, pp. 45-67.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Representação democrática do Judiciário: reflexões preliminares sobre os riscos e dilemas de uma ideia em ascensão. **Revista Juris Poiesis**. n 17, 2014, p. 343-359.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 2007.
- PICKERILL, J. Mitchell. **Constitutional deliberation in Congress: The impact of judicial review in a Separated System**. Durham (EUA): Duke University Press, 2004.
- RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Revised Edition. Cambridge (EUA): Harvard University Press, 1999
- RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rev. Álvaro de Vita. 2ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2000.
- RIKER, William H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven (EUA); LONDON (RU): Yale University Press, 1962.
- ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Trad. Arthur Goldhammer. Princeton (EUA); OXFORD (RU): Princeton University Press, 2011.
- SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 7, n. 1, p. 107–136, 2020.
- SANTOS, Fabiano. Reavaliando a contribuição do “Paradoxo” de Condorcet para a moderna análise da política. **Revista de Sociologia e Política**. v. 31, e. 012, 2023, pp. 1-18.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 4, 2005, pp. 693-795.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **1964: Anatomia da Crise**. São Paulo: RT, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 41, n. 2, 1998, pp. 37-56.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Trad. Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon. México (MX): Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993, 342p.

SHAPIRO, Ian. **The State of Democratic Theory**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 2003.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **Party Government: American government in action**. Nova York (EUA) e Londres (RU): Routledge, 2004. p. 35-37.

SCHAUER, Frederick. Talking as a decision procedure. In. MACEDO, Stephen. **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford (RU): Oxford University Press, 1999, pp. 17-27.

SCHEDLER, Andreas. **The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2013.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. v. 85, 2018. p. 545-583.

SCHULTZ, Kenneth. Domestic Opposition and Signaling in International Crises. **American Political Science Review**. Vol. 92, No. 4, December 1998, p. 829-844.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Ed. George Allen e Unwin Ltd. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simón. Veinte años de democracia representativa en Brasil, 1945-1962. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. Vol. II, n. 1, Abril 1971, p. 3-25.

SHUE, Henry. **Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy**. Princeton (EUA): Princeton University Press, 1980.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. Democracias liberal e iliberal na América Latina. **Opinião Pública**. Campinas, v. 15, n. 2, novembro 2009, p. 356-385.

SOARES, Gláucio. El sistema electoral y representación de los grupos sociales en Brasil, 1945-1962. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. 1970. p. 5-23.

STRØM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1990.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang. Political Parties and Hard Choices. In. MÜLLER, Wolfgang; STRØM, Kaare (Ed.). **Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35.

TILLMAN, Erik R. Pre-electoral coalitions and voter turnout. **Party Politics**. 2013, p. 1-12.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TUSHNET. **Taking the Constitution away from the Courts**. Princeton (NJ/EUA): Princeton University Press, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London (RU), New York (EUA). Verson, 1996.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: principles & genealogy**. Chicago (EUA), London (RU): The University of Chicago Press, 2006.

VELOSO, Verônica; MONTALVÃO, Sérgio; URBINATI, Inoã Pierre Carvalho. In: Centro De Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-joao-pereira-freire>. Acesso em 07 ago. 2024.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito do Estado**. Ano 3, n. 12, out/dez 2008, p. 55-75.

WALDRON, Jeremy. Dirty Little Secret. **Columbia Law Review**. v. 98, n. 2, Mar. 1997, p. 510-530.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**. v. 115, n. 6, 2006. pp. 1346-1406.

WALDRON, Jeremy. Theoretical Foundations of Liberalism. **The Philosophical Quarterly**, v. 37, n. 147 (Apr. 1987), pp. 127-150.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia e outros escritos**. São Paulo: Editora Abril, 1974.

WITTMAN, Donald. Spatial Strategies When Candidates Have Policy Preferences. In. ENELOW, James; HINICH, Melvin J. (Ed.) **Advances in the Spatial Theory of Voting**. Cambridge (RU): Cambridge University Press, 1990. p. 66-98.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In. GUNTHER, Richard; MONTERO, José R.; LINZ, Juan. (eds.) **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford (RU): Oxford University Press, 2002, pp. 136-165.

WOUTERS, Ruud; SEVENANS, Julie; VLIEGENTHART, Rens. Selective Deafness of Political Parties: Strategic Responsiveness to Media, Protest and Real-World Signals on Immigration in the Belgian Parliament. **Parliamentary Affairs**. n. 74, 2021, p. 27-51.

YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Número 6, Ano 4, 2007, p. 52-69.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**. v. 76, n. 6, nov-dec 1997, p. 22-43.

Referências de notícias

BANCADA feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans.” **Portal da Câmara dos Deputados**. Publicada em 03 out. 2022. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>>. Acesso em 08 jan 2024.

BEHNKE, Emily. “Bolsonaro diz que ANVISA virou ‘outro Poder no Brasil’”. **Poder 360**. Publicado em 06 jan. 2022. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo/bolsonaro-diz-que-anvisa-virou-outro-poder-no-brasil/>>. Acesso em 06 ago. 2024.

“BOLSONARISTAS fazem ato esvaziado na Paulista contra Lula e Moraes e pedem ajuda a Musk”. **Folha de São Paulo**. Publicado em 09 jun. 2024. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/06/bolsonaristas-fazem-ato-esvaziado-na-paulista-contralula-e-moraes-e-pedem-ajuda-a-musk.shtml>>. Acesso em 05 ago. 2024.

BORGES, Beatriz; BARBIÉRI, Luiz Felipe. “Bancada feminina é a maior da história do Congresso; deputadas avaliam o que isso representa na prática”. **Portal G1**. Brasília. Publicada em 08 mar. 2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/08/bancada-feminina-e-a-maior-da-historia-do-congresso-deputadas-avaliam-o-que-isso-representa-na-pratica.ghtml>>. Acesso em 08 jan. 2024.

BRAUN, Julia. “13 de junho de 2013: a noite que durou 10 anos”. **BBC News Brasil**. Publicado em 12 jun. 2023. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j5125089do>>. Acesso em 07 ago. 2024.

GARCIA, Gustavo; CARAM, Bernardo. “PMDB aprova mudança de nome e passa a ser chamado MDB”. **Portal G1**. Publicado em 19 dez. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>>. Acesso em 06 ago. 2024.

HAMMES, Bárbara. “Negros são 56% da população, mas presença na Câmara Federal ainda não chega a 30%: 'Representação é necessária para toda a sociedade’”. **Portal G1**. Paraná. Publicada em 19 nov. 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2022/11/19/negros-sao-56percent-da-populacao-mas-presenca-na-camara-federal-ainda-nao-chega-a-30percent-representacao-e-necessaria-para-toda-a-sociedade.ghtml>>. Acesso em 08 jan. 2025.

JANSEN, Roberta. Witzel estava ao lado de políticos do PSL que rasgaram homenagem a Marielle, no Rio. **Estadão**. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/witzel-estava-ao-lado-de-politicos-do-psl-que-rasgaram-homenagem-a-marielle/>>. Acesso em 05 mai 2021.

LIMA, Bernardo; BANDEIRA, Karolini. “Lula critica Campos Neto e diz que comandante do Banco Central precisa ser indicado pelo presidente”. **O Globo**. Publicado em 01 jul. 2024. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/07/01/lula-sobre-desvincular-beneficios-do-salario-minimo-nao-e-correto-do-ponto-de-vista-politico-economico-e-humanitario.ghtml>>. Acesso 06 ago. 2024.

MARTINS, Marco Antônio; SATRIANO, Nicolás. ‘Nós precisamos ter o nosso Guantánamo’, diz Witzel. **G1 Rio**. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/03/nos-precisamos-ter-o-nosso-guantanamo-diz-witzel.ghtml>>. Acesso em 04 mai 2021.

MENDES, Priscila; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. “Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política”. **Portal G1**. Publicado em 24 jun. 2013. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>. Acesso em 07 ago. 2024.

“NÚMERO de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado”. **Portal da Câmara dos Deputados**. Publicada em 03 out. 2022. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-negros-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>>. Acesso em 08 jan. 2025.

REDAÇÃO. Wilson Witzel: ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’. **Veja**. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>>. Acesso em 04 mai 2021.

TEIXEIRA, Matheus. “Governo Bolsonaro ameaça de novo tomar medidas contra ações de governadores e prefeitos na pandemia”. **Folha de São Paulo**. Publicado em 11 abr. 2020. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/governo-bolsonaro-ameaca-de-novo-tomar-medidas-contra-acoes-de-governadores-e-prefeitos-na-pandemia.shtml>>. Acesso em 06 ago. 2024.

WITZEL festeja fim de sequestro e explica ação: decisão para salvar reféns. **UOL**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/08/20/witzel-festeja-fim-de-sequestro-e-explica-acao-decisao-para-salvar-refens.htm>>. Acesso em 04 mai 2021.