



## SISTEMA DE PARTIDOS NO BRASIL: O POTENCIAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 286/2013

### POLITICAL PARTY SYSTEM IN BRAZIL: POTENCIAL OF THE PROPOSED CONSTITUTIONAL AMENDMENT 286/2013

<sup>1</sup>Fabício Bittencourt Da Cruz

<sup>2</sup>Fabyano Alberto Stalschmidt Prestes

#### RESUMO

Este artigo destina-se à análise da viabilidade sistemático-jurídica de alterações do sistema de partidos no Brasil contemporâneo. Após a exploração dos aspectos constitucionais e legais, apresentam-se críticas e sugestões da doutrina nacional contemporânea à configuração atual dos partidos políticos. As propostas doutrinárias são analisadas através do prisma do processo legislativo, isto é, na perspectiva da viabilidade procedimental constitucionalmente estabelecida para inovações normativas. Registra-se, através de metodologia dedutiva, que a Proposta de Emenda à Constituição 286/2013 propicia incremento da participação popular no plano normativo, ofertando interessante instrumental para a remodelação do sistema de partidos no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Partido político; Sistema partidário. Participação popular; Emenda à Constituição

#### ABSTRACT

The main object of this article is the analysis of systematic and legal feasibility of some of the proposed amendments to the party system in Brazil. After the exploration of the constitutional and legal aspects, we present critical doctrinal related to the current configuration of political parties. Some proposals to recast the Brazilian party system are pointed out. Doctrinal suggestions are analyzed through the prism of the legislative process. We suggest that the Proposed Amendment to the Constitution 286/2013 aims to increase popular participation in legislative terms, offering interesting instrumental for the remodeling of the party system in Brazil.

**KEYWORDS:** Political party; Party system; Popular participation; Constitutional amendment

<sup>1</sup> Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, SP, (Brasil). Professor Adjunto na Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, Paraná, PR, (Brasil). Magistrado Instrutor no STF. Secretário-Geral do CNJ (2014-2016). Juiz Federal. Vice-Diretor da Escola de Magistratura Federal - ESMAFE/PR, Paraná, PR, (Brasil). E-mail: [fabyanoprestes@yahoo.com.br](mailto:fabyanoprestes@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Mestrando na Universidade Católica de Brasília – UCB, Brasília, DF, (Brasil). MBA em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Brasília, DF, (Brasil). Diretor-Geral do CNJ (2015-2016). Diretor-Executivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias no CNJ (2014-2015). Analista no TRE/PR. E-mail:







## INTRODUÇÃO

Apesar de sua legitimidade constitucional, o sistema de partidos brasileiro motiva relevantes críticas doutrinárias, notadamente em decorrência do monopólio das candidaturas, das severas regras de fidelidade e disciplina partidárias, da fragilidade programática ou em razão da franca autonomia para definição de suas estruturas internas, organização e respectivos funcionamentos.

O objeto deste artigo consiste na análise da viabilidade sistemático-jurídica de algumas de propostas para reformulação do sistema de partidos no Brasil contemporâneo. Trata-se de temática cuja importância, por envolver atribuição do poder político, transcende a arena puramente partidária e cuja relevância atinge o ápice no contexto atual, época de desnudamento de muitos desacertos quanto às formulas partidárias adotadas no pós Constituição Federal de 1988.

São utilizados métodos científicos compatíveis com o tema eleito, especialmente o dedutivo, para questões particulares a partir de conceitos gerais, e o indutivo para a tomada de conclusões gerais.

Preliminarmente, com o objetivo de proporcionar ambiente seguro para a abordagem das reformas preconizadas, elucidam-se os aspectos constitucionais e legais relativos ao tema.

Após a apresentação cronológica de críticas doutrinárias realizadas sob a égide da Constituição Federal de 1988 e, portanto, diretamente relacionadas com a configuração atual dos partidos políticos, arrolam-se diversas proposições de reformulação do sistema de partidos brasileiro.

Num terceiro momento, atingindo-se o cerne deste trabalho, as sugestões doutrinárias são analisadas através do prisma do processo legislativo, isto é, na perspectiva da viabilidade de trâmite, segundo os parâmetros constitucionalmente estabelecidos.

Registra-se que a Proposta de Emenda à Constituição 286/2013, aprovada pelo Senado Federal em julho de 2013 no cenário da chamada “Agenda Positiva” decorrente das manifestações populares ocorridas naquele contexto, propicia o incremento da participação popular no plano normativo, ofertando interessante instrumental para a remodelação do sistema de partidos no Brasil.



## 1 PARTIDOS POLÍTICOS: PERFIS LEGAL E CONSTITUCIONAL

### 1.1 Fundamentos e objetivos

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: caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (CF, art. 17).

O art. 17 da Constituição Federal evidencia grande preocupação com a garantia de que o funcionamento dos partidos não importe obstáculo à soberania nacional e ao regime democrático, elementos essenciais da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, caput), ao pluralismo político, fundamento da República (CF, art. 1º, V), e aos direitos fundamentais da pessoa humana, princípios regentes das relações internacionais brasileiras (CF, art. 4º, II).

Para que se possa compreender a importância do pluralismo político, basta mencionar que os fundamentos da república são os “(...) componentes medulares das instituições do nosso sistema constitucional de poder” (BONAVIDES, 2003, p. 232). O pluralismo político viabiliza o trâmite da pluralidade de ideias, aspirações, interesses e forças da sociedade, que estão em permanente debate. A base do pluralismo político é a liberdade para exposição da mais variada gama de opiniões.

O pluripartidarismo constitui, na realidade, consequência da adoção do pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil. Sob a ótica do eleitorado, da cidadania, a múltipla possibilidade de optar por esta ou por aquela ideologia político-partidária viabiliza a difusão de novos interesses e, particularmente, das aspirações de minorias, nas instâncias eleitorais e de poder.

O partido político destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (Lei 9.096/1995, art. 1º). Ante sua importância para a democracia, para o debate plural de ideologias e para o controle das atividades do Estado, os partidos políticos



têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (CF, art. 17, § 3º).<sup>i</sup>

Importante destaque deve ser dado ao art. 62, § 1º da CF. Oriundo de reforma constitucional (Emenda Constitucional 32/2001), o dispositivo veda a adoção de medidas provisórias sobre matéria relativa a partidos políticos, importantes agentes na formação das estruturas de poder. Afinal, admitidas alterações nas regras afetas ao funcionamento dos partidos políticos por meio de medidas provisórias, mecanismos excepcionais e originariamente unipessoais, o propugnado cenário de pluripartidarismo político restaria sobremaneira enfraquecido.

## 1.2 Registro e funcionamento parlamentar

A Constituição Federal admite o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional (art. 17, I), considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (Lei 9.096/1995, art. 7º, § 1º).

Somente é admitido o registro, no Tribunal Superior Eleitoral, do estatuto de partido político que tenha caráter nacional (Lei 9.096/1995, art. 7º, § 1º). Uma vez registrado, ao partido político garantem-se participação no processo eleitoral, recebimento de recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (Lei 9.096/1995, art. 7º, § 2º), além da exclusividade da denominação, sigla e símbolos (Lei 9.096/1995, art. 7º, § 3º).<sup>ii</sup>

O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas da Lei 9.096/95 (Lei 9.096/1995, art. 12).

Os partidos ou blocos com representantes na Câmara dos Deputados estão assim configurados:<sup>iii</sup>

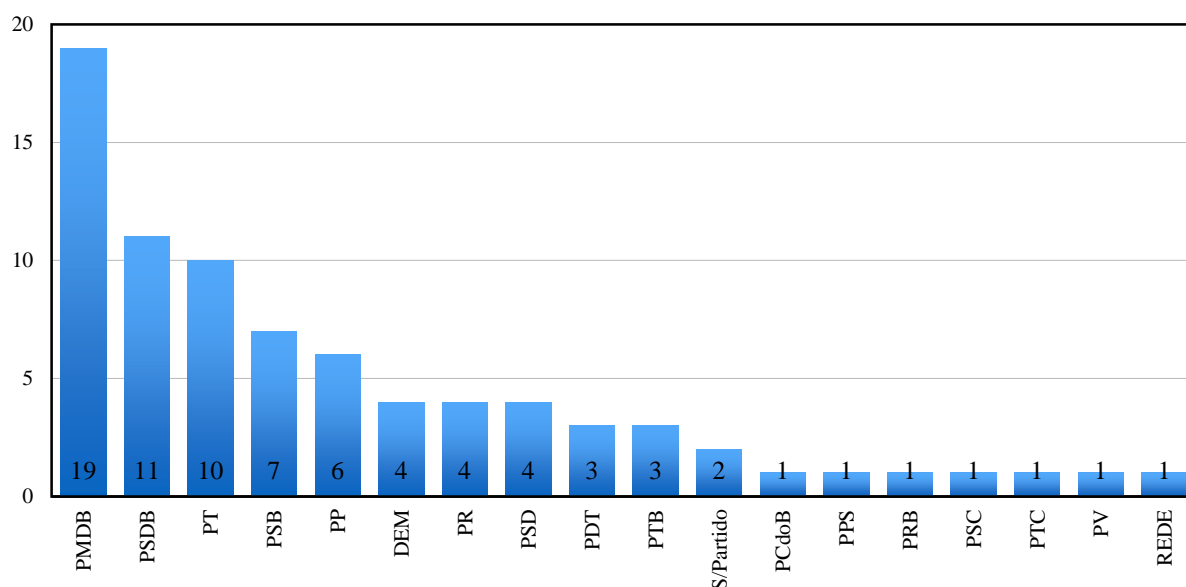


| <b>PARTIDO/BLOCO</b>                    | <b>LÍDER/REPRESENTANTE</b> | <b>BANCADA</b> |
|---|----------------------------|----------------|
| Bloco Parlamentar PP, PTB, PSC          | Aguiinaldo Ribeiro         | 72             |
| Bloco Parlamentar PMDB, PEN             | Leonardo Piciani           | 69             |
| Partido dos Trabalhadores               | Afonso Florence            | 58             |
| Partido da Social Democracia Brasileira | Antonio Imbassahy          | 50             |
| Partido da República                    | Aelton Freitas             | 39             |
| Partido Social Democrático              | Rogério Rosso              | 34             |
| Partido Socialista Brasileiro           | Fernando Coelho Filho      | 30             |
| Democratas                              | Paudernei Avelino          | 29             |
| Partido Republicano Brasileiro          | Márcio Marinho             | 22             |
| Partido Democrático Trabalhista         | Weverton Rocha             | 20             |
| Bloco Parlamentar PTN, PTdoB, PSL       | Luiz Carlos Ramos          | 18             |
| Solidariedade                           | Genecias Noronha           | 14             |
| Partido Comunista do Brasil             | Daniel Almeida             | 11             |
| Partido Popular Socialista              | Rubens Bueno               | 9              |
| Partido Humanista da Solidariedade      | Givaldo Carimbão           | 7              |
| Partido Verde                           | Evandro Gussi              | 7              |
| Partido Socialismo e Liberdade          | Ivan Valente               | 6              |
| Partido Republicano da Ordem Social     | Ronaldo Fonseca            | 6              |
| Rede Sustentabilidade                   | Alessandro Molon           | 4              |



| PARTIDO/BLOCO                | LÍDER/REPRESENTANTE | BANCADA |
|------------------------------|---------------------|---------|
| Partido da Mulher Brasileira | Welinton Prado      | 1       |

A representação partidária no Senado Federal está assim configurada:<sup>iv</sup>



### 1.3 Autonomia e personalidade jurídica

Os partidos políticos têm autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (CF, art. 17, § 1o).

A ação do partido é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros (Lei 9.096/1995, art. 5o). Ademais, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento (Lei 9.096/1995, art. 14).

É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrico, celebrar coligaçoes para eleição majoritaria, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei 12.034/2009, art. 6o).



O partido político adquire personalidade jurídica na forma da lei civil (CF, art. 17, § 2º). Por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, a personalidade é adquirida após o registro de seus estatutos, nos moldes das demais pessoas jurídicas.

Adquirida a personalidade jurídica, os dirigentes nacionais do partido devem promover o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral (CF, art. 17, § 2º). Assim como o registro inicial, todas as alterações programáticas ou estatutárias, depois de registradas no ofício civil competente, devem ser encaminhadas, para o mesmo fim, ao Tribunal Superior Eleitoral (Lei 9.096/1995, art. 10).

### **1.3 Fidelidade e disciplina partidárias**

Por imposição constitucional (art. 17, § 1º), todo partido político deve estabelecer, em seu estatuto, normas de fidelidade e disciplina partidárias, que vinculam todos os filiados. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo órgão competente, em conformidade com as disposições do estatuto de cada partido, assegurada ampla defesa ao acusado (Lei 9.096/1995, art. 23).

Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto (Lei 9.096/1995, art. 24), perdendo automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito (Lei 9.096/1995, art. 26).

Além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, o estatuto do partido pode estabelecer normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários (Lei 9.096/1995, art. 25).



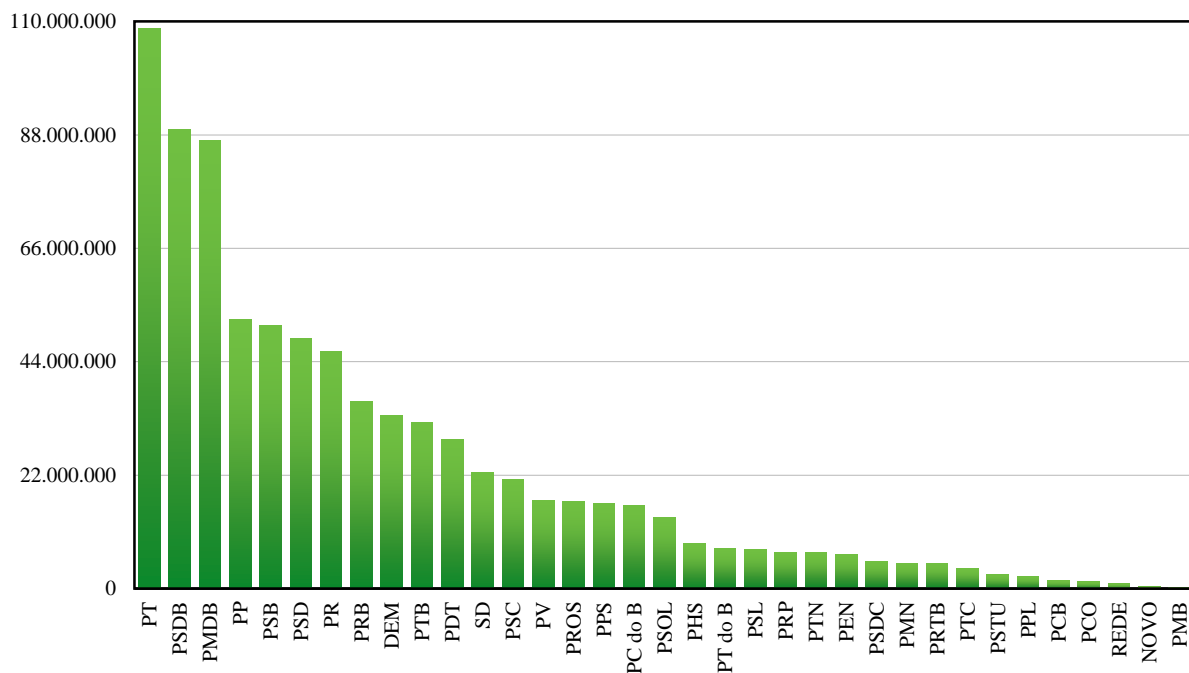


## 1.5 Rendas dos partidos políticos

O partido político pode receber doações de pessoas físicas para constituição de seus fundos (Lei 9.096/1995, art. 39). Daí a necessidade da prestação de contas à Justiça Eleitoral (Lei 9.096/1995, art. 30). Contudo, é vedado o recebimento de subvenções, doações, contribuições ou quaisquer outros tipos de interferências advindas de: entidades ou governos estrangeiros; autoridade ou órgãos públicos (ressalvado o Fundo Partidário); autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; ou entidade de classe ou sindical (Lei 9.096/1995, art. 31).<sup>v</sup>

Quanto ao Fundo Partidário, segundo o art. 41-A da Lei 9.096/1995, 5% devem ser destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% devem ser distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Em 2015, os recursos distribuídos pelo Fundo Partidário, na forma de duodécimos, corresponderam a R\$ 811.285.000,00 (oitocentos e onze milhões e duzentos e oitenta e cinco mil reais), assim distribuídos:<sup>vi</sup>





Os seis partidos que mais receberam recursos foram PT, PSDB, PMDB, PP, PSB e PSD. A soma dos valores por eles recebidos a título de duodécimos corresponde a 53,8% do Fundo Partidário, suplantando a soma das transferências realizadas, no período, para o conjunto dos outros 29 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (46,2%).

## 2 CRÍTICAS DOUTRINÁRIAS

O partido, especialmente quando obtida representatividade no Congresso Nacional, atinge inegável proeminência na busca, na conformação e na manutenção do poder político nos cenários nacional, estaduais, distrital e municipais.

Os partidos políticos detêm o monopólio de todas as candidaturas a cargos políticos eletivos no Brasil. Afinal, ao lado da nacionalidade brasileira, do pleno exercício dos direitos políticos, do alistamento eleitoral, do domicílio eleitoral na circunscrição e da idade mínima referente ao cargo pretendido, a filiação partidária constitui condição de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º).

Logo após a promulgação da atual Constituição Federal a doutrina já indicava certa incompatibilidade entre o referido monopólio e a circunstância de ter sido atribuído personalidade jurídica de direito privado aos partidos políticos:

Sob o comando da nova ordem jurídica, a agremiação político-partidária não passa de mera associação, de personalidade jurídica regulada pelo direito privado, à qual, portanto, não deveriam ser assegurados privilégios políticos, sob pena de torpedear o cânone isonômico e impregnar de nebulosidade o tratamento das questões constitucionais, como é a da seleção dos representantes. Já que o Constituinte não mais contemplou o partido com personalidade jurídica de direito público interno, não deveria, nem poderia, lhe reservar a exclusividade quanto à apresentação das candidaturas (CAGGIANO, 1989, p. 32).

O partido político é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (CF, art.74, § 2º), órgão de auxílio do Congresso Nacional no controle externo da atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.



A legitimidade ativa para a proposição de ações objetivando o controle abstrato é restrita às entidades arroladas no art. 103 da CF. Figura entre elas o partido político com representação no Congresso Nacional, que detém a chamada legitimidade ativa universal, podendo levar ao STF, via controle concentrado de constitucionalidade, toda a sorte de assuntos que demandem a verificação da compatibilidade da legislação com a CF.<sup>vii</sup>

A Constituição Federal também reconhece aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional a legitimidade extraordinária para a impetração de de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX),<sup>viii</sup> conferindo-lhes, assim, a possibilidade de atuar na defesa de interesses relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária (Lei 12.016/2009, art. 21).

A proeminência dos partidos no cenário político nacional, seja em decorrência do monopólio das candidaturas ou em razão da franca autonomia para definição de suas estruturas internas, organização e respectivos funcionamentos (CF, art. 17, § 1º), desvelava, dois anos após o advento da CF/1988, que “(...) reconhecido o partido como fator inafastável do processo de poder, essa peculiar organização passou a configurar mecanismo próprio da política contemporânea, estreando nos textos constitucionais e, conseqüentemente, na ordem jurídica, como fenômeno de irretorquível sobrepujança sobre a dinâmica do poder” (CAGIANNI, 1990, p. 141-145).

Em menos de uma década, a configuração do sistema de partidos no Brasil evidenciava necessidade de reformulação, pois “(...) é certo, como registra Gianfranco Pasquino, que os partidos políticos, em razão de todo um quadro de fatores de elevado potencial irritativo, e, portanto, de inegável desgaste, vêm ‘consolidando o seu poder político e não sua representatividade’ (1984:5), conduzindo a um quadro de crise e descrédito” (CAGIANNI, 1995, p. 86).

Pouco mais de 15 anos se passaram para que, entre as críticas ao modelo partidário brasileiro, o quadro pudesse ser assim resumido:

O atual sistema partidário brasileiro tem sido objeto de críticas contundentes relativas à sua autenticidade, representatividade e funcionalidade. As mais recorrentes dizem respeito à fragilidade programática, ao troca-troca de partidos, às coligações oportunistas, à fragmentação do quadro partidário, à existência de ‘legendas de aluguel’ e à influência do poder econômico, em meio a outras (BARROSO, 2006, p. 287-360).



A liberdade para 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 o caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes a prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (CF, art. 17), a despeito da sintonia com o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, V), propiciou consideráveis distorções, porquanto:

Sob permanentes e orquestrados ataques por hospedar um número superlativo de agremiações político-partidárias, derivado de um processo de célebre proliferação que acompanhou o clima de redemocratização do país e, porque não admitir, reflexo da técnica proporcional adotada para a composição das Casas Legislativas, *o sistema de partidos praticado* no panorama doméstico vem se firmando, descortinando um *quadro pluripartidário, de considerável pulverização*. (LEMBO; CAGGIANO, 2010, p. 861-881).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2013, p. 384-385), 25 anos após a inauguração do atual sistema de partidos no Brasil, discorre sobre o “acerto das observações de Duverger sobre a ambivalência dos partidos. Aponta ele serem eles, por um lado necessários, por outro daninhos. Sim, ‘porque, de um lado, servem para estruturar a democracia sem que outra coisa os possa substituir nesse papel; mas, por outro, contêm em si mesmos um certo número de venenos capazes de reduzi-la a nada, ou, ao menos, de deforma-la’”.

## 2 PROPOSTAS DE REMODELAÇÃO

Pedro Rubez Jehá (2009), em tese apresentada no curso de doutorado em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, desenvolve algumas “propostas de ajuste” no sistema de partidos do Brasil .

Após estabelecer interessante diagnóstico, inclusive com base em dados estatísticos, sugere a “redução do número de candidatos aos postos eletivos” nas eleições proporcionais, a “redução para quatro, do número mínimo de deputados federais que cada Estado deve eleger”,



a "flexibilização das regras de formação de partidos e de lançamento de candidaturas para as eleições estaduais e, principalmente, municipais", permitindo-se "a formação de legendas regionais e municipais", a "possibilidade de apresentação de candidaturas independentes", limitações das possibilidades de acesso ao poder por vices e suplentes, a "proibição das coligações para as eleições proporcionais", a limitação do número de "mandatos que poderiam ser cumpridos por um mesmo político", o estabelecimento de cláusula de barreira partidária e a "instituição do *recall* no cenário brasileiro" (JEHÁ, 2009).<sup>ix</sup>

Enrique Ricardo Lewandowski, ao abordar a questão das listas fechadas enquanto critério para escolha de candidatos, afirma que esse mecanismo, além de fortalecer os partidos, contribui para a perpetuação das oligarquias partidárias. Segundo entende:

(...) as listas fechadas só deveriam ser adotadas se e quando tivermos uma maioria de partidos minimamente ideológicos e programáticos, e desde que haja o estabelecimento de mecanismos que garantam uma participação ampla da militância em sua elaboração, nos vários níveis partidários (2013, p. 419-426).

Aponta, também, que a desproporção na representatividade dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados "atenta contra o princípio federativo, valorizando desproporcionalmente os eleitores de certas unidades federadas em detrimento de outros, aos quais atribui peso diferenciado" (2013, p. 419-426).

Ressalta que a adoção de candidaturas avulsas para eleições municipais, "desde que apoiadas por, no mínimo, 10% do eleitorado", constitui proposta que "milita claramente contra o fortalecimento dos partidos" (2013, p. 419-426).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2013), ao criticar o caráter oligárquico das cúpulas partidárias, menciona que "estas tenderão sempre a englobar líderes que, por o serem, jamais estarão em pé de igualdade com os meros militantes", advertindo que "medidas para impedir a transformação dessas cúpulas em castas podem ser tomadas pela lei".

Aborda, enquanto contrapeso às oligarquias dirigentes dos partidos políticos, "o sistema norte-americano das **primárias**, em que a militância do partido (primárias fechadas) ou os simpatizantes deste (primárias abertas) escolhem tais candidatos, quebra o domínio dos 'donos' de partido" (2013).

Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos | e-ISSN: 2525-9660 | Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 76 - 97 |



Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, adverte que “são os alemães os que construíram o mais avançado sistema de financiamento público dos partidos”, na medida em que o financiamento, embora público, contempla “distribuição dos recursos em função do êxito de cada partido, havendo proporcionalidade entre recursos e votos” (2013).

### 3 VIABILIDADE SISTEMÁTICA DE ALTERAÇÕES

O perfil normativo primário relativo aos partidos políticos está ligado ao texto constitucional e a, essencialmente, duas leis ordinárias (Lei 9.096/1995 e Lei 12.034/2009). Portanto, qualquer reforma no sistema de partidos deve observar o processo legislativo constitucionalmente previsto para essas espécies normativas.

Entre os procedimentos adequados encontram-se a proposta de emenda a Constituição e o projeto de lei ordinária. Entretanto, a despeito da autorização constitucional, há notória dificuldade empírica no tocante à realização de qualquer proposta tendente a alterar, em termos substanciais, o cenário normativo correlato aos partidos políticos. Para Monica Herman Caggiano (2008):

Mito ou realidade, o correto seria advertir para o processo de **inserção na mitologia político-partidária brasileira** - se a uma mitologia pudermos nos referir - **da revisão dos mecanismos eleitorais** e, dentre estes, da própria figura da agremiação político-partidária (...). A reforma política transformou-se, de fato, num longo *sonho das noites de verão* e de inverno, também.

Por outro lado, a iniciativa popular, sabidamente instrumento de exercício da democracia direta, não propiciou, até hoje, grandes avanços em decorrência da configuração atribuída ao instituto pelo art. 61, § 2º da CF. Ademais, em termos práticos, embora a iniciativa popular tenha atingido êxito no tocante a projetos de leis ordinárias<sup>x</sup> e a projeto de lei complementar,<sup>xi</sup> dificilmente proporcionará alterações no texto constitucional. Ao menos com base na redação atual da CF.

Entra em cena a Proposta de Emenda à Constituição 286-2013, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados.<sup>xii</sup> Essa PEC, aprovada pelo Senado Federal<sup>xiii</sup> em julho de



2013 no contexto da “agenda positiva” estipulada como resposta aos grandes movimentos e protestos que agitavam o país, objetiva ampliar a participação popular em iniciativa legislativa, alterando as redações dos arts. 60 e 61 da CF. Acaso definitivamente aprovada e promulgada, a PEC acarretará mudanças substanciais na forma pela qual se faz democracia no Brasil, pois:

a) aos cidadãos será admitido o envio de propostas de Emendas à Constituição, desde que subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles;

b) os cidadãos, desde que atendidos os mesmos critérios, poderão apresentar emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição;

c) a iniciativa popular de projetos de lei poderá ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles;

d) os cidadãos, desde que atendidos os mesmos critérios, poderão apresentar emendas de iniciativa popular a projeto de lei;

e) as proposições de iniciativa popular, apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as casas do Congresso Nacional, não se submeterão às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas na Constituição.

A PEC 286-2013, à medida em que equipa a cidadania com um abrangente aparato de participação popular nos campos de efetiva tomada de decisão, encontra amparo doutrinário. Segundo Monica Herman S. Caggiano (2012):

Ao longo do seu percurso histórico, contudo, o ideal democrático sofreu significativa mutação. Adentrando ao Século XXI, percebe-se a **insuficiência da mera participação no processo eleitoral para atender às expectativas da legitimidade democrática. O cidadão não se acomoda à condição de simples eleitor. E, neste espaço, a cidadania é que desempenha o papel de protagonista.** Eleitor e candidato comparecem na qualidade de principais atores do espetáculo, que, não resta dúvida, conta com um elenco de elementos coadjuvantes, mecanismos e





instrumentos de organização e atuação. Na categoria de coadjuvantes, pois, passam a demandar exame os **partidos políticos**, os **sistemas eleitorais** e as **técnicas de escrutínio**.

Especial atenção deve ser dada à moderna e peculiar possibilidade de participação da cidadania, no contexto da iniciativa popular, por meios eletrônicos. Aqui reside uma evolução sem precedentes. Indiscutivelmente inovadora, a viabilidade de utilização da internet no exercício democrático vinha sendo sugerida por Rubens Beçak:

O requisito imposto pela própria Constituição, de que projeto seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, CRFB), dificulta sobremaneira a consagração deste instrumento de efetivação do princípio da soberania popular dentre nós. Por essa razão, aliada às críticas ao sistema representativo partidário nacional como um todo, mister que se promovam alternativas ao problema, sob pena de esvaziamento ainda maior de legitimidade da democracia indireta no Brasil. E a internet protagoniza algumas delas (2012, p. 34-41).

O presente trabalho procura analisar o caso do marco civil regulatório da Internet no Brasil, uma iniciativa pioneira, que explora as potencialidades da tecnologia para possibilitar ao cidadão a participação ativa na proposição da legislação sobre direitos e obrigações civis na Rede, capitaneada pela sociedade civil em conjunto com o Executivo brasileiro. Essa é apenas uma das possibilidades de superação dos problemas atuais do sistema partidário nacional, carente de representatividade e fragilizado em legitimidade, risco à própria sobrevivência da democracia no país (2010, p. 185-210).

A referida proposta de emenda à Constituição destina-se ao incremento da participação popular no plano normativo, ofertando interessante instrumental para a remodelação do sistema de partidos no País.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reformulação do sistema de partidos no Brasil faz parte de uma agenda mais abrangente: a reforma política. Desde a Emenda Constitucional 16/1997, pela qual passou-se a admitir reeleição, para um único período subsequente, do Presidente da República, dos





Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, não foi promovida outra alteração substancial.

Talvez esse quadro possa ser compreendido a partir da (pré) compreensão de que, ao menos no tocante à reforma política: (i) os atores envolvidos não devem ser apenas os representantes eleitos; e (ii) os mecanismos de participação direta no processo legislativo demandam profunda reformulação, afinal:

A previsão da utilização das figuras do plebiscito, *referendum* e iniciativa popular, não parece ter esgotado o questionamento e o criticismo. Ao contrário, esses vêm recrudescendo nas últimas décadas, espocando na doutrina e vindo a propugnar a adoção de experiências diferenciadas. Estas práticas, com mecanismos denominados participativos e deliberativos, têm o condão de procurar buscar eventual otimização democrática (BEÇAK, 2013, p. 5-27).

Isto porque “o mero exercício do voto não basta. É só com a participação efetiva da população no processo que se pode fazer com que a democracia se alastre e atinja o seu devir” (BEÇAK, 2011, p. 611-621).

O sistema de partidos políticos no Brasil, criticado desde os primeiros momentos de sua atual conformação, acarretou toda a sorte de distorções, elevando à alta potência interesses distantes da opinião e dos anseios públicos, dissociados das práticas em campanha e balizados, não raras vezes, em coalizões ocasionais embaladas por interesses inconfessáveis.

As propostas de alteração têm de ser factíveis, isto é, devem encontrar viabilidade não apenas sistemática no ordenamento jurídico nacional, mas empírica. Neste aspecto, a PEC 286-2013 parece ter potencial para o desvelar de instigantes possibilidades.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política:** uma proposta de Sistema de Governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Separata Revista de Direito do Estado*, v. 3, p. 287-360, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.963/DF (Medica Cautelar)**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 18 mar. 1999. *Diário de Justiça da União*, 7 mai. 1999, p. 1

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 set. 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, 24 fev. 2016

BEÇAK, Rubens; LONGUI, João Victor Rozatti. **A democracia participativa e sua realização - perspectiva histórica e prospecção futura: o marco civil para a regulamentação da internet no Brasil**. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 105, p. 185-210, 2010.

BEÇAK, Rubens. **Considerações sobre a democracia participativa**. In: Carlos Bastide Horbach; Fernando Dias Menezes de Almeida; José Levi Mello do Amaral Júnior; Roger Stiefelmann Leal. (Coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 611-621.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação**. *Revista Interdisciplinar de Direito*, v. 8, p. 34-41, 2012.

\_\_\_\_\_. **O evolver da democracia moderna e o exercício da deliberatividade**. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, v. 18, p. 5-27, 2013.

BONAVIDES, Paulo, **Teoria Constitucional da Democracia Participativa:** por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAGGIANO, Monica Herman S. **A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro**. In: Cláudio Lembo. (Coord.). Monica Herman S. Caggiano. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008.





\_\_\_\_\_. **A representação política na nova Constituição.** Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1989.

\_\_\_\_\_. **A Operação Eleitoral. Atores e Momentos.** In: Mônica Herman S. Caggiano. (Coord.). Ana Flávia Messa; Fernando Dias Menezes de Almeida (Org.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo.* 1ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Oposição na política:** propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos na Constituição de 1988.** *Revista de Direito Público*, v. 94, p. 141-145, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Democracia, partidos e sistema eleitoral.** In: Mônica Herman S. Caggiano, Ana Flávia Messa, Fernando Dias Menezes de Almeida. (Orgs.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Claudio Lembo.* São Paulo: Saraiva, 2013.

JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil.** Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2009.

LEMBO, Cláudio. CAGGIANO, Mônica Herman S. **Direitos políticos: o partido político, canal de comunicação entre governantes e governados.** In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento. (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 861-881.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Breves considerações sobre a Reforma Política em discussão no Congresso Nacional.** In: CAGGIANO, Monica Herman. S. (Coord.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo.* São Paulo: Saraiva, 2013, p. 419-426.



<sup>i</sup> "As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual" (Lei 9.096/1995, art. 46).

<sup>ii</sup> Segundo dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral, são 35 os partidos registrados (Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em 15/5/2016).

<sup>iii</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/bancada.asp>. Acesso em 15/5/2016.

<sup>iv</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/>. Acesso em 15/5/2016. No momento da pesquisa, o Estado do Mato Grosso do Sul contava com apenas 2 senadores, considerados a cassação do Senador Delcídio do Amaral (sem partido) e o fato de o Primeiro Suplente (PSC) ainda não ter assumido o cargo.

<sup>v</sup> O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, declarou "(...) a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei no 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica*", constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas*", inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei no 9.096/95 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 set. 2015. Diário de Justiça Eletrônico, 24 fev. 2016.

<sup>vi</sup> Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402>. Acesso em 15/5/2016.

<sup>vii</sup> "Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional têm legitimidade ativa universal para propor ação direta de inconstitucionalidade, não incidindo, portanto, a condição da ação relativa à pertinência temática" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.963/DF (Medica Cautelar)**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 18 mar. 1999. Diário de Justiça da União, 7 mai. 1999, p. 1).

<sup>viii</sup> A Lei 12.016/2009, ao regulamentar o dispositivo constitucional, dispõe que os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: a) coletivos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; e b) individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

<sup>ix</sup> Os limites metodológicos deste artigo não permitiram ampla abordagem às proposições do autor. A síntese apresentada destina-se, apenas, ao cotejo com outras propostas de reformulação. A perfeita compreensão das propostas de Jehá não prescinde do acesso ao original.

<sup>x</sup> Lei 8.930/94, que alterou o rol dos crimes hediondos previsto na Lei 8.072/1990; Lei 9.480/1999, que prevê o delito de captação ilícita de sufrágio; e Lei 11.124/2005, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Popular.

<sup>xi</sup> Lei Complementar 135/2010, conhecida como "Lei da Ficha Limpa".

<sup>xii</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=585094>. Acesso em 16/5/2016.

<sup>xiii</sup> Numeração originária no Senado Federal: PEC 3-2011.