

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar os partidos políticos sob a égide da legislação brasileira, quanto a sua natureza jurídica, funções e origem. No primeiro capítulo analisa-se a origem do partido político. No segundo capítulo perscruta-se a natureza jurídica da agremiação partidária, analisando os critérios de criação. No terceiro capítulo, as funções do partido político e, por derradeiro, as considerações finais. A questão norteadora do presente trabalho é: a autonomia dos partidos políticos no Brasil permite a manutenção do poder pelas oligarquias? A questão toma relevância no atual quadro de instabilidade política no Brasil que revela as estruturas de poder dos partidos políticos, historicamente constituídas por oligarquias. Será realizada revisão bibliográfica da formação dos partidos, contextualizando historicamente as estruturas de poder no Brasil, e será analisada a legislação brasileira que define a natureza jurídica do partido e garante autonomia partidária.

1 - ORIGEM

Neste capítulo será tratado a origem do partido político, de forma a entender melhor esse *constructo social* e seu papel na sociedade brasileira contemporânea.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, na antiga Grécia, o termo partido era utilizado na acepção de classe social, muito diferente do conceito atual de partido político, *in verbis*:

[...]

Quando os tradutores da obra Constituição de Atenas, de Aristóteles, escrevem partido democrático ou partido popular, por oposição a partidos dos ricos ou dos nobres, estão utilizando a terminologia política contemporânea, empregando uma linguagem figurativa. Os partidos a que Aristóteles se referia eram classes sociais. A organização dos poderes do Estado em Atenas nada tinha a ver com partidos na sua acepção atual.

[...]

[...] a Assembleia do Povo, órgão da democracia direta que funcionava com a presença de todos os politicamente capazes, e o Conselho dos Quatrocentos e, posteriormente, dos Quinhentos, e os Archontes, funcionavam mais ou menos e respectivamente como assembleia representativa e como poder executivo. Os membros desses poderes eram escolhidos por sorteio, fórmula eleita por Platão como a mais sábia, pois não representava o acaso nem a falível escolha dos homens, mas sim a revelação da vontade dos deuses (MELO FRANCO, 1974, p. 10).

Posteriormente, no período medieval, não havia na sociedade ambiente propício para o aparecimento dos partidos políticos. O poder era hereditário e as funções do Estado eram reduzidas. Apenas algumas camadas privilegiadas, como senhores feudais e o clero, podiam influenciar na tomada de decisões políticas da Coroa. As demais camadas sociais “[...] principalmente os servos, camponeses e mais tarde a burguesia ascendente acabavam completamente excluídas de qualquer participação nas deliberações sobre políticas públicas” (MEZZARROBA, 2013, p. 172).

O partido político, na sua acepção moderna, apareceu somente no Século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, quando a classe burguesa desenvolveu-se e o sistema político alcançou certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão do trabalho (BOBBIO, 2010).

Nesse passo, Maurice Duverger diz, *in verbis*:

Os partidos políticos nasceram e se desenvolveram ao mesmo tempo que os processos eleitorais e parlamentares.

[...]

Apareceram primeiramente sob a forma de comitês eleitorais, encarregados não só de dar ao candidato o patrocínio de notabilidades como de reunir os fundos necessários à campanha. No quadro das assembleias, vimos também se desenvolverem grupos parlamentares, reunindo deputados de mesma tendência com vistas a uma ação comum. Esta aproximação dos deputados na cúpula ocasionou, naturalmente, tentativas de coligação de seus comitês eleitorais na base: criaram-se, assim, os primeiros partidos políticos. Nos Estados Unidos, a necessidade de estar de acordo com o escalão nacional para a escolha de um candidato à presidência e de fazer em seguida uma campanha eleitoral em um quadro gigantesco, a de ter que designar em plano local um número bastante grande de candidatos para as múltiplas funções eleitorais deram aos partidos uma fisionomia particular: mas esta continua sempre muito ligada às eleições.

[...]

No entanto, os partidos políticos foram em seguida utilizados por regimes políticos sem eleições nem Parlamento ou por regimes com pseudo--eleições e pseudo-Parlamento, em que um único candidato concorre aos sufrágios dos eleitores ou um único partido ocupa todos os lugares de deputados. Reconhecem-se aqui os sistemas de partido único: expressão curiosamente contraditória em seus termos, pois o partido (*pars*) pretende no caso expressar a nação inteira. Mesmo neste quadro deformado, a aparição de partidos continua a relacionar-se com o processamento das eleições e do parlamento; sendo o partido único, para uma ditadura, precisamente o meio de estabelecer aparências de processo eleitoral e parlamentar, de armar uma fachada democrática (DUVERGER, 1966, p. 357-358).

Existem duas explicações para o surgimento dos partidos políticos modernos. A primeira delas afirma que os partidos políticos surgiram fora do Parlamento, não condicionado a esse e, em alguns casos, antes deles. Segundo Mezzaroba (2013), o partido estaria relacionado não com o Parlamento, mas com “[...] a organização social e,

fundamentalmente, com a vontade dos indivíduos que desejam participar das decisões políticas” (MEZZAROBA, 2013, p. 172).

Dessa forma:

[...] Para a teoria externa, o significado histórico e teórico do nascimento dos partidos não pode ficar restrito à análise dos comitês eleitorais ingleses ou dos clubes surgidos na Revolução Francesa, já que em determinados casos, como visto, podem anteceder a criação dos Paramentos, como também eles podem ser constituídos para exigir a institucionalização de órgãos representativos (MEZZAROBA, 2013, p. 173).

A segunda é a teoria interna, que se filia à ideia de que os partidos políticos se originaram da necessidade de agrupamento dos grupos parlamentares e comitês eleitorais.

Neste ponto, deve-se diferenciar partido de facção. Enquanto o partido teria como objetivo primevo conformar a opinião de um grupo de pessoas e direcioná-la a finalidades públicas determinadas, a facção tem uma conotação de organização que busca tão somente interesses particulares, muitas vezes em detrimento do interesse público. A facção sempre foi combatida e a confusão entre os conceitos fizeram com que a ideia de partido fosse combatida até o século XIX (MEZZAROBA, 2013).

Na obra *O Federalista*, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, escrita em 1787, composto por textos que ratificam a Constituição dos Estados Unidos, percebe-se essa oposição à ideia de facções e dos partidos políticos, atribuindo a eles uma antinomia aos direitos da comunidade (MEZZAROBA, 2013), conforme nota-se no texto abaixo:

[...] Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 148).

Na Inglaterra, os partidos tiveram origem com o *Reform Act* de 1832. Nesse ato, foi ampliado o sufrágio e houve a permissão de que as camadas industriais e comerciais, juntamente com a aristocracia, participassem na gestão dos negócios públicos. Antes de 1832, não se pode dizer da existência de partidos políticos na Inglaterra, posto que os dois grandes partidos da aristocracia, surgidos no século XVIII, que compunham o Parlamento Inglês, eram simples etiquetas cujos representantes pertenciam a um grupo homogêneo, sem qualquer divisão, caracterizado por conflitos de interesses ou por diferenças ideológicas substanciais, que se juntavam a um ou a outro grupo e se agrupavam em decorrência de tradições locais ou familiares. Eram tão somente séquitos de poderosas famílias aristocráticas, tanto que sempre que um *lord*, por qualquer motivo, mudava de partido, tudo o que dele dependia, passava, no mesmo momento, para o partido oposto (BOBBIO, 2010).

Depois do *Reform Act*, houve o surgimento de estruturas organizativas que possuíam o objetivo de ocupar-se da eleição do Parlamento e de auferir votos em favor deste ou daquele candidato¹. Tratava-se de associações locais de pessoas notáveis ou de interesse. Esses círculos funcionavam quase exclusivamente durante os períodos eleitorais e eram liderados por notáveis locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade. Esses grupos financiavam e escolhiam as candidaturas e não existia nenhum vínculo organizativo em sentido horizontal e nem em sentido vertical. A sua identidade partidária e sua expressão nacional encontrava-se no parlamento do partido, que possuía a atribuição de preparar os programas eleitorais e selecionar os líderes partidários (BOBBIO, 2010).

Além do mais, os deputados não eram responsáveis por sua atividade política perante a organização que tinha contribuído para sua eleição e aos eleitores. Eles eram responsáveis tão somente perante sua consciência (BOBBIO, 2010).

Percebe-se que a origem do partido político moderno deu-se na Inglaterra, onde a burguesia começou a participar na gestão dos negócios públicos. Com a ampliação de participantes na tomada de decisões políticas, tornou-se necessária a criação desses agentes intermediários para agrupar pessoas com ideias semelhantes e propósitos afins (BOBBIO, 2010).

Somente após o reconhecimento do direito de participação do povo no poder é que foi necessária a associação das pessoas para atuarem a fim de conquistá-lo e influenciar e atuar nos governos. Dessa forma, é visível que a origem dos partidos políticos está intimamente ligada à evolução democrática dos países. Ele mesmo, o partido político, evoluiu em sua organização e modo de funcionamento influenciado por fatores externos e internos, o que será analisado na próxima seção(BOBBIO, 2010).

A formação do Estado Brasileiro mostra que a questão da descentralização do poder permeia as discussões desde a época em que o Brasil era colônia de Portugal, passando pelo Império, Proclamação da República, pelos longos períodos de ditadura e, por fim, pela reabertura democrática que culminou com a promulgação da Constituição da República, em

¹ De acordo com Léo Huberman: “Estamos tão acostumados hoje, nos Estados Unidos e Inglaterra, à democracia política, que nos inclinamos a acreditar que ela sempre tenha existido. Evidente que não é assim. O direito de voto para todos os cidadãos, tanto nos Estados Unidos como na Europa, não foi concedido espontaneamente – veio em consequência de uma luta. Na Inglaterra, a classe trabalhadora alinhou-se atrás do movimento cartista, que reivindicava: 1. Sufrágio universal para os homens. 2. Pagamento aos membros eleitos da Câmara dos Comuns (o que tornaria possível aos pobres se candidatarem ao posto). 3. Parlamentos anuais. 4. Nenhuma restrição de propriedade para os candidatos. 5. Sufrágio secreto, para evitar intimidações. 6. Igualdade dos distritos eleitorais. O movimento cartista desapareceu lentamente, mas uma após outra essas reivindicações foram conquistadas (exceto a dos parlamentos anuais). Os cartistas haviam defendido a democracia política porque a consideravam uma arma na luta por melhores condições de vida” (HUBERMAN, s/d, p. 188-189).

05 de outubro de 1988, em vigor (ARAÚJO, 2006, p. 374; ARAÚJO, 2000). A centralização vertical de poder nas mãos do Governo Federal e horizontal nas mãos do Poder Executivo é uma característica que remonta à forma de colonização empreendida por Portugal, que “na era seiscentista, estava sufocado pelo Estado absoluto, centralizador, armado de um estamento que consolidava a supremacia e o controle da realeza em todos os negócios, empresas, aventuras e planos” (FAORO, 2008, p. 145).

O processo de centralização de poder ocorrido no Brasil possui características da dominação tradicional, conforme conhecida tipologia criada por Max Weber (2000). Na dominação tradicional, o fundamento da legitimidade advém das tradições vigentes desde sempre, obedece-se ao senhor, assim reconhecido pela tradição em virtude do costume. As normas são subjetivas e pessoais (WEBER, 2000, p. 141). Nesse contexto, estrutura patriarcal, dominação patriarcal e patriarcalismo encontram-se diretamente ligados ao patrimonialismo, que passa a transcender o âmbito doméstico para atingir a comunidade com a qual senhor mantém seus relacionamentos sociais (WEBER, 1999, p. 238).

De fato – e este parece ser o caso brasileiro, na interpretação de Faoro (2008) e Silveira (2006) – à administração patrimonial circunscrita à esfera doméstica, relacionada às necessidades puramente pessoais da gestão patrimonial do senhor, somou-se o domínio político, isso é, o senhor passou a ter domínio sobre outras pessoas e senhores, não vinculados diretamente ao âmbito do poder doméstico. A essa dominação política do poder patriarcal, Weber considera como “formação estatal-patrimonial” (WEBER, 1999, p. 240), sendo o patrimonialismo propriamente dito a descentralização do poder patriarcal através da cessão de bens aos herdeiros e protegidos.

Para Faoro (2008), a formação do Estado Brasileiro está intimamente ligada à ampliação da dominação doméstica patriarcal exercida pelo Senhor. Isso é, às estruturas patrimonialistas herdadas de Portugal no período colonial, passando a atingir a política local e regional. Seguindo a mesma interpretação, mas de uma perspectiva jurídica, Silveira (2006) também afirma que, na formação do Estado Brasileiro, estão presentes o patriarcalismo e o patrimonialismo (SILVEIRA, 2006).

Na historiografia brasileira tornou-se relevante a distinção teórico-conceitual dos termos mandonismo, coronelismo e clientelismo (CARVALHO, 1997, p. 2). José Murilo de Carvalho (1997; p.1).

O coronelismo é um sistema político baseado no poder de barganha dos coronéis. Teve um período de duração limitado: foi implantado após a proclamação da república e durou até o Estado Novo em 1930 (CARVALHO, 1997). Afirma o autor:

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Pra cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO; 1997; p. 2).

Já o termo “mandonismo” é mais amplo, refere-se à predominância de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder, que exercem um domínio pessoal e arbitrário sobre a população em decorrência do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra. É uma característica da política tradicional existente desde a colonização até os dias atuais (CARVALHO, 1997, p. 3).

O termo “clientelismo” refere-se à concessão de benefícios políticos, em especial de empregos, em troca de apoio político e de voto. O clientelismo pode ser observado durante toda a história política brasileira (CARVALHO, 1997; p. 3).

A primeira divisão organizacional do Brasil deu-se com a criação das doze capitanias hereditárias, doadas a particulares que se aventurassem a aqui se estabelecer e possuíssem condições financeiras para defender sua propriedade. Estratégia portuguesa de efetivamente colonizar o Brasil (SILVA, 1994, p. 64). Segundo Faoro (2008, p. 129), a colonização foi obra do Estado, que delegou poderes públicos a particulares através da instituição das capitanias hereditárias, sem exclusão da realeza. Silva (1994, p. 65) relata que a dispersão do poder político e administrativo era completa, sem qualquer elo, coesão ou vínculos entre as capitanias, que não fosse a própria metrópole.

Com a instituição do sistema de governadores-gerais, em 1549, introduziu-se um elemento unitário na organização da Colônia, tendo sido Tomé de Souza nomeado como primeiro governador (SILVA, 1994, p. 65). Posteriormente, a unidade rompeu-se e a colônia foi dividida em dois Estados, sendo as capitanias hereditárias subdivididas:

O sistema unitário, inaugurado com Tomé de Sousa, rompe-se em 1572, instituindo-se o duplo governo da colônia, que retoma a unidade cinco anos depois. Em 1621, é a colônia dividida em dois ‘Estados’: o Estado do Brasil, compreendendo todas as capitanias, que se estendiam desde o Rio Grande do Norte até São Vicente, ao sul; e o Estado do Maranhão, abarcando as capitanias do Ceará até o extremo norte. Sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos, esses dois ‘Estados’ fragmentam-se e surgem novos centros autônomos subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos. As próprias capitanias se subdividem tangidas por novos interesses econômicos, que se vão formando na evolução colonial (SILVA, 1994, p. 65).

Durante o Brasil Colônia, nas zonas de exploração agrícola, surgiram as primeiras organizações municipais, cujo órgão do poder local era o Senado da Câmara ou Câmara Municipal, composto de vários oficiais eleitos dentre os “homens bons da terra, que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais” (SILVA, 1994, p. 66). Essa divisão do poder entre os proprietários de terra foi o fator central da organização política do Brasil, dando origem à oligarquia patriarcal:

Especialmente, notamos que, na dispersão do poder político durante a colônia e a formação de centros efetivos de poder locais, se encontram os fatores reais do poder, que darão a característica básica da organização política do Brasil na fase imperial e nos primeiros tempos da fase republicana, e ainda não de todo desaparecida: a formação coronelística oligárquica (SILVA, 1994, p. 67).

Os primeiros movimentos com algumas características de partidos políticos no Brasil datam destes tempos, onde a luta política restringia-se aos que aspiravam pela independência e aos que lutavam pela manutenção do *status quo*. Todavia, tais movimentos ainda eram distantes de se identificarem como organizações políticas (MOTTA, 1971).

Após a Proclamação da Independência, a centralização do poder no Brasil Imperial foi ainda mais ressaltada com a criação do Poder Moderador. A instituição desse Poder, exercido por D. Pedro I, Imperador do Brasil, passou a ser considerada como o “pomo da maior controvérsia política do século em matéria de definição da esfera e alcance dos poderes constitucionais” (ANDRADE, 1991, p. 78).

A Constituição Imperial, de 25 de março de 1824, regulamentou, em seu art. 167, o funcionamento das Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes, a serem presididas pelo vereador mais votado. As Câmaras tinham funções meramente administrativas, em especial “o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições” (MEIRELLES, 2003, p. 37). Os municípios eram divisões territoriais, sem autonomia e sem influência política (MEIRELLES, 2003, p. 38).

A Constituição Imperial de 1824 subordinava as províncias ao poder central, “através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido e nomeado pelo Imperador, com atribuições não só policiais como judiciais até 1870, do qual dependiam órgãos menores” (SILVA, 1994, p. 70). Competia ao poder central nomear delegados de polícia, inspetores de quartelões, juiz de direito, juiz municipal, promotor público, carcereiro das cadeias públicas, etc. (SILVA, 1994, p. 70).

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império (MEIRELLES, 2003, p. 37).

Em contraponto à forte centralização do poder nas mãos do Imperador, a ideia de uma monarquia federalista, com maior autonomia regional, foi concebida pelos liberais, durante a Constituinte de 1823, e fez-se presente durante todo o Império até a Proclamação da República, em rebeliões conhecidas como “Balaiadas”, “Cabanadas”, “Sabinadas” e a “República Piratini” (SILVA, 1994, p. 71).

Nesses primeiros anos do Império, os membros da elite política, compostos por membros da mesma elite latifundiária, dividiam-se basicamente entre monarquistas e liberais, sendo os primeiros manifestamente defensores da ordem e da propriedade, a fim de garantir seus privilégios mesmo em detrimento da legalidade, enquanto os segundos, embora também prezassem pela ordem e pela propriedade, tinha também, retoricamente, como bandeira as liberdades constitucionais (SODRÉ, 1964).

A dissolução da Câmara dos Deputados, em 1868, que coincidiu com o fim da Guerra do Paraguai, arrastou o Império para uma crise política. Essa crise, por um lado, acabou por unir os liberais em torno de ideias como o federalismo e a extinção do Poder Moderador e, por outro lado, culminou com a criação do Partido Republicano, com o Manifestado de 1870, que, mais radical, visava não apenas à reforma das instituições, mas à instauração da República (ANDRADE, 1991, p. 206):

Tratava-se novamente de reivindicações com a idade de várias décadas: o princípio federativo da descentralização, a supressão ou reorganização do Conselho de Estado, a queda da vitaliciedade do Senado, onde os mandatos seriam eletivos e de exercício temporário, o ensino livre, a abolição da Guarda Nacional, a eleição dos Presidentes das Províncias e a mais importante de todas para estabelecer a normalidade e democratização das funções representativas de governo: a extinção do Poder Moderador (ANDRADE, 1991, p. 207).

Liberais e Republicanos possuíam praticamente as mesmas críticas, tendo como divergência apenas a manutenção ou não da monarquia (ANDRADE, 1991, p. 208).

Apesar dos esforços dos federalistas na constituinte de 1823, somente com o Ato Adicional de 1834, houve certo grau de descentralização. No entanto, a Lei de Interpretação de 1840 centralizou novamente o poder.

A República foi proclamada em 15 de novembro de 1889, pelo movimento militar liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, como resultado da crise política ocorrida no Segundo Reinado. Segundo Andrade (1991, p. 205), a Proclamação da República, em sua exterioridade e ritual, foi um golpe de Estado, mas, por trás do golpe, a dissolução do Império já estava decretada ante a todos os insucessos anteriores e à inviabilidade de um Terceiro Reinado.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 determinou a Forma de Estado republicana e, como regime político, a democracia (SILVA, 1994, p. 71). As províncias foram transformadas em Estados e o Município neutro em Distrito Federal, capital da União (SILVA, 1994, p. 72). A primeira Constituição republicana firmou a autonomia dos Estados (art. 65) e Municípios (art. 68) (SILVA, 1994, p. 72-73), enfraquecendo o poder central. De acordo com Silva (1994, p. 73), o “governo federal não seria capaz de sustentar-se, se não se escorasse nos poderes estaduais”.

A herança autoritária não foi vencida pela Proclamação da República. Tanto que Marechal Deodoro, na primeira hora, decretou a dissolução das Câmaras Legislativas (BARROSO, 2009, p. 13).

Andrade (1991) ressalta a concentração de poder no modelo presidencialista adotado, que acabou por subverter os princípios democráticos:

Ao redor da autoridade presidencial gravitavam todas as dependências, todos os interesses, todas as influências anulando-se assim, desde as bases, a legalidade republicana e federativa das instituições, arredadas dos preceitos formais e substanciais da Constituição de 1891 (ANDRADE, 1991, p. 252).

A democracia, muito embora prevista no texto constitucional, não se efetivou na prática, devido às fraudes eleitorais que marcaram toda a Primeira República (ANDRADE, 1991, p. 252).

Se por um lado a democracia não se efetivou, por outro o tão sonhado princípio federativo foi mitigado pelo instituto da intervenção federal, que restringia as autonomias estaduais a ponto de o Presidente da República ser comparado a um “monarca eletivo que se substituía a cada quadriênio (ANDRADE, 1991, p. 252).

O princípio federativo foi desvirtuado em “Lei do mais forte”, prevalecendo a força dos Estados mais ricos e instituindo-se a chamada “política dos governadores” ou “política do café-com-leite”, em que os Estados de Minas Gerais e São Paulo alternavam-se no poder, comprometendo a equidade entre os Estados. Assim, a democracia foi deturpada, marcando a

República Velha pela instituição de uma oligarquia que se mantinha no poder graças às fraudes eleitorais cometidas (ANDRADE, 1991, p. 254):

Como se vê, o federalismo no regime republicano da Carta Constitucional de 1891 era um federalismo verbal, com a igualdade dos Entes Federados existindo só no texto da Constituição.

A prática se apresentava diferente, uma vez que a desigualdade política, concentrando com toda a força o poder de pressão dos Estados mais fortes, desequilibrava na realidade a balança do pacto federativo. Reduzia as unidades mais fracas da federação a províncias do Poder Central. Um quadro bem análogo de sujeição, comparável ao do Império. Durante a monarquia o unitarismo, porém se achava posto pela Constituição: o Poder Central não era o braço do privilégio de dois grandes Estados, como os da aliança Minas-São Paulo, a aliança ‘café com Leite’, consoante aconteceu na República (ANDRADE, 1991, p. 256).

Os coronéis detinham o poder de fato na República Velha, já que elegiam os governadores, deputados e senadores e o próprio presidente (SILVA, 1994, p. 74).

Os Municípios ficavam a mercê dos coronéis que fraudavam as eleições impunemente e aniquilavam, pela violência e perseguição política, as oposições que se apresentassem (MEIRELLES, 2003, p. 39-40).

Assim, a Federação Brasileira construiu-se sobre um paradoxo: por um lado houve uma descentralização do poder, mas, por outro lado, a força política das oligarquias foi reforçada:

A aparente centralização imperial – verdadeira, e assim mesmo parcial, apenas para alguns estamentos burocráticos, como parte do exército, marinha, diplomacia e um reduzidíssimo aparato de governo sediado no Rio – fundava-se sobre a construção, ampliação e consolidação das oligarquias regionais e provinciais, para as quais o Estado imperial transferiu suas funções, cujos exemplos clássicos são as coletorias da fazenda, a guarda nacional e os bancos reais com poder de emissão. (...) Não por acaso, a República Velha foi chamada de República dos Coronéis ou simplesmente Oligárquica. Jamais voltou a coincidir tanto o espaço sociopolítico-econômico da dominação oligárquica com o espaço institucional/constitucional da jurisdição dos estados (OLIVEIRA, 1995, p. 79).

A Revolução de 1930, realizada pela Aliança Liberal, com um discurso social, sob a liderança de Getúlio Vargas, pôs fim à “política café-com-leite”, centralizando novamente o poder na União (ANDRADE, 1991, p. 264).

Getúlio, na Presidência da República, intervém nos Estados. Liquidava com a política dos governadores. Afasta a influência dos coronéis, que manda desarmar. Prepara novo

sistema eleitoral para o Brasil, decretando a 3.2.32, o Código Eleitoral, instituindo a justiça eleitoral, que cercou de garantias e à qual atribuiu as funções importantíssimas de julgar a validade das eleições e proclamar os eleitos, retirando essas atribuições das assembleias políticas, com o que deu golpe de morte na política dos governadores e nas oligarquias que dominavam exatamente em virtude do processo de verificação de poderes (SILVA, 1994, p. 75).

Oliveira (1995, p. 80) considera que, muito embora a Revolução de 1930 tenha dado um “golpe de morte na Federação oligárquica”, em algumas regiões, até hoje, continua a existir um forte controle dos coronéis sob a política. O mesmo autor (OLIVEIRA, 1995, p. 81) ressalta, contudo, que, pela primeira vez, a centralização do poder federal correspondeu ao enfraquecimento do poder oligárquico estadual.

A Constituição de 1934, por um lado, garantiu liberdades e direitos individuais; por outro, possuía forte tendência centralizadora, ampliando as atribuições do Poder Executivo e a intervenção do Estado na economia (ANDRADE, 1991, p. 320).

Apesar dos avanços sociais, politicamente, de acordo com o mesmo autor, o chamado Estado Novo foi caracterizado pelo populismo e autoritarismo de Getúlio Vargas que, em um golpe de Estado, implantou uma ditadura centralizadora, fulminando a autonomia dos Estados e, em 10 de novembro de 1937, proclamou nova Constituição (ANDRADE, 1991). O Estado Novo mitigou a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, mantendo a eleição apenas para os vereadores (MEIRELLES, 2003, p. 41). Foi implementado um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era nomeado pelo Presidente, e os prefeitos eram prepostos do interventor (MEIRELLES, 2003, p. 41).

As atribuições municipais estavam concentradas nas mãos do prefeito, controlado pelo Conselho Administrativo estadual, “que entravava eficientemente as iniciativas locais” (MEIRELLES, 2003, p. 41).

Com o fim do Estado Novo, as principais aspirações dos constituintes de 1946 giravam em torno da restauração do federalismo, maior autonomia para os Estados e Municípios e recondução do Senado como segunda câmara legislativa (ANDRADE, 1991, p. 418-420). A Constituição de 1946 assegurou a autonomia política, econômica e administrativa dos Estados e Municípios.

Deposto o governo ditatorial, pelo movimento das Forças Armadas de 19.10.1945, renasceu para o Brasil o ideal democrático, já agora depurado pela dura experiência dos anos de opressão e influenciado pela vitória das democracias sobre o totalitarismo europeu e asiático (...). Na Constituinte, o Municipalismo ganhou corpo e veio a se refletir na

Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que já vieram discriminadas (arts. 29-30), para que o legislador ordinário não modificasse seu destino, em detrimento da Comuna (MEIRELLES, 2003, p. 42).

No século XX, devido aos longos períodos de ditadura, a centralização que permeou a história brasileira adquiriu um caráter autoritário (ARAÚJO, 2006, p. 375).

À “Federação” oligárquica, substitutiva da centralização imperial, sucedeu a uma Federação de estados com um centro bem estabelecido: mas essa construção não iria resistir à avalanche da concentração do poder econômico, motor básico de um processo que encontrou posteriormente, entre 1964 e 1984, na centralização autoritária, um aliado terrível (OLIVEIRA, 1995, p. 82).

Após o golpe, os militares enviaram ao Congresso um projeto de constituição, dando-lhe aparência de democrático, por ter sido votado por um congresso eleito pelo povo. No entanto, a legitimidade da Constituição de 1967 foi questionada por ter sido aprovada por parlamentares eleitos para legislação ordinária e não para compor uma Constituinte. A oposição estava combalida pela perseguição política que cassou mandatos e direitos políticos de muitos de seus líderes, prevalecendo o texto enviado pelos militares (ANDRADE, 1991, p. 435).

A Constituição de 1967 é caracterizada pelo predomínio da centralização do poder no Executivo Federal, limitação da autonomia dos Estados, eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, restrições à liberdade de pensamento, suspensão de direitos políticos de cidadãos que questionavam o regime e, na prática, implantação de uma ditadura autoritária, em substituição à democracia, ainda incipiente (ANDRADE, 1991, p. 442). De acordo com Barroso (2009), o traço marcante da Constituição de 1967 foi a concentração do poder tanto em sentido vertical (na União), como em sentido horizontal (no Poder Executivo):

Rendas e competências reuniam-se na União, com o consequente esvaziamento dos Estados e Municípios, que viram minguar sua autonomia pela dependência política e financeira adredemente implantada. E, no âmbito da União, o Poder Executivo se hipertrofiava, notadamente pela subtração da iniciativa do processo legislativo ao Congresso em todas as matérias de relevância (BARROSO, 2009, p. 36).

Segundo o mesmo autor (BARROSO, 2009, p. 38-39), a Emenda no 1 de 17 de outubro de 1969, editada após o Ato Institucional no 5, aumentou ainda mais o predomínio do Poder Executivo e a concentração de poderes na esfera federal, o que foi reforçado pela Emenda Constitucional no 2, que regulava a eleição indireta de Governadores e Vice-Governadores. Muito embora, o governo militar tenha realizado várias reformas estruturais, visando à profissionalização da burocracia, as suas práticas ainda eram marcadas pelo fisiologismo e pelo clientelismo:

No plano institucional, o exercício autoritário do poder desprestigiou e enfraqueceu os órgãos de representação política e afastou da vida pública as vocações de toda uma geração. O processo de amadurecimento democrático, de consciência política e de prática da cidadania ficou truncado. Agravou-se, ainda, pelo fisiologismo e clientelismo – que não podiam ser denunciados nem combatidos à luz do dia – a atávica superposição entre o público e o privado, com as perversões que a acompanhavam: favorecimentos, nepotismo, corrupção e descompromisso com a eficiência (BARROSO, 2009, p. 35).

Assim, os longos períodos de ditadura, não apenas no Brasil, mas em toda a América Espanhola, denunciaram uma falta de coesão do tecido social, que remonta à tradição autoritária da colonização realizada pelos povos ibéricos:

Foi nessa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice, entre eles, ao espírito de organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e, sobretudo, de calvinistas. Porque, na verdade, as doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal são tudo, menos favorecedoras da associação entre os homens. Nas nações ibéricas, a falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior, que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas características nas ditaduras militares (HOLANDA, 1995, p. 37-38).

Nesta época, em 1965, foi instituído o Ato Institucional nº 2, que extinguiu todos os partidos políticos existentes, estabelecendo um sistema bipartidário formado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), situacionista, e de outro lado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição.

A Lei nº 4.470, de 15 de julho de 1965, foi a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Em 1971, foi promulgada a Lei 5.682/71, que regulava a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos. Na égide destas leis, o partido político apenas adquiria personalidade jurídica com o seu registro no Tribunal Superior Eleitoral e não

era necessário registrá-lo no registro civil de pessoas jurídicas, na forma da lei civil. As regras destas leis traduziam, em seu conjunto, uma política intervencionista do Estado em face dos partidos políticos.

A redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 trouxeram um novo paradigma para o poder político no Brasil, garantindo-se constitucionalmente a autonomia dos partidos políticos como forma resguardar a democracia.

2 - NATUREZA JURÍDICA E REGISTRO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No direito brasileiro, as pessoas dividem-se em pessoas naturais e pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas, por sua vez, subdividem-se nas categorias de direito público e direito privado. As pessoas jurídicas de direito público são as de direito interno e externo. As de direito interno são os municípios, estados, Distrito Federal, territórios, União, autarquias, associações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei (art. 41 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002). As pessoas jurídicas de direito público externo são os estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público (art. 42 do Código Civil).

As pessoas de direito privado são aquelas enumeradas pelo art. 44 do Código Civil, que são as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, as empresas individuais de responsabilidade limitada e os partidos políticos.

O Código Civil Brasileiro veio confirmar o que já estava prescrito no art. 1º da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que já dispunha que o partido político constitui-se de pessoa jurídica de direito privado.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 17, § 2º, versa que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”, norteando a legislação infraconstitucional neste sentido.

Muito embora todas as normas postas, ainda há posição minoritária defendida por Torquato Jardim, que entende que partido político constitui-se de pessoa jurídica de direito público, posto que:

[...] deixam de ser mera associação civil, para se tornarem partido político no sentido próprio e, assim, **tornarem-se pessoa jurídica de direito público interno**, no plano do direito constitucional, quando do registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (JARDIM, 1998, p. 99, grifos nossos).

Esse entendimento tem como base jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE², que reconhece que o partido político, em alguns momentos, exerce função pública no processo eleitoral e, por isso, deve ser controlado minimamente pelo TSE, desde seu registro.

Adota-se neste trabalho posição no sentido de que o partido político possui natureza de pessoa jurídica de direito privado, pertencente ao terceiro setor (tendo em vista que não faz parte do Estado, em sentido estrito; e nem do mercado, pois não tem finalidade econômica ou lucrativa)³, e assim é tratado pela Constituição da República e legislação infraconstitucional.

Após o registro no Ofício de Registro Civil competente, o partido político deve ser registrado no TSE e, para tanto, deve comprovar seu caráter nacional, segundo norma infraconstitucional (MEZZARROBA, 2010).

Note-se que a ideia de caráter nacional imposta pela legislação não condiz com “[...] a exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro” e sim que “[...] contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação” (MEZZARROBA, 2010, p. 27).

Ainda, para Orides Mezzaroba:

[...] por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se tenha omitido no estabelecimento de parâmetros que caracterizem o sentido da expressão caráter nacional dos partidos, o certo é que a legislação ordinária não dispõe de delegação constitucional para regulamentar tal dispositivo. O caput do art. 17, por exemplo, garante a plena liberdade de criação de partidos políticos (MEZZARROBA, 2010, p. 27).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.355, entendeu que o critério matemático de representantes é o mais adequado para aferir o caráter nacional dos partidos políticos e não suas propostas e ideologia. Nesse passo, o procedimento de constituição da agremiação partidária não depende do conteúdo ideológico, ou seja, o partido político pode adotar, por exemplo, objetivos de caráter regional ou local, sem, contudo, desobedecer a regra constitucional.

²Acórdão no. 12.209, Recurso no. 9.464/RS. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=9464&processoClasse=RESPE&decisaoData=19920310&decisaoNumero=12209&noCache=0.2787262157327015>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

³Segundo Jorge Fernandez Ruiz: “[...] No Brasil, as pessoas jurídicas que fazem parte do Estado são a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias, as Fundações Autárquicas (ou fundações estatais de direito público) – essas pessoas jurídicas de Direito Público –; e as Fundações Estatais de Direito Privado, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, pessoas jurídicas de Direito Privado. As sociedades em geral, pessoas jurídicas de direito privado com fins econômicos ou lucrativos, que distribuem entre seus sócios os lucros, fazem parte do chamado Mercado. As entidades privadas sem fins econômicos ou lucrativos, que são pessoas jurídicas de direito privado que pertencem à sociedade civil organizada, não distribuem lucros entre os seus associados, são aquelas previstas no Código Civil Brasileiro. Fazem parte do chamado “Terceiro Setor”, ou da sociedade civil organizada. [...] Por mais que a legislação não seja expressa, os partidos políticos não têm fins lucrativos, pois não podem distribuir seus lucros entre os membros da entidade. Portanto, os partidos políticos também fazem parte do chamado Terceiro Setor [...]” (FÉRNANDEZ RUIZ, 2013, p. 87).

Percebe-se aqui que o legislador infraconstitucional privilegiou o procedimento, limitando a aferição do caráter nacional a simples critério matemático e não ao conteúdo do programa partidário.

Veja o que entendeu, naquela oportunidade, o Ministro Carlos Veloso:

[...] Na verdade, quer que os partidos políticos tenham caráter nacional, como está posto no inciso I do art. 17, e nada melhor aferir-lhe esse caráter nacional do que aquele princípio que toma como parâmetro o número de representantes na Câmara Federal. Desse modo, parece-me que o legislador não incorreu nos vícios que lhes são imputados, tendo em vista que, da mesma forma que proclama o princípio da igualdade, a Constituição, no particular, quer que os partidos tenham caráter nacional⁴.

Hoje se encontram em processo de formação no Tribunal Superior Eleitoral cinquenta e seis partidos já registrados no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e pendentes de comprovar, junto ao TSE, o seu caráter nacional. Para atender a esse critério, o partido político deve apresentar um número determinado de assinaturas de eleitores apoiando a criação do partido político.

Os arts. 11 e 12 da Resolução TSE. 23.465, de 17 de dezembro de 2015, regulamenta o processo de obtenção do apoio mínimo de eleitores pelos partidos políticos em formação.

Atualmente, no Brasil, além dos cinquenta e seis partidos em formação, há trinta e cinco partidos políticos registrados no TSE.

3 - FUNÇÕES

A Lei dos Partidos Políticos, Lei 9.096/1995, em seu art. 1º, dispõe que o partido político é pessoa jurídica de direito privado e que suas finalidades são (i) assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e (ii) defender os direitos fundamentais definidos na Constituição da República.

Além do que dispõe a Lei dos Partidos Políticos, a Constituição da República de 1988, em seu art. 14, § 3º, inciso V, exige como condição de elegibilidade a filiação partidária, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
[...]
§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
[...]
V - a filiação partidária;

⁴Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346996>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

[...]

Segundo Eneida Desiree Salgado:

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que desempenham importante função pública na democracia brasileira. Pelo desenho constitucional, detêm o monopólio para a apresentação de candidatos a cargos eletivos, a partir de uma seleção em seus próprios quadros, e são destinatários de garantias e vedações fixadas constitucionalmente (SALGADO, 2010, p. 289).

Percebe-se que os partidos políticos brasileiros possuem o monopólio da representação, sendo certo afirmar que uma das funções principais, constitucionalmente estabelecida, refere-se à seleção e definição de candidatos para os pleitos, já que é condição de elegibilidade a filiação partidária. Frise-se que esse monopólio iniciou-se a partir do Decreto-Lei nº 7.586, de 1945.

Para fins de contextualizar o assunto, é importante dizer que na Itália e na Alemanha não há mais o monopólio dos partidos políticos sobre a representação.

Segundo Caetano Ernesto P. Araújo:

Na Itália, nas eleições para o legislativo local, sob a regra do voto proporcional, podem ser apresentadas listas de candidatos sem partido, com a exigência única do apoio de um percentual mínimo de eleitores. Essas listas são conhecidas como listas cívicas. No entanto, mandatários eleitos por meio dessas listas que venham a se lançar candidatos em eleições nacionais futuras, devem filiar-se previamente a um partido político. Na Alemanha, a legislação eleitoral permite o lançamento de candidaturas avulsas, nas eleições distritais, sob a regra do voto majoritário, sem vínculo partidário, com a exigência única do apoio, manifesto na forma de assinatura, de um número pequeno de eleitores. Além disso, os candidatos sem partido podem beneficiar-se do financiamento público das campanhas, em igualdade de condições com os candidatos partidários (ARAÚJO, 2004, p. 03-04).

Ademais, os Estados Unidos, Portugal, França, Chile, Irã e Índia também permitem candidaturas avulsas, ou seja, o partido político não detém o monopólio da representação política.

Note-se que tão somente 9,68% dos países não permitem a candidatura avulsa, incluindo-se neste conjunto o Brasil (SENADO FEDERAL, 2006).

A doutrina, ao lado da representação política, indica outras variadas funções para as agremiações partidárias, como a de exprimir e formar a opinião pública e estimular os indivíduos a manter, exprimir e defender suas opiniões.

São cinco as funções básicas das agremiações partidárias: (i) contribuir para a integração e direção da vontade popular, coordenando as várias vontades e despertando o interesse da cidadania para os assuntos públicos; (ii) contribuir para o fortalecimento da

representação política⁵, aproximando-a da vontade popular; (iii) criar projetos de país, programas de governo; e (iv) apresentar candidatos para ocupar cargos públicos, eletivos ou não (FERNÁNDEZ RUIZ, 2010).

Segundo Orides Mezzaroba, os partidos têm importante papel nas democracias representativas:

O surgimento das chamadas Democracias representativas partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os partidos políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os partidos políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política (MEZZAROBA, 2013, p. 168-169).

Ainda o autor observa que:

[...] Assim sendo, na Democracia representativa os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária de um sujeito não real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

Se no liberalismo clássico a representação política se daria através de uma unidade de indivíduos que buscavam defender interesses específicos, sem qualquer intermediação, na Democracia representativa partidária, começou a operar uma nova perspectiva, na qual a participação popular e o resgate da individualidade dos cidadãos passam a desempenhar papéis centrais. Entretanto, embora os interesses da doutrina liberal clássica sejam conflitantes, em suas relações e objetivos, com os propósitos da Democracia representativa partidária – considerando que cada modelo buscou responder às necessidades políticas engegradadas por épocas distintas – verifica-se que ambas possuem aspectos fortemente coexistentes na contemporaneidade, principalmente em realidades democráticas ainda relativamente novas e incipientes em termos culturais (MEZZAROBA, 2013, p. 169).

Percebe-se que, nessa perspectiva, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos e, desse modo:

[...] O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade das agremiações políticas enquanto sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas

⁵Segundo Eduardo Martins de Lima “[...] o conceito de representação e o papel dos representantes são controversos e admitem, conforme a literatura especializada (Pitkin, 1967 e 1969, Bobbio, 1986 e Lima Junior, 1997, por exemplo) a existência de três modelos. A representação poder ser admitida como uma relação de delegação, de confiança ou como espelho. [...] no modelo da representação por delegação o representante é concebido como um executor destituído de iniciativa e de autonomia e seu papel é semelhante ao de um embaixador. Esse modelo, de origem medieval, é expressamente rejeitado pelas constituições modernas, que proíbem o denominado *mandato imperativo*. Já no modelo da representação por confiança, atribui-se ao representante uma posição de autonomia e pressupõe-se que ele aja unicamente guiado pelos interesses da nação. Na noção de delegação por espelho, por sua vez, concebe-se o organismo representativo como um microcosmo que reproduz fielmente as características do corpo político – com frequência esse modelo é comparado à imagem de uma carta cartográfica” (LIMA, 2004, p. 185-186).

públicas. 9 O princípio básico do Estado de partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária (MEZZARROBA, 2010, p. 6).

Além dessas funções típicas, os partidos políticos, que possuem representação no Congresso Nacional, têm a possibilidade de provocar a jurisdição a fim de que esta exerça o controle abstrato de constitucionalidade. Percebe-se que a legitimidade para ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) decorre logicamente da própria natureza jurídica do partido político (pessoa jurídica de direito privado do terceiro setor) e de sua destinação legal, conforme expressão do art. 1º da Lei 9.096/95 que dispõe que 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”.

A ADI tem como objetivo impugnar dispositivo da lei ou de ato normativo que contraria a Constituição da República, na forma dada pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Além da ADI, o partido político com representação no Congresso Nacional pode ajuizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), nos termos da Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1.999.

Note-se que o partido político é considerado para o ajuizamento da ADI um legitimado universal, juntamente com o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e a Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI n. 1396), ou seja, não é necessário à agremiação partidária demonstrar qualquer relação institucional com a matéria impugnada mediante requisito de admissibilidade (pertinência temática). A jurisprudência do STF assim discorreu sobre pertinência temática:

[...] O requisito da pertinência temática – **que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato** – foi erigido à condição de **pressuposto qualificador** da própria legitimidade ativa *ad causam* para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade (ADI 1157-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-94, Plenário, DJ de 17-11-06⁶).

Diferentemente são os legitimados especiais, que necessitam demonstrar a pertinência temática, ou seja, a relação de adequação entre o interesse específico para cuja tutela foram constituídos e o conteúdo da norma jurídica arguida como inconstitucional,

⁶Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=391350>>. Acesso em: 01set. 2016.

estando esses descritos nos incisos IV, V e IX do art. 103 da Constituição. São eles (i) as Mesas das Assembléias Legislativas e Câmara Legislativa (ADI 1307, STF); (ii) Governadores de Estado e Distrito Federal (ADI 902, STF); (iii) as confederações sindicais (ADI 1151, STF) e entidades de classe de âmbito federal (ADI 305, STF). Assim, para a jurisprudência do STF, “[...] a legitimidade ativa destes, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação” (ADI 1507, STF⁷).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem do partido político moderno na Inglaterra foi possível quando a burguesia começou a participar na gestão dos negócios públicos, quando ampliou-se a participação de outros atores na vida pública, na tomada de decisões políticas.

Dessa forma, sentiu-se a necessidade de que houvesse agentes intermediários, a fim de agrupar pessoas com objetivos e ideologia semelhantes.

Percebe-se, portanto, que a origem dos partidos políticos está intimamente ligada à evolução democrática dos países.

O poder político no Brasil possui forte dominação patriarcal desde o período colonial. Os “senhores” passaram a ter poderes para além das suas propriedades, unindo ao poder familiar, o poder político, dando origem ao patrimonialismo característico de nossas agremiações políticas.

No Brasil, a doutrina majoritária é no sentido de que o partido político possui natureza de pessoa jurídica de direito privado, pertencente ao terceiro setor, dado que não integra o Estado, em sentido estrito; e nem o mercado, pois não tem finalidade econômica ou lucrativa. Ademais, para a criação do partido político, é necessário o registro no Ofício de Registro Civil competente e, posteriormente, no Tribunal Superior Eleitoral, para que possa participar ativamente das eleições e estar apto a receber recursos públicos.

Os partidos políticos possuem várias funções que os alçam à posição de destaque na democracia brasileira. Pode-se notar que os partidos políticos funcionam como o corpo intermediário entre a sociedade e o Estado e daí se originam as várias funções que a ele são atribuídas pela legislação brasileira, desde o monopólio da representação política, que se desdobra na função de selecionar e escolher candidatos a cargos eletivos, até a função de

⁷Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387275>>. Acesso em: 01 set. 2016.

integrar a vontade popular e de defender princípios e normas constitucionais. Todas essas funções do partido político foram idealizadas ao longo da sua evolução, desde sua origem na Europa e Estados Unidos do Século XIX, quando houve o desenvolvimento da classe burguesa, a maturação do sistema político e a consolidação da divisão do trabalho.

No Brasil, a ampla autonomia partidária acaba por fortalecer a permanência das oligarquias no interior dos partidos, já que não existem normas que garantam a democracia intrapartidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 955 p.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P Araújo. *Partidos Políticos: Há futuro para o monopólio da representação?* Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Recursos. Brasília, fev. 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-1-partidos-politicos-ha-futuro-para-o-monopolio-da-representacao>>. Acesso em 14 dez. 2016.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento Regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, Sônia (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 373-396.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. 390 p.

BARROSO. Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 9 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 410 p.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 13 ed., Brasília: UnB, 2010.

DUVERGER, Maurice. *Os regimes políticos*. 2. ed., São Paulo: Difel, 1966.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 4 ed., São Paulo: Globo, 2008. 913 p.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Tratado de Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa, 2010.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21ed., Rio de Janeiro: LTC, s/d.

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 882 p.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

MEZZAROBA, Orides. *Partidos Políticos. Princípios e Garantias Constitucionais. Lei 9.096/95. Anotações Jurisprudenciais*. Curitiba: Juruá Editora. 2010.

MEZZAROBA, Orides. O Regime Jurídico dos Partidos Políticos no Brasil. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). *Partidos Políticos e seu Regime Jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 167-189.

MOTTA, Paulo Roberto. *Movimentos Partidários no Brasil*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral*. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2010.

SENADO FEDERAL. Projeto de Emenda Constitucional nº 21, de 2006. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: 2006. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 14/12/2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1994. 768 p.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna.

CONPEDI – Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito, v. 1, p. 203-223, 2006.
Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 09/10/2011.

SODRÉ, N. W. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora civilização brasileira, 1964.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 4 ed., v. 1, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 422 p.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 4 ed., v. 2, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 580 p.