

**ANO III – Nº. 07**



# **JUS SCRIPTUM**

**Boletim do Núcleo de Estudantes Luso-brasileiros da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**



**JUL/DEZ**

**2007**

# Jus Scriptum





jusscriptum.pt

REVISTA JURÍDICA  
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO  
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

EDIÇÃO ESPECIAL DOS VOLUMES 1 A 5

Lisboa – Portugal

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

Diretor da Revista – Editor-In-Chief  
Cláudio Cardona

Conselho Editorial – Editorial Board

André Brito, Presidente do NELB  
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum  
Paulo Rodrigues, Diretor Científico do NELB  
Laura Viana, Diretora Científica interina do NELB  
Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Conselho Científico – Scientific Advisory Board

Ana Rita Gil  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

André Saddy  
Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Edvaldo Brito  
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

Eduardo Vera-Cruz Pinto  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernanda Martins  
Universidade do Vale do Itajaí

Francisco Rezek  
Francisco Resek Sociedade de Advogados

Janaina Matida  
Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado

Lilian Márcia Balmant Emerich  
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Luciana Costa da Fonseca  
Universidade Federal do Pará

Maria Cristina Carmignani  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Maria João Estorninho  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Rosado Pereira  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Vaz Freire  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Pedro Romano Martinez  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rute Saraiva  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sergio Torres Teixeira  
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco

Susana Antas Videira  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Corpo de Avaliadores – Review Board

Camila Franco Henriques  
Eduardo Alvares de Oliveira  
Francine Pinto da Silva Joseph  
Isaac Kofi Medeiros  
J. Eduardo Amorim  
José Antonio Cordeiro de Oliveira  
Leonardo Bruno Pereira de Moraes

Marcelo Ribeiro de Oliveira  
Marcial Duarte de Sá Filho  
Maria Vitoria Galvan Momo  
Plínio Régis Baima de Almeida  
Rafael Vasconcelos de Araújo Pereira  
Rafaela Câmara Silva  
Silvia Gabriel Teixeira

REVISTA JURÍDICA  
NELB  
Jus  
Scriptum

NELB  
Núcleo de Estudo  
Luso-Brasileiro

  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

REVISTA JURÍDICA  
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO  
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA  
Ano 3 • Volume 3 • Número 7  
Jul-Dez 2007 • Lisboa – Portugal  
Periodicidade Semestral  
ISSN 1645-9024

NELB – Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro  
Fundado em 07/06/2001  
Diretoria do Biênio 2006/07

André Saddy, Presidente  
Alenуска Teixeira Nunes, Vice-Presidente  
Márcia Castro Pereira, Secretária-Geral  
Elisa Ustárroz, Diretora Científica  
Caroline Alves Salvador, Diretora Social  
Carlos Marcos Borges, Diretor Financeiro

Conselho Editorial:  
Eduardo Bruno Milhomens  
Fernando Estevam Bravin Ruy  
Paula Lins Goulart  
Rafael Freitas Machado

Conselho Deliberativo:  
Daniel Barroso  
Luiz Carlos Messias Junior  
Tiana Santos

Colaboradores:  
Alyne de Andrade de Oliveira Bezerra

Correspondência: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade, Cidade Universitária · CP 1649014 · Lisboa · Portugal



## **OPOSIÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

*Lilian Balmant Emerique\**

**SUMÁRIO:** *Introdução; 1. Conceito de oposição; 1.1. Funções da oposição; 1.2 Estratégias da oposição; 2. Oposição e o princípio democrático, da cidadania e do pluralismo político; 3. Direito de oposição política; 3.1. Elementos presentes nas referências constitucionais ao direito de oposição; 3.2. Aspectos do direito de oposição política; 3.3. Estatuto do direito de oposição; Referências*

### **Introdução**

A função da oposição em uma democracia é um assunto de pouco destaque nos estudos da Ciência Política e menos ainda no campo jurídico. De fato, a doutrina oferece um mínimo espaço para o debate sobre a relevância e o papel da oposição na configuração do Estado democrático de direito. No Brasil, o tema só recebeu alguma atenção em determinadas circunstâncias, principalmente durante as etapas de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, com o estabelecimento ou retomada da democracia a ênfase do debate recaiu sobre assuntos ligados à identidade partidária, campanhas eleitorais e problemas de governabilidade no presidencialismo, deixando uma lacuna de estudo relacionada ao papel da oposição na (re)construção democrática brasileira em andamento.

O fato de a oposição política não apresentar maiores considerações de cunho doutrinário, legislativo e jurisprudencial internamente suscita alguns questionamentos: seria a oposição tão somente uma realidade política alheia à regulação e sem um interesse maior no campo normativo? É possível defender a existência jurídica desse fenômeno político? Então, de que maneira identifica-se o estatuto do direito de oposição política a partir de uma ordem constitucional, tendo em

vista que geralmente ela possui um caráter informal, quase sempre assistemático, na dinâmica da política? Os princípios fundamentais da democracia, da cidadania e do pluralismo político podem alcançar maior concretude e densidade com o reconhecimento do direito de oposição política? É cabível falar em um direito fundamental de oposição política?

A oposição política geralmente não surge como uma categoria do direito constitucional dotada de um estatuto inteiramente formalizado, embora seja difícil negar que o direito de oposição pertença ao domínio do direito constitucional ou político. Todavia não há uma correspondência na ordenação suprema de uma consagração formal que diretamente permita saber quais os direitos e deveres que a definem juridicamente.

A importância da oposição e o seu valor na ordem democrática justificam a necessidade de se proceder a um estudo específico dessa instituição, face à necessidade permanente de fortalecimento da democracia (através da criação de condições mais estáveis de funcionamento de suas instituições), abertura para a pluralidade e participação cidadã nos processos políticos.

A oposição é uma expressão do pluralismo, sem a qual um Estado não conta com uma autêntica legitimidade democrática. A democracia, por sua vez, é instrumentalizada na conjugação dinâmica entre maioria e minoria. O governo não se resume no exercício do poder pelo(s) grupo(s) vencedor(es), mas na atividade tanto da oposição como da situação na condução da vida política de um Estado.

O estudo da oposição tem indiscutível importância, como uma das instituições essenciais à conformação de um Estado Democrático de Direito.

A questão da oposição é assunto de interesse constitucional e todo o aparato que a compõe e que enseja o direito de oposição são determinantes nas disposições correspondentes aos direitos fundamentais de caráter político e também como concretização do princípio democrático, do princípio da cidadania e do princípio do pluralismo político.

---

\* Pós-doutora em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito (PUC/SP). Mestre em Direito (PUC/RJ). Pesquisadora e professora do Programa de Mestrado em Direito da UNIFLU/FDC.

## 1. Conceito de oposição

Opor-se é tomar uma posição contrária (ou simplesmente diferente). O conceito de oposição envolve relação e articula-se a partir da dicotomia baseada no contraste entre a perspectiva dos que detêm o poder e daqueles que não estão diretamente na dianteira das funções de governo.

Oposição é diferente de *contestação política*. Contestação serve como classificação de todas as manifestações de agitação e críticas mais radicais às instituições e aos valores estabelecidos, quando não são expressas por canais da oposição. A atitude contestatória pode ser anterior à organização sistemática da oposição. Entretanto, nada impede que sua organização seja posterior, situação em que será um meio de reação à oposição, julgada como insuficiente ou inoperante em um sistema político, resultando na adoção de medidas mais extremas e sem subordinação a nenhuma regra convencional.<sup>24</sup>

A característica da contestação é ultrapassar o plano do subsistema político, opondo-se à sua legitimidade, colocando em pauta não somente a sua própria ordem normativa. A oposição é uma ação embutida nas estruturas do subsistema político que procura mudar o funcionamento das mesmas. A contestação é uma ação de protesto intenso, cercada ou não de atitudes de violência, que menospreza os métodos institucionalizados da oposição política (quando disponibilizados) e critica a mesma por entender que esta facilita a manutenção de um sistema social e político repressivo.<sup>25</sup>

Oposição é um termo de difícil definição, porque ela é um produto das funções inerentes ao papel que os grupos ou indivíduos desempenham dentro das relações políticas no contexto social. O papel da oposição pode ser exercido, de período em período, conforme inúmeras variáveis, tais como o tempo e os objetivos, por um ou outro(s) grupo(s).

<sup>24</sup> LAVAU, Geoges. A contestação política. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, p. 6-8, mar. 1958.

<sup>25</sup> LAVAU, Geoges. *Op. Cit.*, p. 9-11.

Oposição é a união de pessoas ou grupos que têm por propósito fins contrários aos fins definidos e almejados pelo grupo ou grupos que detêm o poder político; a estes, institucionalmente identificados como autoridades políticas e sociais, os grupos de oposição revelam seu desacordo, servindo-se de métodos e meios de outros tipos.<sup>26</sup>

A oposição expressa controvérsia própria do processo de formação da vontade política e da adoção de decisões e atua de modo coerente com o respeito e aceitação das regras consensuais do jogo político.

Oposição pode ser entendida como o “*conjunto de órgãos de formação da decisão política e as forças que, no âmbito do Estado constitucional, dentro ou fora do Parlamento, se opõem "all'indirizzo politico della maggioranza"*”.<sup>27</sup>

Em um sentido consensual, oposição indica o conjunto de forças sociais que se contrapõem a atuação de um regime ou governo e lutam contra ele de forma não violenta, impugnando sua conduta por razões de conveniência ou legalidade.

A oposição caracteriza-se por um tipo de conduta ou comportamento político cuja formalização nas instituições e nos sistemas políticos ocorre com o desenvolvimento do parlamentarismo e dos partidos políticos.

Quando se toma como ponto de partida um conceito estrito de oposição – como um grupo, partido político ou associação, cujo propósito é uma reformulação governamental, inclusive da linha política adotada num contexto legal – a ação oposicionista pacífica é um dos fenômenos políticos recentes de criação não planejada, que surge como elemento formal do quadro institucional político.

<sup>26</sup> ZUCCHINI, Giampaolo. Verbete "oposição". in: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 9. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, vol. II, p. 846.

<sup>27</sup> NEGRI, Antonio *apud* CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 12.

O processo de institucionalização da oposição política democrática passou por três fases:<sup>28</sup>

- a) reconhecimento do direito de participar através do voto nas decisões do governo;
- b) reconhecimento do direito de estar representada;
- c) reconhecimento do direito a uma oposição organizada capaz de suscitar votos contra o governo no curso das eleições e nos órgãos legislativos.

Não há uma linearidade e uma continuidade da institucionalização da oposição; cada país segue sua própria trajetória, inclusive em relação aos avanços e retrocessos, em alguns momentos.

A oposição foi adquirindo importância, sobretudo nas democracias assentadas sobre o princípio do pluralismo político e cujo processo político estrutura-se por meio da organização partidária.

### **1.1. Funções da oposição**

A) FISCALIZAÇÃO – Consiste no papel de controle permanente e legal do governo, exercido enquanto minoria política, tanto no âmbito parlamentar, onde é canalizado de maneira mais intensa, como também em outras instâncias sociais, sobretudo aquelas associadas à formação da opinião pública<sup>29</sup>.

A fiscalização serve para fins de avaliação crítica da condução das políticas públicas. Esta é uma tarefa contínua de controle, influência, persuasão, dissuasão e impedimento de adoção ou exercício de decisões majoritárias. Controlar torna-se uma forma de co-

participação. O governo impulsiona a ação e a gestão política, enquanto a oposição inspeciona, adverte e luta pela retificação.

A oposição deve agir com consciência e vigilância sobre toda e qualquer ação do governo, ela deve ajudá-lo a governar melhor através da crítica. Em muitas situações há a possibilidade de correção dos rumos, aprimoramento dos programas e acerto a partir do aproveitamento das contribuições e críticas.

A oposição parlamentar tem a vocação de limitação e controle crítico do poder da maioria, formalmente exercido através da avaliação da legitimidade da atividade legislativa conduzida pela maioria e, no plano substancial, por meio da defesa dos direitos das minorias dissidentes e como a alternativa política do poder.<sup>30</sup>

Compete à oposição ser antítese ao governo, cabendo-lhe uma tarefa *patriótica* de promover a regeneração do sistema. A ação da oposição patriótica ocorre quando a atuação é sistemática, baseada em propostas concretas, com possibilidade de fiscalização política efetiva e de acordo com as possibilidades de atuação admitidas dentro do modelo político no qual se inscreve.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> JIMÉNEZ, M. Ramírez. *Gran enciclopedia Rialp*. Madrid: Rialp, 1991, p. 947. Verbete: "oposición política", p. 947.

<sup>29</sup> Cf. dentre outros: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico Acquaviva*. 7. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira LTDA, 1995, p. 1011. JIMÉNEZ, M. Ramírez. *Op. cit.*, p. 947. Verbete: "oposición política". ZUCCHINI, Giampaolo. Verbete "oposición". in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Op. cit.* v. II, p. 848. MURO, Ignacio Torres. Recensiones. *Revista de estudios políticos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 101, p. 389, jul. 1998.

<sup>30</sup> ZUCCHINI, Giampaolo. Verbete "oposición". in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Op. cit.* v. II, p. 848. DUHAMEL, Olivier; MÉNY, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, p. 677-678. Verbete "opposition". Descreve a oposição parlamentar como: "L'opposition parlementaire, Qui se caractérise par as critique de l'action du gouvernement et de la majorité et se distingue par la régularité de ses votes hostiles notamment lors des scrutins les plus significatifs (en particulier ceux engageant la responsabilité du gouvernement), trouve dans le Parlement un moyen privilégié d'expression et de reconnaissance. Outre leur participation au contrôle de l'action gouvernementale (par les débats et les procédures de questions), les membres de l'opposition (comme tout parlementaire) disposent de droits de parole codifiés par le règlement des assemblées et du droit d'amendement reconnu par la Constitution. Les facultés d'expression ainsi offertes à la minorité apparaissent importantes car elles permettent à l'opposition d'obliger le gouvernement à s'expliquer et à débattre."

<sup>31</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Op. cit.*, p. 14. Sublinha a influência de Bolingbroke ao desenvolver a ideia de uma oposição patriótica: "Em verdade pode-se falar numa especial valorização do fenômeno oposição

B) ALTERNÂNCIA POLÍTICA - A oposição realmente se consubstancia em sistemas políticos nos quais as condições de fato e de direito asseguram e autorizam a alternância política e uma linha crítica ao governo, em uma postura responsável diante da perspectiva de assumir o poder.

A oposição tende a ser moderada nas situações em que há alternância no poder pelos partidos políticos, mas tende ao radicalismo quando, de modo contínuo, vê-se obstada da probabilidade de conquista e exercício do poder. A ausência de perspectivas de alcance do poder pode incliná-la à demagogia e à divulgação de programas inexequíveis, face à ausência do risco de ser cobrada quanto à realização dos mesmos programas pelos eleitores.<sup>32</sup>

A democracia consolida-se pela alternância do poder e a oposição adquire mais consistência nos seus projetos quando vislumbra reais condições de alcançar o poder pelas vias democráticas convencionais. Sem a alternância, a oposição pode perder de vista sua responsabilidade e se tornar ruidosa, mas sem plausibilidade no programa alternativo oferecido à sociedade. A contínua preparação para transformar-se em maioria nas próximas eleições, movimenta-a para um compromisso mais substancial com a sociedade e uma maior responsabilidade tanto ao criticar como ao oferecer respostas aos problemas enfrentados pelo governo.

C) DISSENTIR - Consiste na atividade básica de opor-se. Requer uma vocalização articulada da divergência, a multiplicidade de opiniões sobre as questões comunitárias e a capacidade de absorver progressivamente os conflitos sociais, o que somente é

plausível quando o poder constituído consegue conviver com uma oposição cuja legitimidade não é conferida paternalmente pelo próprio poder e nem tem sua atuação totalmente limitada pelo ordenamento jurídico.<sup>33</sup>

A ausência de um diálogo contínuo e regulado com uma oposição autonomamente constituída gera um antagonismo difuso e a ameaça constante de sua irrupção de forma inesperada, o que muitas vezes enseja uma vigilância excessiva frente à ausência de instituições públicas para canalizar eficientemente a discordância.

A oposição tem a função de promover ataques ao governo. Se por um lado existe o dever de opor-se, por outro lado há o dever de aceitar a derrota. A oposição e o governo são conduzidos pela dissidência e consenso, segundo o qual a minoria concorda que a maioria deve governar, e a maioria concorda que a minoria deve dissentir e criticar.

O apoio ao governo pelos situacionistas e as objeções a ele pelos oposicionistas devem ser sistemáticos. A questão central do debate respalda-se em duas posições: a) aqueles que negam um verdadeiro valor ao debate parlamentar que não é seguido por deliberações; b) aqueles que sustentam a inutilidade prática total do debate, porque, nas Casas Legislativas, o voto segue quase sempre a linha partidária.<sup>34</sup>

Contudo, apesar do diferentes enfoques sobre a importância do debate, vale ressaltar que o valor prático da alteração assenta-se: a) no seu reflexo sobre a opinião pública. Um debate fechado e restrito somente às sessões plenárias ou das comissões não cumpre o objetivo de esclarecer e promover a pressão da verdade sobre a vida social, política e administrativa; b) os votos dos membros da oposição e situação representam suas responsabilidades perante o eleitorado que os elegeu.<sup>35</sup>

---

em terreno inglês, no cenário a envolver o processo evolutivo do parlamento, despontando sua significância no jogo do poder de forma quase que concomitante ao surgimento da tese da responsabilidade política que timbra o coroamento da matriz parlamentarista. Para tanto, porém, irretorquível a contribuição do pensamento de Bolingbroke, desenvolvendo a idéia de 'oposição patriótica', conceito que se aclimatava particularmente aos arranjos institucionais visualizados pelos *whigs* e pelos *tories*, no seio da Gloriosa Revolução."

<sup>32</sup> GONZALEZ, Ismal. *Partidos e modelo político*. Rio de Janeiro: Julex, 1978, p. 53.

<sup>33</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, p. 25-26.

<sup>34</sup> FARACO, Daniel. *Parlamento, vale a pena?* Porto Alegre: Globo, 1978, p. 113-115.

<sup>35</sup> FARACO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 116-118.



## **1.2 Estratégias da oposição**

A) OBSTRUÇÃO - é um expediente técnico-parlamentar usado geralmente pela minoria para retardar ou impedir o processo legislativo de discussão e votação de leis, a fim de que a maioria seja forçada a acordos, entendimentos e ou concessões. Ocasionalmente a maioria pode provocar a obstrução, caso se encontre em eventual posição minoritária na discussão de matérias de interesse do governo ou da bancada.<sup>36</sup>

Existem também outras estratégias empregadas na atividade opositora, dentre as quais se destacam: pedidos de inversão de pauta, requerimento de urgência, pedido de adiamento de votação, verificação de *quorum* e saída das bancadas, quer pela maioria ou pela minoria, importa manter a visão de conjunto nas Casas Legislativas.

A oposição tem as marcas do conteúdo e da modalidade do seu exercício; na América Latina, por exemplo, a oposição normalmente exerce a função obstrucionista (não deixar governar) na crença de triunfar no próximo pleito eleitoral. Existem certos casos em que a forma do exercício da oposição revela ou antecipa a forma de ser governo e cria o temor que prejudica a alternância política e interrompe o jogo democrático.<sup>37</sup>

B) USO DA INFLUÊNCIA – uso da influência valendo-se do peso dos seus votos para construtivamente mudar projetos governamentais. Consiste em fazer oposição ao governo sem opor-se ao país, cujo limite estratégico é o da manutenção da identidade oposicionista pela crítica fiscalizadora e a constante atividade de apresentação de visões alternativas ao governo.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996, p. 663. Verbete: "obstrução".

<sup>37</sup> NÓBREGA, Francisco Adalberto. Oposição e polêmica na visão holística do Direito. *Revista da Procuradoria geral do INSS*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 37-43, jan.-mar. 1998.

<sup>38</sup> LAFER, Celso. Papel da oposição. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 18 jan. 2004, p. A2 (editorial).

## **2. Oposição e o princípio democrático, da cidadania e do pluralismo político**

A Constituição de 1988 consagrou os princípios democrático, da cidadania e do pluralismo político como princípios fundamentais do Estado brasileiro (art. 1º). Todos apresentam conexões diretas com o direito de oposição, enquanto uma componente básica da democracia pluralista porque a sua noção está associada a uma parcela do poder político, como complemento ou contraparte lógica, e não como sua contradição. É uma forma institucionalizada de condução do conflito com o objetivo de preservar o equilíbrio do poder ou uma evolução ordenada do mesmo.

O pluralismo supõe a existência da oposição, porquanto os grupos dispersos na ordem social constituem partidos políticos e competem entre si pela promoção de seus interesses e valores. O pressuposto do paradigma democrático é a competição eleitoral decorrente do pluralismo político. A democracia, considerada em sua formalidade, constitui um sistema onde os partidos ganham ou perdem eleições. É um sistema no qual a maioria governa, mas também define o direito da minoria ou minorias a existir, a ter representação, a participar e, quando for o caso, a opor-se.

Na democracia, é necessário resguardar os direitos políticos da minoria, dentre eles o de tornar-se maioria. São direitos fundamentais na democracia a existência e o exercício da oposição. Contudo, isso não significa a redução das minorias a um papel meramente reativo, mas a um perfil propositivo próprio. A diversidade de programas e projetos políticos requer um espaço para a divergência, como também para o consenso.

A democracia de caráter pluralista pode ser assinalada como o governo das diferenças, no qual a manifestação de desacordo favorece a cidadania, as liberdades civis, exalta os valores da livre expressão e da convivência tolerante e pacífica entre seus membros, bem como fortalece a legitimidade do regime.

A oposição que particularmente coaduna-se com o princípio democrático e do pluralismo político é a oposição responsável, legal e legítima, exercida em consonância com as decisões fundamentais de uma

comunidade e conforme os ditâmes maiores instituídos na Constituição. Uma oposição anti-sistema só se justifica quando a mesma tem por propósito central estabelecer ou recobrar, nas situações onde se encontra ausente, a própria democracia.<sup>39</sup>

O direito de oposição é um direito fundamental, assentado e concretizado sobre uma estruturação procedimental e substancial do Estado democrático, fundado na cidadania e no pluralismo político, reconhecedor da multiplicidade de interesses, posições partidárias e identidades de grupos, mesmo que tal direito não seja expresso diretamente na ordem constitucional ou legal.

### **3. Direito de oposição política**

O direito de oposição descreve um conjunto de normas e práticas de nível constitucional integrantes do estatuto disciplinador das funções da oposição política, inscritas ou imediatamente decorrentes da Constituição, por ela tuteladas, e garantidoras da continuidade do Estado. Requer uma equilibrada relação entre a Constituição e a prática que ela procura alicerçar. Reveste-se de um carácter material, institucional e teleológico.<sup>40</sup>

A oposição política se sujeita, implícita ou explicitamente, a uma disciplina jurídica, sendo necessário esclarecer a sua configuração e a sua função na ordem constitucional. Essa disciplina geralmente tem carácter informal, quase sempre assistemático.

A oposição é uma realidade de construção histórica que adquire importância no desenho do Estado contemporâneo. A dificuldade de enquadrar o seu significado não quer dizer que tenha um conceito indefinido, ou seja, irrelevante para efeito da ordem constitucional e os valores que ela preconiza na estruturação social.

Existem certas conceituações de oposição política equivocadas, o enfoque dado padece dos

seguintes vícios: a) remessa da oposição para fora dos termos constitucionais como uma realidade acobertada pela informalidade; b) redução da oposição a uma estrutura do poder com função de limitá-lo, tornando-se apenas uma ação de bloqueio de determinadas opções políticas, mas sem expressão para a alternância política e autonomia institucional; e c) identificação exclusiva da oposição com a modalidade parlamentarista de governo.<sup>41</sup>

O direito de oposição é tratado em algumas das constituições estrangeiras, dentre as quais se enfatiza a Constituição Portuguesa de 1976, no art. 114/2, que dispõe: "*É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.*"

Também cabe mencionar a Constituição Colombiana de 1991, que no art. 112, modificado pelo Ato Legislativo nº 1 de 2003, estatui:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, la réplica en los mismos medios de comunicación. Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria reglamentará la materia.

Por último, trazemos à baila o art. 117 da Constituição do Equador de 1998, que diz: "*Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La ley regulará este derecho.*"

A referência ao direito de oposição pode acontecer de forma expressa ou mesmo no âmbito legal infraconstitucional. Tradicionalmente, são poucas as

<sup>39</sup> CAZZOLA, Franco. *Governo e opposizione nel parlamento italiano*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 69.

<sup>40</sup> LEITÃO, J. M. Silva. *Constituição e direito de oposição*. Coimbra: Almedina, 1987, p. 36-37.

<sup>41</sup> LEITÃO, J. M. Silva. *Op. cit.*, p. 100.

Constituições nas quais o direito de oposição é previsto expressamente, em alguns países a referência ocorre na legislação infraconstitucional. É comum uma maior preocupação com o aspecto jurídico da oposição em países cujo regime é parlamentarista. A oposição já não pode ser considerada meramente como uma realidade de fato, prescindindo de qualquer medida de reconhecimento de direito.

### **3.1. Elementos presentes nas referências constitucionais ao direito de oposição**

É convencional nas constituições que tratam do fenômeno da oposição política existir as seguintes configurações:<sup>42</sup>

a) geralmente o tema tem assento nas disposições relacionadas à Constituição política de um Estado;

b) a ordem democrática, a cidadania e o pluralismo sócio-político concretizam-se, em parte, no direito de oposição;

c) a norma constitucional pode ser mais objetiva, sem pormenorizar os instrumentos ou meios necessários para o exercício do direito sob exame, ou pode traçar algumas diretrizes a serem seguidas pelo legislador ordinário, contudo, em qualquer dos casos, o comando fica sujeito a uma regulamentação posterior, conforme os parâmetros estabelecidos constitucionalmente;

d) não se coaduna com uma oposição anti-sistema, porque a legitimidade do seu exercício depende de uma atmosfera democrática e isso afasta qualquer modalidade de oposição cuja atuação seja contrária às decisões fundamentais constitucionais;

e) visa garantir o livre exercício das funções características da oposição (crítica, fiscalização e alternância política) dentro dos limites estabelecidos na Constituição ou lei(s) regulamentadora(s);

f) não tem a sua titularidade circunscrita apenas aos partidos políticos e nem pode ser estritamente caracterizado como oposição parlamentar;

g) expressa a unidade do poder político democraticamente estruturado, tendo em vista que sua efetivação acontece em contraposição à atividade de governo e se manifesta na coexistência do governo e da oposição como os dois lados de uma mesma moeda;

h) há uma multiplicidade de mecanismos e de direitos concretizadores do direito de oposição e nenhum deles, tomados unilateralmente, respondem pela totalidade do mesmo;

i) a exigência de regulamentação legislativa não retira a força normativa do direito de oposição, cuja eficácia condiciona-se aos limites estabelecidos no próprio enunciado da norma constitucional.

A importância do direito de oposição política pode ser enquadrada na constatação de que a qualidade de uma democracia depende não só das virtudes do seu Governo, não só das interações do Governo com a oposição, mas sim de um modo especial da qualidade da oposição, posto que esta, uma vez bem equipada, melhora a qualidade da democracia, ainda quando não alcança o Governo, principalmente quando persiste em lançar candidatos para através deles exercer sua atividade de controle e de orientação, de proposta e de crítica.

Na ótica de um direito fundamental de oposição política pode-se indagar: a subordinação do estatuto de oposição à ordem constitucional coaduna-se com uma noção de reforma constitucional autonomizada em relação ao direito de oposição? Pode a alteração da Lei Maior ser efetuada sem a participação direta da oposição política? Pode ocorrer a supressão do direito de oposição ou mesmo a restrição indevida do seu papel em um processo de reforma constitucional? Em uma sociedade democrática e pluralista, dotada de um poder do qual a oposição política é um elemento relevante, a resposta é negativa.

A atuação política democrática encontra na atividade da oposição um importante critério legitimador e, neste caso, tal instituição possui uma função crucial principalmente em relação a qualquer mudança no conteúdo ou na forma da Constituição, sendo ela mesma portadora de um direito que não pode ser eliminado ou

---

<sup>42</sup> EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *Direito fundamental como oposição política*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 268-269.

limitado impropriamente, sob pena de desconfiguração da ordem democrática.

### **3.2. Aspectos do direito de oposição política**

O direito de oposição democrática decorre imediatamente da liberdade de opinião e da liberdade de associação partidária. Por essa razão não se limita à oposição parlamentar, mas acolhe o direito à oposição extraparlamentar, desde que praticado nos quadros constitucionais. A oposição exerce-se face à maioria parlamentar e ao governo. A interpretação restritiva desse direito levaria a que as forças políticas não representadas no ambiente legislativo vissem a sua liberdade política, o seu direito de participação na vida pública, o seu direito fundamental de associação e a sua liberdade de expressão, indiretamente restringidos por uma interpretação constitucionalmente inadequada do direito de oposição democrática, que é, aliás, incompatível com a própria democracia. A noção de oposição extraparlamentar está interligada com outros direitos fundamentais, como, por exemplo, os direitos de reunião e de manifestação, e, acima de tudo, com o princípio democrático.

De acordo com a Constituição Portuguesa de 1976, são direitos específicos da oposição parlamentar o direito à informação regular e direta sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (art. 114/3), o direito de fiscalização e de crítica na Assembléia da República (art. 156, 180/2/c e 194), o direito de participação na organização e funcionamento do próprio Parlamento (art. 175/b, 176/3, 178/2 e 180/1) e o direito de antena (art. 40/2).<sup>43</sup>

A existência da oposição reflete a garantia de certas liberdades dentro de uma democracia (liberdade de expressão, liberdade de reunião, liberdade de associação, liberdade e independência dos meios de comunicação social) e também denota o pluralismo social, o que favorece a competência política e a alternância no poder.

Dentre os direitos da oposição pode-se citar: a) o direito de consulta prévia sobre certas decisões de maior

relevância; b) o direito à informação; c) o direito de participação; d) o direito de participação legislativa; e) o direito de depor.

Os direitos e deveres da oposição variam nas diferentes comunidades políticas. Em Estados nos quais a atuação é formalizada (por exemplo: no Parlamento britânico ou no Congresso norte-americano), o reconhecimento formal pode ocorrer através de compensações extras para a oposição, com uma participação política definida para o líder da oposição, tais como: a) o direito de responder declarações públicas do governo e; b) de ser consultado sobre questões partidárias, como programas e processos do legislativo, declaração de guerra, e o direito de participar de cerimônias do Estado.

### **3.3. Estatuto do direito de oposição**

O direito de oposição consiste na possibilidade de formar e exercitar uma oposição como um elemento essencial do ordenamento fundamental liberal democrático, e que contribui para formar o núcleo inviolável e intangível da estrutura estatal.<sup>44</sup>

Já o direito à oposição significa a liberdade geral de fundação e atividade de oposição de um grupo, resultando no objeto de tutela no âmbito dos direitos fundamentais clássicos, especialmente da liberdade de manifestação de pensamento, da liberdade de reunião e de associação, e do direito de petição. A igualdade democrática exige que a maioria no poder e a minoria de oposição venham a reservar fundamentalmente a mesma oportunidade na campanha para agregação do consenso eleitoral.<sup>45</sup>

O estatuto constitucional brasileiro do direito de oposição compõe-se do princípio democrático, do princípio do Estado de Direito, do princípio federativo e do direito fundamental de oposição, juntamente com os demais princípios e direitos que os concretizam, além de outros como, por exemplo, o princípio do pluralismo político, o princípio da cidadania e determinados subsídios presentes nas disposições sobre os partidos

<sup>43</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 309.

<sup>44</sup> MEZZETTI, Luca. *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*. Rimini: Maggioli, 1992, p. 41-49.

<sup>45</sup> MEZZETTI, Luca. *Op. cit.*, p. 41-49.

políticos (por exemplo: liberdade partidária e pluripartidarismo) e sobre a organização do Poder Legislativo correlacionada ao direito da(s) minoria(s).

O tratamento jurisprudencial do direito de oposição no Tribunal Constitucional Federal da Alemanha passa por uma caracterização jurisprudencial que apresenta uma formação composta: contém elementos próprios do direito fundamental (direito à oposição), em senso objetivo e subjetivo, e componentes tipicamente jurídico-organizativos (direito de oposição), com conteúdo normativo institucional e funcional. Concretamente referido a uma multiplicidade de setores da vida democrática, o direito sob exame resguarda o *status activus* do cidadão e a posição constitucional dos grupos e formações sociais, bem como dos partidos ou grupos da minoria no âmbito da instituição parlamentar.<sup>46</sup>

O exercício da oposição recebe uma disciplina diferenciada da parte do regulamento, conformado pelo:<sup>47</sup>

a) direito de participação do grupo de oposição (participação nas votações, composições proporcionais de comissões permanentes e de inquérito);

b) direito de articulação da minoria de oposição cuja entidade corresponde, ao menos, a dimensão de um grupo;

c) direito de queixa como função da oposição no confronto da opinião pública (expresso, por exemplo, pela obstrução, pelo direito de votação nominal ou discussão de caso de denegação de uma resposta de informação objeto de uma queixa precedente);

d) direito de informação (direito de constituir comissão de inquérito, de efetuar audiência ou de receber informação e de convocar o comissário parlamentar da defesa, do instrumento de interrogação em relação ao governo);

e) direito de controle específico da oposição (através de interpelações);

f) direito de convocação funcional respeito à realização da política parlamentar de oposição; e

g) direito de veto da minoria (por meio da obstrução).

No Brasil, a oposição afasta-se de qualquer padrão organizacional. Não há nenhum tipo de referência expressa. A Lei Maior cobre indiretamente a atividade da oposição parlamentar em alguns dispositivos relacionados à organização do Poder Legislativo:

a) princípio da maioria (art. 47: "*Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*");

b) competência do Congresso (art. 49, X: "*É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.*");

c) prerrogativas parlamentares (art. 53: "*Os Deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.*");

d) instituição de comissões (art. 58: "*O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 1º: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa; § 4º: Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quando possível, a proporcionalidade da representação partidária.*");

e) composição do Conselho da República (art. 89, IV: "*O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: IV – os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados.*");

f) medidas de exceção (art. 140: "*A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros*

<sup>46</sup> MEZZETTI, Luca. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>47</sup> MEZZETTI, Luca. *Op. cit.*, p. 75-78.

para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.").

No âmbito parlamentar, os regimentos internos das Casas Legislativas instituem a figura do líder da minoria e reconhecem a atuação do Bloco Parlamentar da Minoria junto com o Bloco Parlamentar da Maioria. A estas formações dedica um capítulo especial: art. 20 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/89), há previsão até de um "Colégio de Líderes", constituído pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. Suas decisões, porém, são tomadas por meio de voto ponderado em face da expressão numérica de cada bancada, o que, de fato, esvazia a influência eventual da minoria parlamentar.

Quanto à atuação do Poder Judiciário, o entendimento predominante nas decisões envolvendo direito da(s) minoria(s) no Poder Legislativo segue a linha de que as questões *interna corporis* não são objeto de sua apreciação, pois violam o princípio da separação de Poderes. Desta forma, é urgente a defesa de uma posição doutrinária e jurisprudencial mais favorável ao entendimento do direito de oposição política como um direito fundamental.

## Referências

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico Acquaviva*. 7. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira LTDA, 1995.

ARAGON, Manuel. *Constitucion y democracia*. Madrid: Tecnos, 1989.

BAEZA, Mario Fernández. *Diccionario electoral*. t. II. San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

BARKER, Rodney. *Studies in opposition*. London: Pelican Books, 1971.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 9. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, vol. II.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. 4. Tir. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa. Promulgada em 24 de janeiro de 1967, na redação dada pela EC nº 1 de 17 de outubro de 1969 e demais emendas ulteriores. Coleção Lex. 3ª ed. São Paulo: Aurora, 1974.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Estado de Direito*. Lisboa: Fundação Mário Soares; Gradiva, 1999.

CAZZOLA, Franco. *Governo e opposizione nel parlamento italiano*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

DAHL, Robert Alan. "Governments and political oppositions", in o *Handbook of Political Science*. v. 3. New Haven: Addison-Wesley Publishing Company, 1965.

\_\_\_\_\_. *Political oppositions in western democracies*. 4. ed. New Haven-London: Yale University Press, 1969.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DUHAMEL, Olivier; MÉNY, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *Direito fundamental como oposição política*. Curitiba: Juruá, 2006.

- FARACO, Daniel. *Parlamento, vale a pena?* Porto Alegre: Globo, 1978.
- FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.
- GONZALEZ, Ismal. *Partidos e modelo político*. Rio de Janeiro: Julex, 1978.
- GORLITZ, Axel. *Diccionario de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.
- IONESCU, Ghita; MADARIAGA, Isabel de. *Opposition*. 2. ed. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- JIMÉNEZ, M. Ramírez. *Gran enciclopedia Rialp*. Madrid: Rialp, 1991.
- LAFER, Celso. Papel da oposição. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 18 jan. 2004.
- LAVOU, Georges. A contestação política. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, mar. 1958.
- LEITÃO, J. M. Silva. *Constituição e direito de oposição*. Coimbra: Almedina, 1987.
- LOAEZA, Soledad. *Oposición y democracia*. 2. ed. México: Instituto Federal Electoral, 2001.
- LÓPEZ, Mario Justo. *Manual de Derecho Político*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1994.
- MARTÍNEZ, Orlando Pardo. Presidencialismo y la oposición en América Latina: una difícil cohabitación. *Reflexión política*, Bucaramanga, ano 2, nº 4, dic. 2000.
- MEZZETTI, Luca. *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare*. Rimini: Maggioli, 1992.
- MIRANDA, Jorge. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Lex Edições Jurídicas, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MURO, Ignacio Torres. Recensiones. *Revista de estudios políticos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 101, jul. 1998.
- NAVARRO, Ángel J. Sánchez. *La oposición parlamentaria*. Salamanca: Congreso de los Diputados, 1997.
- NÓBREGA, Francisco Adalberto. Oposição e polêmica na visão holística do Direito. *Revista da Procuradoria geral do INSS*, Brasília. v. 4, n. 4, jan.-mar. 1998.
- PASQUINO, Gianfranco. *La oposición en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997.
- REQUEJO, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Barcelona: Ariel, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. v. I. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitucion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- VALADÉS, Diego e RIVAS, Rodrigo Gutiérrez (coord.). *Democracia y gobernabilidad – Memoria del IV Congreso nacional de derecho constitucional II*. t. II. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.