

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**JOÃO HENRIQUE KRAUSPENHAR**

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

**FLORIANÓPOLIS  
2014**

**JOÃO HENRIQUE KRAUSPENHAR**

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão do curso de graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentado como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis

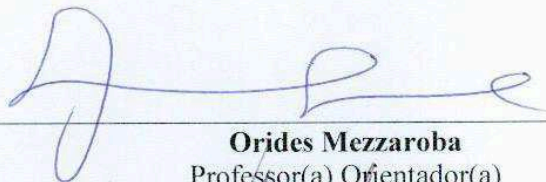
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

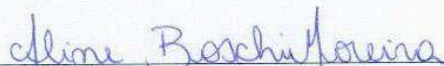
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**A fidelidade partidária no contexto da democracia representativa brasileira.**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **João Henrique Krauspenhar**, defendido em **08/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 ( dez ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 8 de Dezembro de 2014

  
\_\_\_\_\_  
**Orides Mezzaroba**  
Professor(a) Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
**Mikhail Vieira Cancellier de Olivo**  
Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**Aline Boschi Moreira**  
Membro de Banca

A minha mãe, Maria Inês, carinhosamente alcunhada de Dona Nega, pelo esteio fornecido junto ao nosso lar em todo o meu progresso acadêmico.

E ao meu pai, Darwin, pelo exemplo de integridade ética, sobretudo junto à política.

## AGRADECIMENTOS

Muitos são os que contribuíram para a consecução deste trabalho.

Destaco inicialmente minha família, a qual sempre perseverou em me guiar no exigente caminho de uma boa educação, em especial meu irmão Darwin Júnior, o qual sutilmente, e até inconscientemente, me incutiu o desejo de trilhar o percurso das Ciências Jurídicas.

Agradeço os colegas de graduação, em especial o Locatelli, o Guilherme, o Mateus, o Pedro e o Pescador, pela convivência e aprendizados proporcionados nestes cinco anos de graduação, bem como à especial amizade daí advinda.

Como elemento fulcral não poderia deixar de agradecer todos os Professores do Curso de Graduação em Direito que, em maior ou menor grau, contribuíram com minha formação na medida em que compõe e perfazem este ambiente de excelência acadêmica que experimentamos junto ao Centro de Ciências Jurídicas da UFSC. Neste ponto, destaco um Professor em especial, meu orientador Orides Mezzaroba, verdadeiro paradigma de pesquisador.

Sou grato, também, aos integrantes da Procuradoria Regional Eleitoral de Santa Catarina, exemplo de repartição pública, onde me ocorreu o interesse pelo tema deste trabalho.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à Vitória, minha namorada e, por consequência, pessoa mais próxima de mim neste período em que desenvolvi a presente pesquisa, sempre compreensiva com os eventuais infortúnios que uma vida acadêmica pode ocasionar.

*“[...] ainda que a Constituição fosse tão perfeita, como se tivesse sido baixada dos Céus, o país haveria de ser julgado não pelo seu texto, mas sim segundo o modo pelo qual a pusesse em prática.”*  
(ATALIBA, Geraldo, 2007, p. 16).

## RESUMO

A hodierna crise de representatividade experimentada pelos Partidos Políticos junto ao sistema político-representativo brasileiro justifica a perquirição acerca de suas causas. Nesse sentido é que o presente estudo analisa, em um primeiro momento, qual o papel atribuído aos entes partidários junto às democracias contemporâneas, sobretudo no desempenho da função de intermediadores entre sociedade e Estado. Após, verifica-se de que maneira a realidade partidária brasileira está configurada, buscando relacionar seu desenvolver histórico com a atual conjuntura de crise política. Ao fim, perquire-se acerca do instituto da Fidelidade Partidária propriamente dito, verificando-se em que situações assume relevância bem como de que modo a sua efetividade está garantida, a fim de constatar qual o papel, efetivo e potencial, que referido instituto desempenha junto à democracia representativa brasileira e sua relevância enquanto instrumento de superação da hodierna crise partidária. Para tanto se socorre do método de abordagem hipotético-dedutivo através de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com vistas a extrair contribuições doutrinárias e jurisprudenciais atinentes aos objetivos perseguidos. Ao cabo constata-se que o instituto da Fidelidade Partidária pode assumir contornos positivos em uma conjuntura de superação da crise partidária, desde que os Partidos Políticos assumam efetivamente o papel de intermediadores entre sociedade e Estado, mediante a garantia de um ambiente intrapartidário intensamente democrático bem como de um processo eleitoral que valorize aqueles entes e suas diretrizes em detrimento do personalismo dos candidatos.

**Palavras chave:** Direito Partidário. Democracia. Democracia Representativa. Democracia de Partidos. Partidos Políticos. Fidelidade Partidária. Mandato Político. Constituição Federal.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 DEMOCRACIA .....	11
1.1 Democracia Direta.....	18
1.2 Democracia Representativa .....	20
1.3 Democracia de Partidos .....	24
2 O DESENVOLVIMENTO DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL .....	32
2.1 Império .....	32
2.2 Primeira República .....	34
2.3 Segunda República .....	35
2.4 Terceira República.....	37
2.5 Quarta República.....	40
2.6 Regime Militar .....	42
2.7 Partido Político na Transição do Regime Militar à Consolidação Democrática da Constituição de 1988.....	46
3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA .....	56
3.1 Fidelidade Partidária e Representatividade .....	57
3.2 Aspecto Constitucional/Legal da Fidelidade Partidária .....	62
3.3 Fidelidade Partidária e Jurisprudência Sob a Égide da Constituição de 1988.....	67
CONCLUSÃO .....	77
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	82



## INTRODUÇÃO

É sabido que o Brasil experimenta, contemporaneamente, uma crise política. Prova disso são os anseios sociais, manifestados desde pouco após a promulgação da Constituição de 1988, por reformas que visem, sobretudo, ao aperfeiçoamento do sistema político-representativo.

Diversos são os problemas apontados enquanto causas desta crise, perpassando as discussões sobre temas diversos, tais quais, sistema eleitoral, condições de elegibilidade, sistema de governo.

Destaca-se, ainda, o sistema partidário, podendo-se afirmar que expressiva parcela desta crise passa pelos Partidos Políticos, na medida em que grande parte da população não os identifica enquanto entes merecedores de confiança, o que é fato notório, sendo possível falar-se em uma verdadeira crise político-partidária.

Tendo essa conjuntura de crise político-partidária em consideração, portanto, é que se buscará entender qual função que o instituto da Fidelidade Partidária assume ante nosso regime democrático, o que se justifica por se tratar de tema constantemente posto em pauta quando de discussões atinentes a eventuais reformas políticas.

Neste sentido, acredita-se que, em face da relevância do papel desempenhado pelos Partidos Políticos junto a qualquer regime democrático, o instituto da Fidelidade Partidária afigura-se imprescindível enquanto instrumento que possibilite àqueles entes o efetivo desempenho da função que lhes cabe.

A verificação dessa hipótese dar-se-á mediante o desenvolvimento de pesquisa, sobretudo, bibliográfica e documental, aplicando-se o método hipotético-dedutivo na persecução do objetivo principal, qual seja, o estudo do papel efetivamente desempenhado pelo instituto da Fidelidade Partidária junto ao nosso sistema político-representativo. Para tanto, desenvolver-se-ão pontos intrinsecamente relacionados à solução do problema a que se propõe.

Desta forma, em um primeiro momento será abordada a Democracia e suas diversas formas de concretização, de modo a se verificar de que maneira se dá a participação popular junto aos Estados pretensamente democráticos. Focar-se-á,

neste ponto, sobretudo no estudo da Democracia de Partidos, buscando averiguar de que maneira os Partidos Políticos encontram-se inseridos no jogo político-representativo e, por conseguinte, a relevância que assumem nesta forma de concretização da Democracia.

Espera-se, nesse primeiro momento, a obtenção de uma base teórica no sentido do estabelecimento de pressupostos básicos atinentes ao sistema político-representativo e aos entes partidários, sobre os quais poderemos desenvolver o restante do trabalho.

Alcançado este suporte teórico, passar-se-á ao estudo da conjuntura partidária brasileira, perpassando pelo desenvolver histórico experimentado pelas agremiações partidárias brasileiras desde os tempos mais remotos até os dias atuais, de modo a estabelecermos as características marcantes de nosso sistema partidário bem como as diretrizes relegadas pela Constituição de 1988.

Como forma de estabelecermos parâmetros temporais seguros, esta abordagem histórica será individualizada em cada momento político-institucional de relevância experimentado por nosso país.

Acredita-se que percorrer o desenvolver histórico do sistema partidário brasileiro nos proporcionará elementos que possibilitem estabelecer relações do passado com a conjuntura de crise hodiernamente experimentada.

Por fim, tendo em conta o estudo teórico da Democracia, mais especificamente na sua forma de concretização por meio dos Partidos Políticos, bem como a conjuntura partidária brasileira, é que se passará a estudar o instituto da Fidelidade Partidária propriamente dito, em suas mais diversas facetas, buscando relacioná-lo, sempre, ao nosso sistema político-representativo, de modo a estabelecer qual o papel que efetivamente desempenha e o que poderia desempenhar com vistas à solução da crise político-partidária experimentada por nosso país.

Para tanto, socorrer-se-á da legislação pertinente e de comentários doutrinários percucientes ao tema, a fim de analisarmos de que maneira os Tribunais pátrios vem tratando a questão.

Espera-se, ao final, verificar qual a relação existente entre a Fidelidade Partidária e a saúde do sistema político-partidário, como forma, inclusive, de tomada

de consciência quanto à importância do tema à superação da crise que se abate sobre nosso sistema político-representativo.

## 1 DEMOCRACIA

Democracia é um daqueles termos que, apesar de constantemente utilizados, não possuem uma significação precisa. (BONAVIDES, 2003, p. 267) Talvez esta utilização constante se dê justamente em razão da ausência de limites claros e precisos ao conceito, o que propicia o enquadramento das mais diversas situações de fato em seu campo de abrangência (KELSEN, 2001, p.25).

Na medida em que o objeto deste trabalho abrange o estudo de certos aspectos da democracia brasileira, bem como tendo em conta o acima afirmado, afigura-se conveniente tecermos considerações acerca do instituto da democracia, a fim de delimitá-lo, mas, no entanto, ainda sem relacioná-lo com a realidade nacional.

Etimologicamente, democracia quer significar poder do povo (*démos*=povo e *cracia*=poder) em contraposição à aristocracia, que quer significar poder de poucos, e à monarquia, que quer significar poder de um só.

Entretanto, a questão não poderia ser, e nem é, tão facilmente resolvida. O conceito de democracia, enquanto regime político, remonta a mais de vinte séculos atrás, sendo atribuído aos gregos sua origem.

É possível extrair uma boa ideia do que seja democracia, ainda hoje, do discurso fúnebre proferido por Péricles quando da Guerra do Peloponeso, ocorrida no século V a.C. Bobbio (2000, p. 416-417), citando e analisando referido pronunciamento, assim se manifesta:

“[...] a nossa forma de governo, diz Péricles: ‘chama-se democracia’ já que ‘se qualifica não em relação aos poucos, mas à maioria. As leis regulam as controvérsias privadas de modo tal que todos tenham um tratamento igual, mas quanto à reputação de cada um, o prestígio [...] não é conquistado com base na condição social de origem, mas na virtude do mérito; e depois, por outro lado, quanto ao impedimento constituído pela pobreza, para ninguém que tenha a capacidade de operar no interesse da cidade é obstáculo a modéstia da classe social’. Logo em seguida acrescenta: ‘A nossa, contudo, é uma vida livre não apenas no que se refere às relações cotidianas [...]: ninguém se escandaliza se uma pessoa se comporta como melhor lhe agrada’. [...] A passagem culminante do discurso parece-me ser a seguinte: ‘O cuidado com os interesses privados procede para nós lado a lado com a atividade política, e mesmo que cada um de nós esteja envolvido em diferentes ocupações, conseguimos mesmo assim ter um bom conhecimento dos negócios públicos. O fato é que nós somos os únicos a considerar aqueles que deles não se preocupam não como pessoas tranquilas, mas como pessoas boas

para nada'. A condição preliminar para o bom funcionamento do regime democrático, parece afirmar Péricles, é o interesse dos cidadãos pela coisa pública e o bom conhecimento que deriva desse interesse. 'Não pensamos – conclui – que o debate cause dano à ação; antes, o perigo reside em não esclarecer nossas ideias discutindo-as antes de enfrentar as ações que se impõem'."

Este discurso, que nos foi transmitido por Tucídides em sua obra sobre a Guerra do Peloponeso, sobreleva os aspectos positivos da democracia - como não poderia deixar de ser em razão das circunstâncias em que foi proferido - ressaltando, sobretudo, a necessária igualdade formal entre os cidadãos e sua participação junto ao governo da cidade. Entretanto, junto aos povos antigos, a democracia gozava de uma valoração negativa, diferentemente do que ocorre nos dias de hoje.

Em verdade, o que entendemos por democracia contemporaneamente difere substancialmente do entendimento dos povos do passado. Com efeito, a democracia dos antigos caracterizava-se, sobretudo, pelo fato de ser direta, isto é, efetivada diretamente pelo povo. Neste sentido, "[...] 'Democracia' significava o que a palavra designa literalmente: poder do *demos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *demos*." (BOBBIO, 2000, p. 372)

Outra diferença da democracia dos antigos para a democracia moderna diz respeito à extensão do conceito de povo. De fato, apesar de convergirem quanto à noção de que o povo é quem deve governar, diverge a primeira da segunda ao considerar que apenas os cidadãos detentores de "virtude política" é que compreendem o "povo" de um Estado. (DALLARI, 2009, p. 146)

Neste sentido, grande parte da população era absolutamente excluída do governo das cidades, participando deste apenas alguns cidadãos privilegiados, usualmente, em razão de critérios hereditários ou censitários.

No entanto, em que pese essa restrição da cidadania, deve ser atribuído aos gregos - o que é verificável no próprio discurso de Péricles - "[...] a ideia de que o ponto de partida da melhor forma de governo seja a igualdade de natureza ou de nascimento, a *isogonía*, que fez todos os indivíduos iguais e igualmente dignos de governar." (BOBBIO, 2000, p. 378)

Retomando a questão do juízo axiológico negativo em contraposição à atual valoração positiva, Bobbio (2000, p. 375) atribui à circunstância de a democracia dos

antigos ser concretizada de forma direta relevância fundamental. Com efeito, as perplexidades governativas advindas da adoção de um modelo de democracia direta fizeram com que junto aos antigos este sistema político fosse mal visto.

Para além desta circunstância, a visão negativa predominante naquela época também se deve ao sentido pejorativo que constantemente era (e continua sendo) atribuído ao conceito de povo, entendido enquanto ente coletivo incapaz de gerir a vida pública, o que assume especial relevância para que a democracia fosse vista negativamente.

A inversão deste juízo axiológico pressupôs, então, que a referência da democracia passasse a ser não mais o povo considerado enquanto ente coletivo, mas sim os indivíduos singularmente considerados. O povo não mais como um ente coletivo distinto dos seus componentes, mas sim como um ente composto por uma multiplicidade de indivíduos.

Foi, portanto, a superação da visão coletivista pela concepção individualista que proporcionou o surgimento da democracia moderna. Esta, portanto, não é mais baseada no povo enquanto ente coletivo, mas sim no indivíduo. A democracia moderna [portanto] repousa em uma concepção individualista da sociedade.” (BOBBIO, 2000, p. 380)

Esta superação só foi possível no século XVIII (DALLARI, 2009, p. 145), impulsionada, sobretudo, por movimentos sociais, religiosos e científicos, como o cristianismo, jusnaturalismo e iluminismo, os quais resgataram a individualidade do indivíduo que até então se encontrava ofuscada e absorvida pelo corpo social.

Em verdade, a modernidade propiciou uma significativa alteração de perspectiva, passando os problemas a serem analisados não mais do ponto de vista social, mas sim do ponto de vista individual. Referida alteração refletiu junto à ciência política, a qual, até então, observava o “[...] fenômeno do poder do ponto de vista do governante, e não do ponto de vista do governado, *ex parte principis* mais do que *ex parte populi*.” (BOBBIO, 2000, p. 390)

Com a valorização do aspecto individual propiciada pela modernidade, a perspectiva com o que o objeto da ciência política passou a ser abordado inverteu-se, passando-se a relevar, sobretudo, o indivíduo enquanto ser dotado de direitos e

prerrogativas no estudo da questão do poder. Trata-se, em verdade, de uma verdadeira “revolução copernicana” no campo das ciências sociais.

Foi justamente sobre essa base individualista, proporcionada por mudanças radicais, em última análise, no próprio conhecimento, que nasceu a democracia moderna baseada não mais em uma concepção organicista da sociedade, mas sim atomista. A ética democrática passa a ser vista sob o aspecto individual.

Com essa inversão, a democracia moderna passou a ostentar valor axiológico sobremaneira positivo, o que é perfeitamente constatável na intenção de todos Estados contemporâneos pretenderem ser, ao menos formalmente, uma democracia. (DALLARI, 2009, p. 150; BONAVIDES, 2003, p. 267) Em verdade, os princípios democráticos básicos foram adquirindo caráter universal, na medida em que a democracia foi se espalhando entre os mais diversos estados com a consequente extensão dos direitos políticos a uma parcela da população mundial cada vez maior.

Neste ponto, convém quebrarmos brevemente a linha de raciocínio para ressaltarmos definitivamente as causas da superação do juízo axiológico negativo predominante na democracia dos antigos pelo juízo axiológico positivo atinente à democracia moderna. Em um primeiro momento, a extensão adquirida pelos valores democráticos, tanto no aspecto territorial quanto no pessoal, ocasionou a superação da forma de concretização direta pela forma representativa, o que fez com que a visão negativa advinda daquela circunstância específica não mais subsistisse no seio dos regimes democráticos modernos quanto a este ponto. Ressalte-se que esta transição será mais bem analisada adiante, não cabendo maiores considerações neste momento inicial de apresentação do tema.

Quanto à outra circunstância que embasava um juízo negativo acerca dos regimes democráticos, viu-se que a superação da visão coletivista pela individualista a relevou, insubsistindo as duas principais bases em que se apoiava o aspecto axiológico negativo da democracia dos antigos.

Prosseguindo, verifica-se que, não obstante a preferência assumida junto aos Estados e aos cidadãos, bem como a extensão que adquiriu, o ideal democrático nunca se concretizou. Isto se deve, sobretudo, em razão de duas circunstâncias.

A primeira diz respeito à incompatibilidade entre os valores últimos que a democracia pretende realizar. São estes valores a liberdade e a igualdade, os quais não são passíveis de realização integral e simultânea. Com efeito, Bobbio (2000, p. 422), reconhecendo esta incompatibilidade, assim se manifesta:

“Uma sociedade na qual estejam protegidas todas as liberdades, nelas incluída a liberdade econômica, é uma sociedade profundamente desigual, não obstante o que digam sobre ela os fautores do mercado. Mas, ao mesmo tempo, uma sociedade cujo governo adote medidas de justiça distributiva tais que tornem os cidadãos iguais não apenas formalmente ou diante das leis, como se diz, mas também substancialmente, é obrigada a limitar muitas liberdades.[...]”

Tendo em conta, portanto, a impossibilidade de se realizar integral e simultaneamente estes dois valores, deve-se considerá-los não enquanto pontos de partida, mas sim enquanto pontos de chegada, os quais deverão ser efetivados na medida do possível em cada regime democrático isoladamente considerado.

A segunda circunstância diz respeito aos titulares do poder. Conforme já visto, o poder, em um regime democrático, pertence aos indivíduos isoladamente considerados. Tem-se, portanto, que o indivíduo é o fundamento da democracia. No entanto, indaga-se: qual indivíduo? Bobbio (2000, p. 422-423) nos diz que a democracia pressupõe um indivíduo racional, “[...] capaz de avaliar as consequências não apenas imediatas, mas também futuras das suas próprias ações, e portanto de avaliar seus próprios interesses em relação aos interesses dos outros [...]”.

Vê-se, portanto, que a democracia pressupõe um indivíduo ideal, o que faz com que a própria concepção de democracia seja um ideal-limite, uma vez que a maioria dos indivíduos carecem das aptidões necessárias para formular um juízo político adequado às aspirações democráticas.

Tem-se, então, que por contradições internas ao próprio ideal de democracia, este é inalcançável. Isto não quer significar que a democracia não exista e não deva ser perseguida, mas apenas que ela não deve ser vista enquanto preenchimento de requisitos materiais, mas sim como uma via que fornece as regras a serem observadas pelos pretensos Estados democráticos em sua atuação.

Neste sentido, a democracia caracterizar-se-ia tão somente pela presença de parâmetros a serem observados pelo Estado no seu funcionamento e na sua



existência, independentemente das decisões concretas que venha a adotar. Trata-se de uma concepção processual da democracia, na medida em que esta se verificaria no estabelecimento de regras do jogo que proporcionem a tomada de decisões coletivas que interessam à coletividade com o máximo de consenso e o mínimo de violência. (BOBBIO, 2000, p. 426)

Referido entendimento é benéfico, porquanto permite reconhecer a singularidade de cada Estado democrático. Com efeito, mesmo reconhecendo que concretamente um Estado difere do outro, é possível reconhecê-los enquanto democráticos uma vez que obedeçam às “regras do jogo”.

Destarte, um dos parâmetros a serem observados pelos Estados democráticos diz respeito ao estabelecimento de regras atinentes à escolha dos líderes. Ao estabelecer estas regras, a democracia não nos garante que serão escolhidos os melhores líderes, mas acaba nos propiciando um processo pacífico para substituí-los, evitando que líderes indesejados se perpetuem no poder, através da “fiscalização eleitoral” por parte dos cidadãos.

Bobbio (2000, p. 427) ainda nos fala de uma série de outros pressupostos necessários à democracia, enumerando-os na seguinte relação:

[...] 1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expressa por ele; 2) o voto de todos cidadãos deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.”

Dallari (2009, p. 151), por sua vez, entende que, para a caracterização de um regime democrático, a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos devem ser asseguradas, tratando-se, em verdade, de

princípios fundamentais que qualquer Estado que se pretenda democrático deve minimamente resguardar.

Prosseguindo no estabelecimento de critérios que possibilitem a caracterização de um Estado enquanto democrático, colhe-se da lição de José Afonso da Silva (2011, p. 119-120) certos valores que devem ser respeitados, tais quais: a) convivência social em uma sociedade livre justa e solidária; b) poder emanado do povo e exercido em seu proveito; c) participação do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; d) respeito ao pluralismo político e cultural; e) liberação da pessoa humana de formas de opressão.

Bonavides (2003, p. 266), reconhecendo a dificuldade de se conceituar o que deve se entender por democracia, entende por bem parafrasear Abraham Lincoln ao afirmar que deve ser entendida como governo do povo para o povo.

Estabelecidos alguns parâmetros que proporcionam a delimitação do que há de se entender por regime democrático, passa-se a analisar outra questão de relevo nesta abordagem inicial, consubstanciada nas regras concernentes à tomada de decisões coletivas, as quais devem propiciar o máximo de consenso e eficácia e o mínimo de litigiosidade.

É neste sentido que a regra da maioria se estabeleceu quase que como um parâmetro universal para a tomada de decisões em regimes democráticos. Não obstante esta constatação, democracia e regra da maioria não se confundem, devendo-se ressaltar, inclusive, que quando se fala em democracia enquanto “governo da maioria” não se está referindo à aplicação da regra da maioria, mas sim ao ente coletivo titular do poder, qual seja, a maioria em contraposição à minoria dos regimes aristocráticos e monárquicos. (BOBBIO, 2000, p. 430)

Desta forma, é possível que haja regimes democráticos que não se valham da regra da maioria para tomada de suas decisões bem como, por outro lado, regimes não democráticos que utilizem a regra da maioria no seu processo decisório.

A adoção desta regra se dá com fulcro em razões técnicas e axiológicas. De fato, considerando que as decisões podem se dar de forma unipessoal, por maioria, ou por unanimidade, tem-se que do ponto de vista técnico a decisão unipessoal se mostra mais conveniente, na medida em que facilita a tomada de decisões, e a decisão por unanimidade a menos conveniente, na medida em que quase

impossibilita a tomada de decisões, gozando a decisão por maioria de posição intermediária. Por outro lado, do ponto de vista axiológico, é a decisão por unanimidade que se mostra mais conveniente, na medida em que não desagrada a ninguém, enquanto a decisão unipessoal é a menos conveniente, por se tratar de verdadeira imposição, gozando novamente a decisão por maioria de posição intermediária. (BOBBIO, 2000, p. 423)

Tendo em vista, portanto, as considerações técnicas e axiológicas negativas advindas da adoção de regra de decisão unipessoal ou por unanimidade, tem-se que a regra por maioria se impõe naturalmente como mecanismo mais adequado aos regimes democráticos, não havendo que se confundi-la, no entanto, com a própria democracia.

Não obstante os aspectos positivos advindos da adoção da regra da maioria, contemporaneamente tem assumido destaque o método contratual de tomada de decisões. Referido método pressupõe um acordo entre os diversos interesses relativos à decisão a ser tomada, com a concessão recíproca entre as partes. Em verdade, a decisão continua a ser tomada por maioria, mas as diversas partes interessadas negociam a fim de formar a própria maioria, a qual, de outro modo, não se formaria espontaneamente. (BOBBIO, 2000, p. 439-440)

A relevância assumida por este método decorre da contemporânea tendência de formação de grupos de interesses, os quais se pretendem fazer representar junto ao Estado. Chegamos, neste ponto, ao aspecto da democracia mais relevante ao presente trabalho, qual seja, a representatividade.

Por este motivo é que, considerados os aspectos históricos, substanciais e formais mais relevantes no que concerne à democracia, passa-se a analisar a questão da representatividade, relacionando-a, sobretudo, com as diferentes formas de realização do regime democrático.

### 1.1 Democracia Direta

As modalidades de concretização da democracia podem ser divididas em dois grandes grupos: democracia não representativa ou direta, e democracia representativa ou indireta. (BONAVIDES, 2003, p. 268)

Como a democracia direta prescinde, até certo ponto, da análise da questão da representatividade, é dela que nos ocuparemos primeiro. Referida forma de concretização dos valores democráticos tem seu berço junto à Grécia antiga, especialmente na cidade-Estado de Atenas.

Caracteriza-se pela participação direta dos cidadãos junto ao governo do Estado que compõe, pressupondo um *lócus*, não só físico, mas também político, onde os cidadãos devem deliberar sobre todas as questões de interesse público. Na Grécia antiga, referido *lócus* vislumbrava-se na *Ágora*, espécie de praça a que os cidadãos eram chamados para o exercício do poder político. (BONAVIDES, 2003, p. 268)

Ressalte-se que a concretização direta da democracia pelos cidadãos gregos da antiguidade era facilitada em razão da estrutura social predominante àquela época, em que apenas pequena parte da população dispunha de direitos políticos suficientes para participar do governo das cidades. Dallari (2009, 146), conforme afirmado alhures, afirma que a cidadania era conferida apenas às pessoas que ostentassem “virtude política” para tanto.

Deste modo, o número de cidadãos aptos a participarem da vida pública era significativamente reduzido se comparado à totalidade da população, o que, em singela análise, favorecia decisivamente o sucesso da democracia direta àquele tempo.

Bonavides (2003, p. 269) aponta, ainda, outra circunstância decisiva ao predomínio da democracia direta junto aos antigos, que é a concepção que se tinha do indivíduo enquanto eminente ser social. Destarte, imperativa a participação junto à vida política da cidade ao indivíduo que se pretendesse valorizado, sendo o Estado, àquela época, visto como algo essencialmente positivo, na medida em que dele dependia a sobrevivência do cidadão contra os inimigos externos.

Hodiernamente, entretanto, raros são os exemplos da forma direta de concretização da democracia. Bobbio (2000, p. 421) entende que a superação da forma direta pela representativa se deu, sobretudo, em razão da extensão que os valores democráticos alcançaram - tanto no aspecto pessoal, quanto no aspecto territorial - o que acabou impossibilitando a consulta direta aos cidadãos, agora em maior número, esparsos por um território mais amplo.

Do mesmo modo, Dallari (2009, p. 152) confere especial relevância à ampliação subjetiva dos direitos políticos enquanto causa da impossibilidade de concretização direta da democracia. Entretanto, não se limita a esse aspecto, ressaltando - a nosso ver acertadamente - a ampliação das funções do Estado contemporâneo enquanto óbice à participação direta dos cidadãos junto a toda e qualquer questão pública.

Em suma, razões de ordem prática influíram fortemente na derrocada da democracia direta em prol da então concretizável democracia representativa.

Entretanto, verifica-se hodiernamente a presença, no seio das democracias representativas, de institutos políticos ligados à forma de concretização direta da democracia, tais quais, referendo, plebiscito, iniciativa popular, *recall*, etc.. (BONAVIDES, 2003, p. 275; DALLARI, 2009, p. 153)

Esta constatação, no entanto, não quer significar que esteja ocorrendo uma superação da democracia representativa pela democracia direta dos moldes da antiguidade. Com efeito, em razão de circunstâncias já referidas, o retorno à forma direta de concretização da democracia mostra-se inviável. O que ocorre contemporaneamente, em verdade, é um processo de intensificação do poder ascendente, proveniente da base social, bem como de ampliação dos espaços democráticos, com a extensão de seus valores respectivos à *locus* sociais mais diversos além do Estado. (BOBBIO, 2002, p. 67)

Tem-se, portanto, que, hodiernamente, um regime político que se pretenda efetivamente democrático deve mesclar institutos de representação com instrumentos de efetivação direta da democracia, o que variará conforme o espaço social a que se esteja fazendo referência.

Em que pese o interesse que o assunto desperta, bem como a relevância que possui, um desenvolvimento maior acerca dele não condiz com as finalidades do trabalho. Neste sentido, prosseguindo com a análise das modalidades de concretização da democracia, passa-se ao estudo da democracia representativa.

## 1.2 Democracia Representativa

Democracia representativa é um regime político que se caracteriza pelo fato de as decisões coletivas – que importam à coletividade inteira – “[...] serem tomadas

não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para essa finalidade.” (BOBBIO, 2002, p. 56)

Quando do desenvolvimento do início deste capítulo, ao abordarmos questões gerais acerca da democracia, constatou-se que a democracia representativa está intrinsecamente relacionada às revoluções liberais do século XVIII. Melhor dizer, no entanto, que a representação política é que está intimamente relacionada à doutrina liberal, uma vez que, conforme veremos, os valores democráticos não se concretizavam plenamente naquela época.

Com efeito, vislumbra-se no desenrolar da experiência histórica inglesa uma sucessão de acontecimentos políticos que propiciaram o fortalecimento do poder do parlamento, berço da representatividade, em detrimento do poder do monarca. Em verdade, a sucessão dos acontecimentos históricos denota uma contínua ampliação da representatividade dos cidadãos junto ao Estado, o que acabou culminando na institucionalização da representação política através do parlamento. (MEZZARROBA, 2004, p. 31)

Do mesmo modo, a Revolução Norte Americana culminou com a institucionalização da representação política, mediante a criação de duas casas legislativas, onde os representantes eleitos dos cidadãos tomariam as decisões atinentes ao Estado e ao interesse público. (MEZZARROBA, p. 35-36)

A Revolução Francesa não destoou das experiências históricas predecessoras, desaguando, também, na institucionalização da representação política, tendo a doutrina de Emmanuel Joseph Sieyès exercido relevante influência para tanto. Sieyès (apud MEZZARROBA, 2004, p. 38-40), entretanto, encampava a teoria do voto censitário, segundo a qual, apenas os proprietários é que poderiam votar. Referida concepção de representação política é que acabou predominando junto ao Estado Liberal.

As razões de referida modalidade de representação política ter predominado são constatáveis na medida em que o Estado Liberal era concebido como ente que deveria garantir, em especial, a propriedade. Neste sentido, nada mais adequado que os interessados nesta proteção, ou seja, os proprietários, se fizessem representar junto ao Estado por meio da representação política censitária. Tem-se, portanto, que:

“[...] em seu processo de desenvolvimento, a doutrina liberal acabou definindo-se por determinado tipo de organização política, em cujos limites a representação política acabou se constituindo como forma de manifestação de uma pequena parcela de indivíduos.”  
(MEZZARROBA, 2004, p. 47-48)

Justamente em razão desta circunstância é que não podemos conceber os Estados Liberais desta época enquanto democráticos, sobretudo se levarmos em consideração a acepção que democracia assume contemporaneamente. São, com razão, representativos, mas não democráticos, uma vez que limitam sobremaneira a extensão dos direitos políticos. (BOBBIO, 2002, p. 57)

Deste modo, as democracias representativas contemporâneas devem respeitar uma série de valores para serem consideradas enquanto tal, como, por exemplo, sufrágio universal, pluralismo político, liberdade de opinião, de reunião, de associação, etc. (BONAVIDES, 2003, p. 274)

Com efeito, os valores democráticos não pressupõe unicamente a representatividade, exigindo, ainda, o respeito a valores substanciais que impliquem no efetivo resguardo e participação dos cidadãos.

Voltando a questão da representatividade propriamente dita, impõe-se a questão de saber o que entendemos por “representação”. Com efeito, representação é termo que pode assumir diversos significados, importando esclarecer as variáveis que importam à representação política.

Primeiramente, importa saber se a relação entre representado e representante é de delegação ou de confiança. Se a relação for de delegação, o representante é um mero porta-voz do representado. Por outro lado, se o representante for um fiduciário, não estará adstrito às instruções do representado, possuindo certa liberdade em sua atuação. Após, importa saber o conteúdo desta representação, podendo o representante representar o representado em seus interesses gerais enquanto cidadão ou em seus interesses particulares, enquanto indivíduo. (BOBBIO, 2002, p. 58)

Neste sentido, verifica-se que há uma intrínseca relação entre “[...] a figura do representante como delegado e a da representação dos interesses particulares, e de

outro lado entre a figura do representante como fiduciário e a representação dos interesses gerais.” (BOBBIO, 2002, p. 59)

Em verdade, à primeira composição referida corresponde a figura do mandato imperativo, segundo o qual os mandatários políticos estão estritamente vinculados às instruções dos seus mandantes, como se houvesse um vínculo jurídico entre eles equivalente ao de um contrato de mandato, razão pela qual em desatendendo o representante as instruções dos representados, poderá ter seu mandato extinto. (BONAVIDES, 2003, p. 262)

À segunda composição referida, por sua vez, corresponde o mandato representativo, modalidade que acabou superando a do mandato imperativo com o advento das Revoluções Liberais já referidas. Com efeito, a doutrina liberal via nesta espécie de representação política resquícios de absolutismo, uma vez que era através desta espécie de mandato que o monarca fazia consultas aos cidadãos. (BONAVIDES, 2003, p. 262-263)

Edmund Burke (2012, p. 100), em seu célebre Discurso aos Eleitores de Bristol, no ano de 1774, foi o primeiro a defender as bases do mandato representativo, propugnando que em que pese as diretrizes dos representados devessem ser consideradas, os representantes não poderiam sujeitar-se única e exclusivamente às suas instruções imperativas.

À época, referido posicionamento revestia-se de substancial ineditismo, vindo a ser consagrada, posteriormente, na Constituição Francesa de 1791, segundo a qual os representantes eleitos não o seriam de nenhum Departamento em específico, mas sim de toda a Nação. Com isto, fazia prevalecer a tese da representação política enquanto fiduciária e dos interesses gerais da sociedade.

Em decorrência da crise de representatividade que se abate sobre os mais diversos Estados que encampam o modelo liberal de representação, contemporaneamente vislumbra-se uma tendência de reavivamento do instituto do mandato imperativo enquanto solução. (BONAVIDES, 2003, p. 263) Entretanto, por razões semelhantes à inviabilidade do retorno da democracia direta, inviável o retorno ao mandato imperativo. Em verdade, quando hodiernamente se fala em democracia representativa, está se fazendo referência ao modelo de mandato representativo. (BOBBIO, 2002, p. 59-60)



Buscando contornar as mazelas oriundas destes dois modelos de mandato é que se passou a falar de mandato partidário no seio de uma verdadeira Democracia de Partidos, a qual passa a ser analisada a seguir.

### 1.3 Democracia de Partidos

Como o próprio nome indica, em uma Democracia de Partidos, também chamada de Estado de Partidos, as organizações partidárias assumem papel central, exercendo verdadeiro papel de centros articuladores e irradiadores das principais decisões políticas a serem tomadas pelo Estado respectivo.

Contemporaneamente, onde a Democracia de Partidos é uma realidade presente em muitos países, pode passar a falsa impressão de que as organizações partidárias sempre gozaram de posição privilegiada junto aos Estados. Ocorre que nem sempre foi assim. Em verdade, o reconhecimento da importância dos Partidos Políticos é fenômeno contemporâneo, possuindo suas raízes no início do século XX, e seu tronco, ou seja, seu desenvolvimento substancial, sobretudo a partir da segunda metade deste mesmo século. (BONAVIDES, 2003, p. 50)

Desta maneira, analisar o desenrolar histórico das organizações partidárias, especialmente do ponto de vista doutrinário e político, afigura-se imprescindível ao desenvolvimento do presente trabalho, a fim de que possamos compreender o caminho percorrido pelos Partidos Políticos até alcançarem o papel de relevo que desempenham hodiernamente junto a diversos Estados.

Neste sentido, ao olharmos para a história da humanidade, constataremos que agrupamentos de indivíduos em torno de fins políticos sempre existiram, assumindo as mais diversas designações, tais quais, seitas, clubes, comitês, ligas, facções, movimentos, etc. (MEZZAROBA, 2004, p. 87)

Estes primeiros agrupamentos políticos, entretanto, visavam a “defender os interesses imediatos e práticos de seus membros, sem grandes preocupações, pelo menos inicialmente, quanto à implantação de uma política de governo mais duradoura.” (MEZZAROBA, 2004, p. 88-89)

Os Partidos Políticos, por outro lado, surgem visando a objetivos mais amplos, no sentido de modificar a própria estrutura política existente, por meio da mediação que fazem entre Sociedade e Estado.

Com efeito, José Afonso da Silva (2011, p. 395) os define como “[...] uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”

Em verdade, nas mais diversas definições que nos são dadas pelos teóricos partidários, é possível observar a presença de quatro elementos em uma organização partidária: a) organização coletiva; b) doutrina comum; c) qualificação política dessa doutrina; e d) busca da conquista do poder. (BONAVIDES, 2003, p. 344)

Os Partidos Políticos em um primeiro momento, entretanto, gozavam de visão negativa junto à doutrina e ao Estado, sendo comumente confundidos com o termo facção. (BONAVIDES, 2003, p. 349) Com efeito, o Partido Político, assim como as facções, era visto como algo negativo na medida em que significava uma ruptura de parcela da Sociedade, a qual buscava fazer valer seus interesses individuais em detrimento dos interesses da coletividade, os quais se pretendiam representados pelo ente Estatal. O termo partido, portanto, era associado à ideia de “separação e divisão”. (MEZZARROBA, 2004, p. 92)

Neste sentido o posicionamento de Rousseau, segundo o qual as organizações partidárias seriam elementos estranhos ao Estado e desagregadores da vontade geral, na medida em que fariam prevalecer sua vontade sobre a de seus membros. Deste modo, a vontade seria “geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado”. (apud MEZZARROBA, 2004, p. 95)

Entretanto, com o tempo os termos Partido e facção foram se diferenciando, assumindo, cada qual, diferentes significações. Aos Partidos Políticos foi deferida conotação positiva, enquanto às facções foi atribuído sentido pejorativo.

Em verdade, facção e Partido eram vistos como duas faces de uma mesma moeda, uma vez que uma facção poderia dar origem a um Partido e uma organização partidária facilmente poderia degenerar-se em uma facção.

Esta diferenciação é bem apontada por Voltaire (apud MEZZARROBA, 2004, p. 98), em sua *Encyclopédie*, quando afirma que “a palavra ‘partido’ não é, em si, repulsiva; a palavra ‘facção’, sempre o é”.

Em que pese essa visão negativa, as organizações partidárias eram toleradas, pois eram consideradas enquanto um mal necessário das então incipientes Democracias. Hume (apud MEZZARROBA, 2004, p. 98), ao considerá-las enquanto uma “consequência desagradável” dos “governos livres”, resume bem o quanto sustentado.

Este sentido pejorativo que era atribuído às organizações partidárias acabou refletindo junto às Revoluções Liberais que se deram à época, sobretudo na Revolução Francesa e na Revolução Americana. E nem poderia ser diferente, defensoras que foram da irrestrita liberdade individual, viam nos Partidos Políticos associações perniciosas à livre manifestação de cada cidadão.

Em suma, verifica-se uma intrínseca relação entre a Doutrina Liberal e a concepção negativa que se tinha sobre os Partidos Políticos, na medida em que aquela entendia que as organizações partidárias ingeriam indevidamente sobre a liberdade dos indivíduos.

Em meio a toda essa artilharia de críticas às organizações partidárias, devem-se ressaltar os ensinamentos de Burke (2012, p. 101), já em 1770, ao compreender, contrariamente à doutrina de seu tempo, a importância que os Partidos Políticos assumiam junto ao Estado, uma vez que promoviam conjuntamente o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual seus integrantes se achavam de acordo.

Inobstante a visão negativa de que gozavam os Partidos Políticos junto à doutrina e ao Estado, estes adquiriram, com o passar do tempo, importância cada vez maior junto à Sociedade. Esta circunstância decorre, em grande medida, da insuficiência do modelo de representação liberal no seio das novéis Democracias Representativas.

Conforme visto alhures, no modelo liberal de representação, o representante não possuía vínculo algum com os representados, uma vez que adquirido o mandato, poderia tomar as decisões da maneira que melhor lhe aprouvesse. Isto propiciou o surgimento das organizações partidárias, enquanto entes

intermediadores da relação representante-representado. “Neste sentido, pode-se afirmar que os Partidos Políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.” (MEZZARROBA, 2004, p. 84)

Em um primeiro momento, tendo em vista o papel desempenhado pelos Partidos Políticos, independentemente de reconhecimento junto ao Estado, é possível falar-se em uma Democracia Representativa Partidária enquanto evolução do modelo anterior de Democracia Representativa, guardando com esta, ao mesmo tempo, uma relação de continuidade e conflito. (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 82-83)

Com o desenvolver histórico e uma tomada de consciência cada vez maior quanto à importância dos Partidos Políticos - especialmente em decorrência da crise de representatividade que decorria da sua ausência na relação representante-representado - aquelas organizações partidárias foram ganhando um espaço cada vez maior junto ao Estado, até o ponto em que seu reconhecimento Constitucional passou a ser reclamado e discutido.

Bonavides (2003, p. 354) nos fala que a concepção dos Partidos Políticos enquanto organizações sem reconhecimento legal ou constitucional é característica do Estado Liberal, justamente em razão da concepção individualista que o embasava. Por outro lado, o reconhecimento da importância das organizações partidárias seria característico dos Estados Sociais, onde a Democracia de Massas predominaria.

Neste sentido, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, os Partidos Políticos foram sendo constitucionalmente reconhecidos pelos mais diversos países, *v.g.*, Brasil, Itália, Alemanha, França, Portugal, Espanha, etc.

Com o reconhecimento constitucional das organizações partidárias, estas passaram a gozar de garantia de liberdade de existência frente aos Estados e às outras próprias organizações partidárias. García-Pelayo (1986, p. 53) entende tratar-se de garantias de Liberdade Externa.

Por outro lado, os Partidos Políticos deveriam propiciar aos seus filiados um ambiente democrático, propício à participação dos cidadãos, a fim de que pudessem cumprir a função constitucional que lhes tinha sido deferida. Neste ponto, García-Pelayo (1986, p. 62-63) nos fala em garantias de Liberdade Interna.

Por fim, a constitucionalização implicava, ainda, o reconhecimento de Direitos dos Partidos Políticos a prestações do Estado, tal qual aporte financeiro e disponibilização de meios de comunicações sociais, a fim de que aqueles, no desempenho de suas funções, pudessem cumpri-las satisfatoriamente. (GARCIA-PELAYO, 1986, p. 65-66)

Em verdade, o reconhecimento constitucional das organizações partidárias refletiu e institucionalizou a importância daqueles entes junto à representação política. Com efeito, a ampliação do sufrágio e das funções estatais, caracterizou o que costumamos chamar de Democracia de Massas, a qual pressupõe os Partidos Políticos enquanto entes intermediadores da Sociedade e Estado.

Deste modo, as organizações partidárias atuam enquanto entes articuladores das vontades individuais, na medida em que “convertem as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas a serem realizadas pelos poderes públicos”. (MEZZARROBA, 2004, p. 156)

A necessidade da atuação dos Partidos Políticos neste sentido é facilmente entendível quando se observa que hodiernamente o indivíduo, isoladamente considerado, não possui mais qualquer poder frente ao Estado, sendo necessária sua associação a outros indivíduos com ideias políticas semelhantes, para que possa fazer valer suas pretensões políticas.

Destarte, tem-se que contemporaneamente os Partidos Políticos assumem especial relevância junto à questão da representação política, a qual, conforme já visto, é de suma importância aos Estados Democráticos, uma vez que é através dela que os indivíduos se fazem representar junto ao ente estatal e a Democracia, então, efetivamente se realiza.

Deste modo, passou-se a falar em Estado de Partidos, na medida em que a estes é que caberia a articulação política da Sociedade junto ao Estado. Referida compreensão de Estado foi precedida de uma construção teórica, a qual, entretanto, em razão de tudo o quanto já afirmado acerca da concepção liberal das organizações partidárias, teve seu desenvolvimento tardio, localizado, em grande medida, a partir do início do século XX.

Foi a Alemanha o berço do desenvolvimento de uma Teoria do Estado de Partidos. Acredita-se que esta circunstância tenha se dado em razão do desenvolvimento de uma Teoria de Estado naquele país durante o século XX. (MEZZARROBA, 2004, p. 159).

Richard Schmidt foi o primeiro teórico a tratar especificamente da questão dos Partidos Políticos frente ao Estado. (BONAVIDES, 2003, p. 352) Segundo Schmidt (apud MEZZARROBA, 2001, p. 42), em razão da impossibilidade de se formular uma política estatal com base nas concepções individuais de cada cidadão, a organização partidária apareceria como instrumento adequado à articulação da vontade política dos agrupamentos sociais.

A este desenvolvimento teórico, contribuiu decisivamente a constatação anterior de Jellinek (apud MEZZARROBA, 2001, p. 40) no sentido de que Sociedade e Estado devem ser considerados fenômenos diversos.

Divergem estes autores, entretanto, no ponto em que este considerava que o Partido Político estaria vinculado apenas à Sociedade, não possuindo qualquer feição estatal, enquanto Richard Schmidt (apud MEZZARROBA, 2004, p. 164), em razão do exposto acima, vislumbrava uma íntima relação entre a organização partidária e o Estado, na medida em que aquelas seriam “forças formadoras do Estado dentro da vida social”.

Esta questão relativa ao papel dos Partidos Políticos frente ao Estado, refletiu junto às discussões que antecederam a Constituição de Weimar na Alemanha, tendo prevalecido a concepção de que os Partidos possuíam relação apenas com a Sociedade. (BONAVIDES, 2003, p. 354)

Entretanto, de qualquer modo, seu art. 124 acabou reconhecendo o direito às associações políticas, o que, à época, significou grande avanço.

Kelsen (2000, p. 35-37), o eminente jurista pai da Teoria Pura do Direito, também se dedicou à questão das organizações partidárias, sendo ardoroso defensor da imprescindibilidade daquelas junto ao Estado que se apresentava à sua época, pois entendia que cabia a elas a função de agrupar as vontades individuais semelhantes e interpô-las junto ao ente estatal.

Neste sentido, entende que a efetividade dos valores democráticos pressupõe, necessariamente, a presença dos Partidos Políticos enquanto entes

políticos articuladores das diferentes vontades individuais, sendo imprescindível, portanto, a configuração de um Estado de Partidos (KELSEN 2000, p. 45). Neste, “[...] a vontade geral [...] sempre resultaria da contraposição das vontades das organizações partidárias, as quais teriam o compromisso de representar os interesses e posições divergentes dos diferentes segmentos sociais”. (MEZZARROBA, 2004, p. 172)

Radbruch (apud MEZZARROBA, 2004, p. 172), seguindo a mesma linha, vai mais além, tecendo considerações acerca de questão central à Teoria dos Partidos e que diz respeito ao tema do presente trabalho, qual seja, a Fidelidade Partidária. Neste sentido, reconhecendo as organizações partidárias como necessárias à articulação política entre Sociedade e Estado, afirma que o mandato do representante eleito deveria estar vinculado ao Partido, o que não se confundiria com espécie de mandato imperativo, mas sim configurar-se-ia em mandato partidário.

Isto aplacaria a crise de representatividade que se abatia junto às Democracias Representativas, uma vez que o cidadão-representado teria a oportunidade de fazer valer suas concepções frente ao Estado na medida em que participasse junto à organização partidária. Neste sentido, todos os integrantes de um Partido Político teriam a oportunidade de concorrer na formação da vontade partidária, donde a deliberação resultante deveria ser respeitada pelo representante do Partido eleito, sob pena de a representação política não realizar-se e a vontade manifestada junto ao Estado ser única e exclusivamente do representante e não dos representados.

Isto não quer significar que o representante eleito se reduza a um mero autômato das deliberações partidárias, mas sim que ele, na condição de representante do partido deverá observar as deliberações tomadas no seio da agremiação partidária, as quais serão decididas de forma democrática com a participação, inclusive, do representante.

Em verdade, a participação do representante neste processo de deliberações intrapartidárias deve ser essencial. Não no sentido de que ele venha a impor sua vontade sobre a dos demais filiados, mas sim no sentido de que ele, enquanto representante do Estado, possa transmitir às discussões partidárias o que ele entende por adequado tendo em vista a posição que ocupa.

Esta circunstância denota claramente a necessidade de que os Partidos Políticos possuam uma estrutura interna amplamente democrática, propícia a que todos os cidadãos filiados possam participar e externar sua opinião. Neste sentido, Mezzaroba (2004, p. 182) nos fala em Democracia Intrapartidária, a qual deve ser tomada em verticalidade ascendente, sendo a vontade do Partido formada a partir da base social e não imposta a partir dos órgãos mais elevados da organização partidária.

Deste modo, a mera presença de Partidos em um Estado qualquer não implica necessariamente em um caráter Democrático, uma vez que este dependerá da observância de um ambiente democrático no seio das agremiações partidárias, a fim de que as deliberações destas sejam efetivamente democráticas, bem como a garantia de que cabe aos Partidos Políticos a articulação da Sociedade junto ao Estado.

Com efeito, de nada adiantaria garantir a Democracia Intrapartidária se as organizações partidárias não possuíssem qualquer ingerência junto ao Estado. Do mesmo modo, de nada adiantaria garantir a ingerência dos Partidos Políticos junto ao Estado, se aqueles não observassem os princípios democráticos em sua atuação.

Neste sentido é que às Democracias contemporâneas estes dois pontos se afiguram de especial relevância, sendo necessário o reconhecimento dos Partidos Políticos enquanto entes imprescindíveis à participação dos cidadãos junto aos Estados, bem como devendo ser garantido um ambiente democrático no interior das agremiações partidárias a fim de que os cidadãos possam efetivamente participar da formação da vontade coletiva.

Considerados aspectos históricos, teóricos e práticas acerca da Democracia de Partidos, passa-se a correlacionar o quanto analisado com a realidade histórica brasileira, sobretudo no que diz respeito à questão dos Partidos Políticos e da Fidelidade Partidária.



## 2 O DESENVOLVIMENTO DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL

Considerados os aspectos genéricos acerca dos Partidos Políticos e da Democracia de Partidos, passa-se ao estudo do papel das agremiações partidárias no contexto da Democracia Representativa Brasileira.

Para tanto, afigura-se imprescindível percorrermos o desenvolvimento destas instituições políticas no bojo do desenrolar histórico experimentado por nosso país, focando a análise na relação existente entre Estado e Partidos Políticos.

Tal desiderato não se apresenta de fácil consecução, tendo em vista que nossa Ciência Política, até bem pouco tempo, não conferia ao tema das agremiações partidárias a relevância merecida. Em verdade, tal circunstância é apenas um sintoma da pouca importância de que gozavam os Partidos Políticos junto ao Império e às primeiras fases da República, o que à frente se constatará. (BONAVIDES, 2003, p. 377)

Ressalte-se que, tendo em vista a dificuldade de se verificar a existência de Partidos Políticos junto ao período colonial, mas tão somente de agrupamentos políticos sem quaisquer características partidárias, o estudo iniciará a partir da fase política do Império.

### 2.1 Império

A fase política do Império tem por termo inicial a Independência do Brasil e por termo final a Proclamação da República, abrangendo o interregno compreendido entre 1822 e 1889.

Neste período é possível vislumbrar a existência de dois agrupamentos políticos, o Conservador e o Liberal.

O grupo Liberal exprimia os “[...] interesses da burguesia urbana, do capitalismo comercial, e as convicções de intelectuais progressistas, escritores, jornalistas, professores, magistrados”. (FRANCO, 1974, p. 33)

O grupo Conservador, por sua vez, concentrava o “[...] núcleo das elites satisfeitas e reacionárias, a fortaleza dos grupos econômicos mais poderosos da época, os da lavoura e pecuária, compreendendo plantadores de cana-de-açúcar, cafeicultores e criadores de gado.” (BONAVIDES, 2003, p. 378)

Mezzaroba (1995, p. 44-45) entende que referidas organizações políticas não poderiam ser entendidas como Partidos, por lhes faltar “[...] conotação efetivamente programática ou orgânica [...]”, bem como qualquer organização política ou doutrinária.

Franco (1974, p. 26-27), por sua vez, nos fala que, em um primeiro momento, efetivamente, não seria possível conceber-se a existência de agremiações partidárias. Neste sentido, quando da Constituinte de 1823, era possível apenas distinguir dois grupos: um que visava a fortalecer os poderes da coroa e outro que pretendia limitá-los. Do mesmo modo, quando do início do Império, as diferentes forças políticas poderiam, tão somente, ser classificadas como governo ou oposição, por lhes faltar a organização necessária à configuração de Partidos Políticos.

Ocorre que, com o passar do tempo, os grupos Conservador e Liberal foram adquirindo identidade e organização ao ponto de ser possível identificá-los enquanto agremiações partidárias. Franco (1974, p. 31) identifica o surgimento do Partido Liberal com o Ato Adicional de 1831, o qual encampou valores liberais da época, tal qual o federalismo, e o nascimento do Partido Conservador com a feitura da Lei de Interpretação de 1838, a qual modificou referido Ato Adicional.

Contudo, as diferenças que permitiram o reconhecimento destes dois grupos políticos, com o transcorrer do tempo, foram perdendo suas razões de ser, ensejando uma alternância no poder entre ambos, numa espécie de conciliação. Bonavides (2003, p. 379), citando Rui Barbosa, afirma que os dois grupos reduziam-se a um só, o do poder.

Ao final do Império, deriva de uma ala do Partido Liberal descontente com os rumos que sua agremiação havia tomado o Partido Republicano. Referido agrupamento, decorrente de fatores econômicos, políticos, históricos e culturais de sua época, opunha-se à monarquia, tendo por base, sobretudo, o Federalismo. Materializou-se com a publicação do Manifesto Republicano no Diário da República

em 1870, possuindo papel central junto à derrocada do Império e a ascensão da Primeira República. (FRANCO, 1974, p. 50-51)

Em suma, este período é caracterizado por uma situação de incipiente desenvolvimento das agremiações partidárias, o que se justifica ao levarmos em consideração o ambiente doutrinário e político que experimentavam os Partidos Políticos por todo o mundo. Com efeito, conforme já visto, no transcorrer do século XIX predominava uma visão negativa acerca das agremiações partidárias.

## 2.2 Primeira República

A Proclamação da República havida em 15 de novembro de 1889 esteve calcada nos valores republicanos federalistas. Deste fator decorreu a principal característica das agremiações partidárias à época, qual seja, o regionalismo. (BONAVIDES, 2003, p. 380)

Em verdade, o advento da República não proporcionou aos Partidos Políticos um ambiente mais propício do que aquele que experimentavam junto ao Império, predominando, sobretudo, uma mentalidade antipartidária, o que, na visão de Mezzaroba (1995, p. 46), significou verdadeiro retrocesso.

Tendo em conta o relevante papel assumido pelo Exército junto à derrocada do Império, tem-se que este passou a exercer o papel de um Partido Político *sui generis*, na medida em que dispunha de certa organização a nível nacional e capacidade de exercer influência direta junto ao Estado. (FRANCO, 1974, p. 54)

Referido antipartidarismo é verificável no discurso de João Pinheiro (apud FRANCO, 1974, p. 55), grande republicano da época, o qual firma que o partidarismo “deve ser banido da República, que precisa sanar o grande mal que nos aflige”.

Havia, entretanto, posicionamentos diversos, como o esposado pelo ilustre Político Gaúcho Assis Brasil (apud FRANCO, 1974, p. 55), que, precocemente, defendia um sistema de partidos calcado em agremiações nacionais e em um sistema representativo proporcional.

Contudo, a mentalidade antipartidária e regionalista acima mencionada fez com que as tentativas de implantação de Partidos Nacionais não prosperassem. Predominavam, portanto, os agrupamentos políticos estaduais, quase todos sob o nome “Partido Republicano” seguido do correspondente adjetivo identificador do Estado de que provinham.

Referidos Partidos Republicanos Estaduais não se relacionavam uns com os outros, cercando-se, apenas, de seus interesses regionais, gozando, portanto, de plena autonomia. Referida concepção é perfeitamente verificável em discurso proferido por João Pinheiro (apud FRANCO, 1974. p. 57):

“Que se proclame, como consequência dos princípios republicanos, a autonomia do Partido Republicano da Província, dos partidos das outras Províncias, em tudo que for referente aos interesses da Pátria Mineira, o que encerra a ideia de Federação.”

Foi esta conjuntura dos Partidos Estaduais que propiciou a chamada Política dos Governadores que predominou desde a Proclamação da República até a Revolução de 1930, segundo a qual a administração do país dava-se pelas forças hegemônicas de cada Estado.

Se por um lado a administração de cada Estado concretizava-se por suas forças hegemônicas, a administração do aspecto unitário, da União, dava-se em revezamento pelos dois Estados hegemônicos política e economicamente à época, quais sejam, São Paulo e Minas Gerais, através da conhecida política do café com leite.

Ressalte-se, por fim, que a legislação da época não fez qualquer menção às organizações partidárias, o que, aliás, era de se esperar tendo em vista a conjuntura acima relatada bem como o cenário partidário internacional da época.

### 2.3 Segunda República

A segunda República abrange o período compreendido entre a Revolução de 1930 e a instituição do Estado novo em 1937. É neste período que se verifica certa variação quanto ao tratamento despendido aos Partidos Políticos no Brasil. (BONAVIDES, 2003, p. 381)

A Revolução de 1930 ocasionou a ruptura com a já referida Política dos Governadores e com o Federalismo exacerbado até então existente. Em verdade, houve um reacendimento da importância do aspecto nacional, unitário, de uma Federação, o que, conseqüentemente, teve por sintoma o aparecimento de uma mentalidade partidária nacional. (FRANCO, 1974, p. 60)

Ocorre que o sistema eleitoral então vigente era um empecilho à instituição de partido políticos nacionais sérios, uma vez que proporcionava o amplo controle pelas lideranças locais dos resultados das eleições.

Neste sentido, visando a aperfeiçoar a representatividade do Sociedade junto ao Estado, é que se promulga o Código Eleitoral do Brasil – Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o qual instituiu a representação proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral.

Do mesmo modo, seguindo a tendência internacional, reconhece a existência jurídica dos Partidos Políticos, prevendo em seu art. 99 duas espécies de partidos:

“[...] os permanentes, que adquiriam personalidade jurídica nos termos do art. 18 do [então] Código Civil, e os provisórios, que não adquiriam aquela personalidade e se formavam transitoriamente à véspera dos pleitos, apenas para disputá-los.” (FRANCO, 1974, p. 62)

Contudo, inobstante o ineditismo com que tratava a matéria das agremiações partidárias, pecou o Código Eleitoral de 1932 ao não prever a nacionalização dos partidos e permitir a candidatura avulsa em seu art. 88, relativizando sobremaneira a importância das agremiações partidárias. (MEZZARROBA, 1995, p. 50)

Sobreveio, então, a promulgação da Constituição de 1934, a qual, timidamente, referiu-se aos Partidos Políticos indiretamente em seu art. 26, onde estatuiu que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deveria garantir a representação proporcional das “correntes de opinião” em suas Comissões. Além desta referência indireta, faz a Constituição de 1934 uma referência direta negativa aos Partidos Políticos, ao vedar, em seu art. 170, n. 9, aos funcionários públicos fazer valer sua autoridade em favor de agremiações partidárias ou, então, exercer pressão sobre seus subordinados em razão de fins partidários.

Analisando-se os Anais da Constituinte de 1934, é possível constatar-se que os legisladores tinham ciência da configuração partidária então vigente, mas julgavam-se incapazes de consertá-la. Assim, a Constituição de 1934 ainda não

reconhece os Partidos Políticos, tratando-os sob o aspecto preliminar de “correntes de opinião”. (FRANCO, 1974. p. 67)

Esta inovadora postura legislativa, entretanto, não teve o condão de alterar a realidade partidária existente até então. Com efeito, “o velho quadro do regionalismo partidário da Primeira República (1891-1930) sobrevivia juridicamente [...]”. (BONAVIDES, 381)

Em verdade, o federalismo partidário subsistia, sendo que cada Partido Estadual professava seus estritos interesses regionais, desprovidos de qualquer conexão com os outros Partidos Estaduais de mesma denominação. (CHACON, 1985, p. 119)

Esta falta de organização partidária propiciou o surgimento de duas organizações ideológicas, a Ação Integralista Brasileira e a Aliança Nacional Libertadora, “ambas refletindo as aspirações de uma nova classe média que se encontrava deslocada do poder”. (MEZZARROBA, 1995, p. 51-52) Não constituíam, entretanto, Partidos Políticos.

Referidos agrupamentos caracterizavam-se por possuir a ANL

“[...] uma definição ideológica anti-imperialista e anti-latifundiária, [pregando] uma ampla reforma das relações sociais e econômicas do País. Enquanto que a AIB, moldada nos movimentos nazi-fascistas europeus, exaltava o antipartidarismo vislumbrando uma sociedade corporativa, na qual as pessoas estariam integradas aos interesses do Estado.” (MEZZARROBA, 1995, p. 52)

Foi, aliás, a presença da AIB junto ao Governo de Vargas que propiciou a instauração do Estado Novo, ponto em que nos deteremos logo adiante.

Tem-se, portanto, que, apesar da inovação legislativa ao disciplinar os Partidos Políticos, a realidade destas instituições permaneceu muito semelhante a que experimentavam junto à Primeira República, sendo marcada pela ausência de caráter nacional e de consciência quanto à função dos Partidos Políticos junto ao Estado, predominando, sobretudo, sua função do ponto de vista eleitoral.

## 2.4 Terceira República

Terceira República, mais conhecida por Estado Novo, é a organização política experimentada pelo Brasil no interregno compreendido entre 1937-1945. De

características totalitárias, foi possibilitada em razão de clima propício a tanto, decorrente da divulgação fraudulenta do Plano Cohen, consistente em suposta estratégia comunista à tomada do poder no Brasil.

Teve por substrato jurídico a Constituição de 1937, Carta de feições fascistas e, por isso mesmo, avessa à pluralidade política.

Com efeito, a doutrina fascista tem por ponto central a aversão ao pluralismo político, por entender que esta circunstância é causadora da impotência do Estado frente às necessidades sociais, pregando, neste sentido, o “partido-único”. (FRANCO, 1974, p. 68)

Assim é que em 02 de dezembro de 1937 foi publicado o Decreto-Lei nº 37, o qual dissolveu todas as organizações partidárias então existentes, ficando proibida a constituição de quaisquer organizações políticas, “[...] ainda que de sociedades civis destinadas a outros fins, quando se verificasse haver propósitos próximos ou remotos de transformá-las em um meio de propaganda de ideias políticas”. (MEZZARROBA, 1995, p. 53)

A Constituição de 1937, por sua vez, apesar de não fazer referência expressa à organização de Partidos Políticos, estabeleceu em seu art. 122, XIII, a pena de morte para a prática de uma série de atos com caráter político, conforme se observa, *in verbis*:

*“Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:*

*[...]*

*13) Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a pena de morte será aplicada nos seguintes crimes:*

*[...]*

*d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição;*

*e) tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social;*

*f) a insurreição armada contra os Poderes do Estado, assim considerada ainda que as armas se encontrem em depósito;*

*g) praticar atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude deles;”*

Havia a necessidade, entretanto, de um organismo político capaz de articular a população junto ao Estado. Em outros países fascistas tal necessidade era suprida pela presença de um partido único, expressão, que por si só, já denota uma contradição, na medida em que Partido quer significar fração, e fração não é o todo.

Deste modo, criou-se a Legião Cívica Brasileira, adaptação política brasileira dos partidos únicos que “[...] pululavam em tantos países da Europa, da Ibéria aos Balkans”. (FRANCO, 1974, p. 77)

Esta iniciativa, todavia, não prosperou, sendo a razão de seu fracasso atribuída, em grande medida, a resistência imposta pelas forças militares, que viam em sua existência uma relativização da força de que dispunham. (BONAVIDES, 2003, p. 382; MEZZARROBA, 1995, p. 55; FRANCO, 1974, p. 77)

A chegada da década de 40, contudo, mostrou um ambiente político e social pouco propício à manutenção do Estado Novo em seus moldes totalitários e fascistas. Com efeito, em 1943, há a publicação do Manifesto dos Mineiros, conclamando pela realização de eleições gerais e por valores democráticos. Do mesmo modo, a derrota da Itália fascista e da Alemanha nazista na segunda guerra mundial foi fator decisivo à derrocada do Estado totalitário de então, tendo sido, em 28 de fevereiro de 1945, publicada pelo Brasil a Emenda Constitucional nº 9, estabelecendo a realização de processo eleitoral para se eleger Presidente da República e futuros parlamentares Constituintes.

Assim, em 28 de maio de 1945 foi publicado o Decreto-Lei 7.586, visando regulamentar as eleições que se realizariam. Referido diploma legislativo disciplinou os Partidos Políticos de maneira paradoxal de modo que, ao mesmo tempo em que adotou medidas tendentes a fortalecê-los, tais qual a obrigatoriedade do âmbito nacional, a proibição de candidatura avulsa e a instituição da representação proporcional (BONAVIDES, 2003, p. 383), também adotou medidas tendentes a enfraquecê-los, v.g., a possibilidade de inscrição de um candidato em mais de uma legenda para as eleições majoritárias e a possibilidade de que um candidato concorresse simultaneamente para diversos cargos, fortalecendo as lideranças individuais em detrimento da organização partidária. (MEZZARROBA, p. 57)

Com base nessa legislação e conjuntura partidária é que se realizaram as eleições para a Assembleia Constituinte de 1946, a qual desaguou na Constituição



Federal publicada em 18 de setembro do mesmo ano, sendo reconhecida pelo seu papel redemocratizador, deferindo tratamento Constitucional, até então inédito, aos Partidos Políticos, conforme se verá.

## 2.5 Quarta República

Entende-se por Quarta República o período compreendido entre 1946 e 1964. Nesse momento político-institucional de nosso país vigorou a Constituição Federal de 1946, a qual, ineditamente, referiu-se aos Partidos Políticos.

Bonavides (2003, p. 383) nos fala que a Assembleia Constituinte de então se “[...] pôs realmente na linha do constitucionalismo contemporâneo ao reconhecer a existência dos partidos políticos de tal maneira que já não deixa lugar a dúvidas.”

Com efeito, conforme visto alhures, o fenômeno do reconhecimento constitucional das agremiações partidárias se deu, sobretudo, após a segunda guerra mundial, sendo a Constituição Brasileira de 1946 uma das pioneiras neste quesito.

Dispondo sobre o necessário âmbito nacional dos Partidos Políticos, incorporou tese constante do Decreto-Lei 7.586/45 já referido. Do mesmo modo, consagrou a representação proporcional junto ao parlamento e reconheceu o direito das agremiações partidárias apresentarem representações visando à perda de mandato de senador ou de deputado.

A grande novidade, entretanto, ficou reservada ao §13 do artigo 141, *in verbis*:

“Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.”

Interpretação *contrario sensu* deste dispositivo nos leva ao entendimento de que seria livre a criação de organizações partidárias que não contrariassem o regime

democrático, a pluralidade de Partidos e a garantia dos direitos fundamentais do homem, em disposição até então inédita em nível constitucional e de sobremaneira importância ao reconhecimento dos Partidos Políticos enquanto instituições relevantes ao jogo democrático.

Por outro lado, a interpretação direta do dispositivo transcrito nos apresenta sua outra face, a qual abriu brecha à extinção de partidos tidos por “não-democráticos”. Foi, aliás, com base neste dispositivo que o Registro do Partido Comunista foi cassado, sob a alegação de que suas diretrizes contrariavam o regime democrático e a pluralidade de Partidos. (FRANCO, 1974, p. 104)

Segundo Franco (1974, p. 103), “nas democracias mais firmes, mais consolidadas, a coexistência pacífica das diversas correntes de opinião política implica na aceitação de qualquer uma delas, com todas as suas inferências necessárias”. Ocorre que, em razão de “[...] contingências da nossa precariedade democrática [...]” referido dispositivo acabou constando da Constituição de 1946, como prevenção a então “ameaça comunista”. (FRANCO, 1974, p. 103)

Quanto à Legislação Partidária da época, importante ressaltar, ainda, a Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950, a qual dispôs que os Partidos Políticos passavam a se constituir Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno, reflexo da importância que se pretendia dar a essas agremiações no jogo democrático. Paradoxalmente, entretanto, criava uma série de requisitos relacionados a desempenho eleitoral para a manutenção do registro das agremiações partidárias.

Entretanto, inobstante o reconhecimento constitucional alcançado pela Carta de 1946, a realidade das agremiações partidárias junto à Quarta República manteve a fragilidade dos outros períodos já estudados. Com efeito, o regionalismo, característico da Primeira República, remanesce com força junto a este momento histórico. (MEZZARROBA, 1995, p. 60; BONAVIDES, 2003, p. 385)

Do mesmo modo, as restrições à criação de agremiações partidárias, relacionadas ao conteúdo programático ou desempenho eleitoral, prejudicam o pluralismo político, fazendo que a atuação política da época se concentrasse, especialmente, em três legendas, quais sejam, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Democrático (PSD) e União Democrática Nacional (UDN). Em

verdade, a divisão política se dava “entre os prós e os anti-Vargas”. (MEZZAROBA, 1995, p. 60).

Esta circunstância de enfraquecimento partidário fez com que o quadro político fosse “sendo sistematicamente ‘ocupado pelo Estado, pelas elites políticas e seus aliados econômicos, e pelos militares’”. (MEZZAROBA, 1995, p. 60)

Quanto a este último ponto, Bonavides (2003, p. 384) nos fala que, de fato, as Forças Armadas àquela época desempenharam fator determinante de decisão política, sobretudo nos momentos de crise mais aguda, ao ponto de chegar a afirmar que:

“É o exército parte daquela Constituição viva a que se referem os publicistas. Entra no quadro político-constitucional como uma realidade sociológica. Há quem afirme que é o partido mais forte toda vez que a demagogia e a corrupção desagregam as estruturas partidárias tradicionais.”

Em suma, verifica-se pouco vínculo social nos partidos da época, uma vez que eram formados de cima para baixo. Assim é que os militares encontraram ambiente propício ao golpe de 1964, dando início ao regime militar, o que se passa a estudar.

## 2.6 Regime Militar

O período que adiante se estudará compreende o período entre 1964 e 1985. Trata-se, assim como na Terceira República, de um período marcado pelo totalitarismo. Deste modo, consequência natural a aversão ao pluralismo político e partidário.

Com efeito, um dos primeiros atos da ditadura consistiu na elaboração da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965), a qual “[...] primou por estabelecer regras rígidas no sentido de diminuir a quantidade e a qualidade das organizações partidárias [...]” determinando, ainda, “[...] tanto a organização interna como os procedimentos externos, a serem tomados pelos Partidos Políticos [...]”. (MEZZAROBA, 1995, p. 63) Visava, com isso, a um maior controle do Estado sobre os entes partidários.

Inobstantes as limitações acima referidas, a conjuntura social e política não se apresentavam adequadas ao regime militar em alguns pontos, sobretudo após o resultado das eleições de 1965, vindo a ser editado o Ato Institucional nº 2, o qual extinguiu todas as 13 (treze) organizações partidárias então existentes (CHACON, 1985, p. 188), sob o argumento de que o “País precisava de tranquilidade para o trabalho em prol do seu desenvolvimento econômico e do bem-estar do Povo, e que não poderia haver paz sem autoridade, que é também condição essencial da ordem.” (MOREIRA ALVES apud MEZZARROBA, 1995, p. 64)

Ato Contínuo, o governo militar editou o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, visando regulamentar a criação de novas organizações partidárias. Neste sentido, estabeleceu o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que novos Partidos Políticos fossem constituídos, sendo necessário o apoio mínimo de 120 (cento e vinte) deputados e 20 (vinte) senadores. Referidas exigências foram depois abrandadas pelo Ato Complementar nº 6, de 03 de janeiro de 1966, com vistas a possibilitar a composição de uma agremiação partidária de oposição ao regime militar.

Surgiram, pois, dois Partidos Políticos:

“[...] a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Nacional (MDB). A primeira reunindo basicamente udenistas e pessedistas, com adesistas dos mais variados tipos, e o segundo unindo os discordantes do golpe-revolução de 1964, sobretudo petebistas, com alguns pessedistas, raros udenistas e demais.” (CHACON, 1985, p. 191)

Tratavam-se, em verdade, de organizações provisórias, motivo pelo qual não adotavam em sua nomenclatura a expressão “Partido”. O regime militar pretendia, com elas, testar o resultado eleitoral, para ver se seria conveniente mantê-las.

De seus estatutos, destaca-se a importância conferida pelo programa partidário da ARENA às Forças Armadas, “[...] consagrando e consignando-lhes a ‘execução da política de segurança nacional’[...]” (CHACON, 1985, p. 191)

Por outro lado, constata-se no primeiro estatuto do MDB uma certa timidez, justificada ante as circunstâncias totalitárias em que se vivia. Entretanto, ia muito além do estatuto da ARENA ao adotar como meta programática a revogação pura e simples do famigerado Ato Institucional nº 5. Com o tempo, entretanto, novas metas vão se incorporando ao programa partidário MDB, tal qual a “[...] defesa de melhor

distribuição vertical de renda, entre as classes, e horizontal entre regiões, com ênfase requerida em favor do Nordeste”, e a saída do regime totalitário ao democrático de forma pacífica. (CHACON, 1985, p. 198)

Outra circunstância que merece apontamento é a possibilidade de registro de candidaturas através de sublegendas, artifício previsto no Ato Complementar nº 4 visando acomodar as diferentes tendências que se encontravam forçadamente dentro de uma mesma agremiação, contribuindo significativamente para o enfraquecimento ainda maior dos Partidos Políticos. (MEZZARROBA, 1995, p. 66)

Importante ressaltar, também, a Constituição de 1967, dispendo ampla regulamentação às organizações partidárias, procurando, sobretudo, dificultar a criação de novas agremiações partidárias, por intermédio do estabelecimento de rígidos critérios de desempenho eleitoral.

Inobstante os atos perpetrados pelo regime militar, a oposição continuava a evoluir, motivo pelo qual foi editado o Ato Institucional nº 5, o qual conferiu poderes plenos ao Estado, transformando-o “[...] no verdadeiro Leviatã hobbesiano”. (MEZZARROBA, 1995, p. 67)

Outro ato tomado pelo Governo militar no sentido do fortalecimento do Estado e da repressão diz respeito à Emenda Constitucional nº1, tratada por alguns como Constituição de 1969. Referida Carta dedicou, assim como já havia feito a Constituição de 1967, um Capítulo às organizações partidárias, estabelecendo, em seu art. 152, parágrafo único, a revogação do mandato do parlamentar que não seguisse as diretrizes partidárias da agremiação pelo qual havia sido eleito. Confira-se, *in litteris*:

“Art. 152. [...] Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

Neste dispositivo, portanto, temos a primeira previsão legal relativa à Fidelidade Partidária em nosso direito pátrio. Em um primeiro momento, pode parecer que referida previsão encontrava-se deslocada do contexto em que foi inserida, por proporcionar o fortalecimento das organizações partidárias e de seus filiados em detrimento das lideranças pessoais.

Entretanto, a real finalidade deste dispositivo veio com a promulgação da Lei nº 5.682/1971, a qual, ao mesmo tempo em que disciplinava de forma mais contundente a maneira com que se daria esta perda de mandato, estabelecia “[...] o centralismo e o controle de cima para baixo nas organizações político-partidárias, através do fortalecimento do diretório em detrimento da convenção”. (MEZZAROBA, 1995, p. 70)

Deste modo, verifica-se que nesta experiência específica a Fidelidade Partidária foi desvirtuada, ao ser utilizada como mecanismo de submissão do Partido Político à vontade de sua cúpula e líderes, e não o contrário idealizado, segundo o qual a atuação do partido e de seus representantes deveria se dar conforme determinações vindas de baixo para cima.

À medida que o tempo passava e o regime militar subsistia, a oposição, cada vez mais, ia ganhando terreno, forçando o Governo Militar a tomar as mais diversas decisões com vistas à manutenção do regime e da governabilidade. Todas estas medidas, em maior ou menor grau, relativizavam a representatividade, o processo eleitoral e as próprias organizações partidárias.

Cita-se, exemplificativamente, a Lei Falcão (Decreto-Lei nº 6.639/1976), que proibiu a divulgação, por parte dos candidatos, de qualquer ideia ou programa partidário.

As pressões democráticas, entretanto, já não eram possíveis de serem freadas, sendo em dezembro de 1979 editada a Lei nº 6.767, a qual extinguiu as agremiações partidárias então existentes e estabeleceu critérios à criação de outras no prazo de até um ano.

Inobstante o mérito democrático da medida, o Governo militar também pretendeu com ela desarticular a oposição formada em torno do MDB e desvincular os membros da ARENA com a política pouco popular de seu governo. (MEZZAROBA, 1995, p. 73)

A criação de novos Partidos Políticos deveria ser precedida de uma série de requisitos, como a realização de convenções estaduais e municipais, o que, em última análise, dificultou consideravelmente a criação de novas agremiações, sobretudo daqueles setores até então pouco organizados. Deste modo, inicialmente,

apenas três organizações partidárias obtiveram registro, quais sejam o PDS, o PP e o PMDB, sendo que aqueles dois possuíam estreita ligação com a antiga ARENA.

Novas medidas foram adotadas pelo Governo militar visando a influir nas eleições que se realizariam em 1982. Neste sentido, o resultado das eleições de 1982 demonstrou que, apesar da extinção do bipartidarismo até então existente, as urnas continuaram a refleti-lo, uma vez que os novos Partidos criados obtiveram pouca expressão junto às urnas. (MEZZARROBA, 1995, p. 77)

Com a eleição indireta de Tancredo Neves à Presidência da República, em uma cenário partidário esfacelado, termina o Regime Militar. Constata-se, em síntese, a fragilidade experimentada pelas organizações partidárias neste período. Com efeito, verifica-se nitidamente a utilização do aparelho estatal com vistas à manipulação dos mecanismos representativos e, via de consequência dos Partidos Políticos.

Eli Diniz (apud MEZZARROBA, 1995, p. 66), quanto a este ponto, sintetiza bem o que se afirma:

“O regime militar brasileiro, ao contrário do que ocorreu em outros países, optou pela preservação dos procedimentos eleitorais e das instituições representativas. No entanto, para manter o processo político sob estrito controle, os sucessivos governos militares utilizaram amplamente os recursos de poder à sua disposição, reformulando a legislação eleitoral e partidária a fim de garantir o espaço e controlar a oposição.”

É tendo em conta esta conjuntura histórica que passaremos a analisar o Partido Político contemporâneo, análise que iniciará com as discussões junto à Assembleia Constituinte e seguirá até o texto efetivamente promulgado.

## 2.7 Partido Político na Transição do Regime Militar à Consolidação Democrática da Constituição de 1988

Conforme visto alhures, é com a eleição de Tancredo Neves, pela via indireta, à Presidência da República que o Regime Militar encontra seu fim. Tal resultado eleitoral foi fruto da Aliança Democrática Nacional, composição partidária formada pelos recém formados PMDB, PDT, PTB e PFL, a qual deu início ao período de nossa história reconhecido como sendo o de “transição democrática”.

Para que tal desiderato de superação do Regime Militar por um Estado Democrático fosse levado a efeito, viu-se necessário reformar o sistema partidário até então existente, o que se deu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25, “[...] a qual tornou as exigências para a criação de novos Partidos bem mais amenas”. (MEZZARROBA, 1995, p. 79)

Entretanto, uma análise minuciosa de seu texto denota que referido diploma legislativo manteve os princípios regentes da legislação anterior, preservando uma série de exigências a serem cumpridas pelos pretensos Partidos Políticos para que pudessem ser considerados enquanto tais.

Com efeito, pela redação inciso IV, do art. 152, da Constituição então vigente, a obtenção de personalidade jurídica dos Partidos Políticos continuava condicionada ao registro de seus estatutos junto ao Tribunal Superior Eleitoral. No mesmo norte limitativo, o §1º do referido dispositivo passou a dispor:

“Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.”

Quanto aos eleitos por Partidos que não obtiveram os percentuais exigidos, dispunha o §2º que poderiam optar, no prazo de 60 dias, por ingressarem em outra legenda, sob pena de perderem o mandato.

Inobstantes os obstáculos legislativos, passou a observar-se uma nova conjuntura partidária, onde aproximadamente 30 legendas obtiveram registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sendo que 13 conseguiram se fazer representar junto ao Congresso Nacional.

Nesta mesma conjuntura de “transição democrática” destaca-se, também, a Emenda Constitucional nº 26, a qual convocou a Assembleia Constituinte que daria ensejo à Constituição de 1988 adiante estudada. Neste ponto, interessante analisarmos uma das questões discutidas previamente à promulgação de referida Emenda, que diz respeito à possibilidade, ou não, de pretensos Constituintes candidatarem-se ao pleito através de candidaturas avulsas, ou seja, sem a intermediação de Partidos Políticos.



Felizmente prevaleceu o posicionamento segundo o qual os legisladores constituintes a serem eleitos deveriam ser intermediados, obrigatoriamente, por organizações partidárias. Entretanto, a mera consideração da possibilidade de os constituintes serem eleitos mediante candidaturas avulsas, denota a “[...] desimportância dada às organizações político-partidárias [...], ainda mais num momento de fundamental relevância histórica como a Constituinte.” (MEZZAROBA, 2004, p. 230)

Nesta conjuntura pré-constituinte, já se vislumbrava o desenvolvimento de trabalhos com vistas à discussão de propostas à futura Constituição. Quanto ao tema dos Partidos Políticos, observa-se que não foi tratado com grande importância, reflexo da própria visão que gozavam junto à Sociedade, no sentido de “[...] agrupamento de políticos profissionais, preocupados, primeiramente, em defender seus próprios interesses, em detrimento dos da coletividade, aproximando-se dos eleitores somente em épocas de eleições”. (MEZZAROBA, 1995, p. 84)

Inobstante esta circunstância, havia claramente a formação de duas tendências: uma defendendo a ampla liberdade de organização partidária e outra defendendo o controle do Estado sobre os Partidos Políticos.

Esta conjuntura contribuiu para que os Constituintes não tivessem bem claro “[...] qual seria efetivamente a função das organizações partidárias no novo contexto político que buscava consolidar-se [...]” (MEZZAROBA, 1995, p. 85), o que fez com que o capítulo da Constituição de 1988 dedicado aos Partidos Políticos tenha sido aquele que mais sofreu alterações no decorrer do processo Constituinte.

Ao fim, após inúmeras alterações junto à Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, à Comissão Temática da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e à Comissão de Sistematização, o Capítulo V, do Título II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dedicado aos Partidos Políticos e composto unicamente de um artigo, acabou sendo aprovado pelo plenário da Assembleia Constituinte e promulgado com a seguinte redação:

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

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

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

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Nos dizeres de José Afonso da Silva (2011, p. 401), o texto referente aos Partidos Políticos promulgado pela Constituição de 1988 adotou uma concepção minimalista na medida em que pretendeu menor intervenção estatal junto às agremiações partidárias. Com efeito, conforme se verá, a atual Carta Constitucional foi a que maiores garantias deferiu aos entes partidários.

Neste sentido é que o *caput* do art. 17 previu a liberdade de criação de Partidos Políticos, desde que asseguradas determinadas condições. Referidas condições encontram-se previstas no restante do dispositivo legal considerado em seu conjunto, podendo ser entendidas como controles qualitativos ou quantitativos.

Por controle qualitativo entendem-se aquelas exigências de “[...] necessidade da conformidade ideológica das postulações do partido com os fins do Estado constitucional que o há de reconhecer como tal”. (SILVA, 2011, p. 403)

Referidas exigência estão localizadas, sobretudo, no próprio *caput* do art. 17, o qual condiciona a criação de Partidos Políticos à observância por estes entes dos seguintes valores: soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais do homem.

José Afonso da Silva (2011, p. 402) entende que o Estado, ao estabelecer a observância destes axiomas, faz uso de prerrogativa no sentido de “[...] aceitar no ‘jogo’ político somente os partidos que professem as mesmas ‘regras do jogo’ que a Constituição estabelece para a vida política do país [...]” evitando, assim, “[...] o reconhecimento e a legalidade às agrupações que aspirem a obter o reconhecimento estatal com a finalidade – conhecida ou encoberta – de transformar essas mesmas ‘regras do jogo’ ou de encerrar o próprio ‘jogo’”.

Pelo respeito devido à soberania nacional, os Partidos Políticos não podem adotar em seus estatutos diretrizes que pretendam submeter a República Federativa do Brasil a qualquer outro Estado ou organismo internacional. (MEZZAROBA, 2004, p. 242)

Quanto ao pluripartidarismo, tem-se que esta condição está intrinsecamente relacionada ao valor consagrado no art. 1º, V, da Constituição de 1988 como sendo um dos princípios fundantes de nossa República, qual seja, o pluralismo político. Com efeito, é através de um sistema pluripartidário que o pluralismo político se concretizará, cabendo às organizações partidárias, portanto, não estabelecer diretrizes estatutárias no sentido de um autoritarismo monocrático. (SILVA, 2011, p. 402)

Com relação à necessidade de que os grêmios partidários resguardem os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana em sua atuação, tem-se que não deverá constar de seus princípios programáticos orientação que os contrariem, ao mesmo tempo em que devem assumir compromisso para com o seu resguardo. Ressalte-se que “[...] é lícito que cada Partido tenha uma ‘visão própria de certos direitos fundamentais’ e que passe a lutar por defendê-la e melhorá-la”. (MEZZAROBA, 2004, p. 247-248)

O *caput* do art. 17 estabelece, ainda, que os Partidos Políticos devem observância ao regime democrático. Referida prescrição dirige-se às agremiações de duas formas: i) no sentido de que suas diretrizes programáticas devem respeito ao regime democrático considerado frente ao sistema político como um todo e ii) de que sua organização interna também deve possuir ares democráticos. (MEZZAROBA, 2004, p. 243) José Afonso da Silva (2011, p. 406) nos fala que todos estes instrumentos de controle qualitativo, em verdade, dirigem-se ao princípio norteador da democracia.

Por fim, relativamente aos controles qualitativos, há a vedação aos Partidos Políticos, constante do art. 17, §4º, da Constituição Federal, de utilização de organização paramilitar (SILVA, 2011, p. 409), a qual reforça o já disposto no art. 5º, XVII, do mesmo diploma, que garante a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a de caráter paramilitar. Neste sentido, “[...] externamente, os Partidos Políticos ficam proibidos de utilizar fardamentos ou nomenclaturas que caracterizem qualquer tipo de patente ou insígnia de comando”. (MEZZAROBA, 2004, p. 259)

Quanto às condicionantes à criação de Partidos Políticos consubstanciadas em instrumentos de controle quantitativo, tem-se que se trata de limitações ao reconhecimento de organizações partidárias calcadas em exigências formais “[...] e à reunião de certa quantidade de filiados ou membros, cujo número se estabelece em uma proporção fixa sobre o total do corpo eleitoral do distrito ou do país [...]”. (SILVA, 2011, p. 401)

Deste modo, as condições cristalizadas no art. 17, I (caráter nacional) e IV (funcionamento parlamentar na forma da lei), da Constituição Federal, podem ser consideradas enquanto tais, uma vez que a legislação infraconstitucional, ao regulamentá-las, estabeleceu exigências no sentido da necessidade de obtenção de apoio eleitoral para que um Partido Político possa ser considerado enquanto tal.

Com efeito, o §1º, do art. 7º, da Lei 9.096/95, dispõe que:

“Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.”

Neste sentido, observa-se que o legislador infra constitucional, sob o pretexto de verificar o preenchimento do requisito constante do art. 17, I, da Constituição Federal, acabou instituindo verdadeira cláusula de barreira à livre criação de Partidos Políticos.

Referida limitação é questionável, sobretudo ao considerarmos que a Constituição Federal não remeteu ao legislador infraconstitucional a regulamentação da observância do caráter nacional assim como o fez com o funcionamento parlamentar, adiante analisado.

Ademais, deve-se ter em conta que a expressão “caráter” não se confunde com “abrangência”, termo, este, que era utilizado até então por outras Cartas Constitucionais e servia de lastro à instituição de cláusulas de barreira no mesmo sentido da ora analisada. Neste sentido, “[...] caráter não é afecção física, mas psicológica ou espiritual: no caso ideológica ou política”. (CUNHA, 1995, p. 7) Assim:

“[...] o sentido do caráter nacional do Partido vincula-se à exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro e não tanto à obrigatoriedade

de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação”. (MEZZAROBA, 2004, p. 250)

Inobstante esta aparente inconstitucionalidade, o Tribunal Superior Eleitoral vem exigindo a comprovação do apoio mínimo de eleitores exigido no §1º, do art. 7º, da Lei 9.096/95, sendo caso paradigmático o recente indeferimento do pedido de Registro de Partido Político nº 59.454 da Rede Sustentabilidade.

Quanto ao controle quantitativo consubstanciado no funcionamento parlamentar, tem-se que não se trata de uma condicionante à existência propriamente dita dos Partidos Políticos, mas sim ao seu efetivo funcionamento. Com efeito, pelo funcionamento parlamentar é que os Partidos Políticos atuam junto ao Congresso Nacional, “participando com representações em Comissões, analisando e discutindo matérias de relevância social, apresentando e votando projetos de leis [...]”. (MEZZAROBA, 2004, p. 254-255)

É o art. 13 da Lei 9.096/95 que estabelece os parâmetros para que uma agremiação tenha funcionamento parlamentar, nos seguintes termos:

“Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

Referida limitação, entretanto, encontra certas dificuldades de ser aceita junto à Constituição de 1988. Com efeito, conforme já ressaltado, o *caput* do seu art. 17 consagra a livre criação de Partidos Políticos, ao que a legislação infra constitucional não poderia estabelecer limites tão severos ao funcionamento das agremiações partidárias junto ao parlamento, desigualando mandatos conquistados pelas legendas partidárias em afronta ao art. 45 da Constituição Federal que consagra a representação proporcional.

Ademais, em que pese o funcionamento parlamentar não ser uma limitação à criação, propriamente dita, de Partidos Políticos, tem-se que, em última análise, acaba, sim, contrariando o *caput* do art. 17 da Constituição Federal, na medida em que infraconstitucionalmente impõe limitação ao efetivo surgimento de novas agremiações. De fato, não basta que o Partido exista juridicamente, é necessário que ele tenha condições de atuar junto ao Estado conforme a estrita representação

que obteve junto às urnas, independentemente de critérios artificiais adotados pelo legislador infra constitucional.

Por fim, no que diz respeito ao sistema de condicionantes e vedações às agremiações partidárias, temos o que José Afonso da Silva (2011, p. 409) convencionou chamar de controle financeiro, consubstanciado, em especial, junto aos incisos II e III, do art. 17, da Constituição Federal.

Pelo inciso II o Partido Político está proibido de receber recursos financeiros provenientes de entidade ou governo estrangeiro, ou então subordinar-se a estes. Por esta vedação pretendeu o Constituinte reforçar o princípio da soberania nacional. Ressalte-se, todavia, que a “[...] aproximação ideológica de Partidos nacionais com entidades ou Partidos estrangeiros não caracteriza necessariamente qualquer tipo de subordinação, mas sim a internacionalização de determinados princípios políticos [...]”. (MEZZARROBA, 2004, p. 259)

O inciso III, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade das agremiações partidárias de prestarem contas de suas atividades financeiras junto à Justiça Eleitoral. Pretendeu o legislador Constituinte, com isso, evitar o abuso do poder econômico, com vistas a igualdade de concorrência entre as diversas agremiações. (MEZZARROBA, 1995, p. 106)

Verificada, portanto, as condicionantes à criação e ao funcionamento dos Partidos Políticos, passa-se a tratar do outro lado da moeda, qual seja, os direitos deferidos a estas agremiações, enquanto garantias constitucionais ao seu adequado funcionamento.

Neste sentido, tem-se como inovação mais relevante a autonomia deferida aos entes partidários pelo §1º, do art. 17, da Constituição Federal. Este dispositivo garante aos Partidos Políticos autonomia para regularem no âmbito de seus estatutos, como bem aprouverem, sua estrutura interna, organização e seu funcionamento. (SILVA, 2011, p. 407)

Assim, a legislação partidária não terá muito que fazer em relação à regulamentação dos entes partidários, passando a ser inadequado falar-se em Lei “Orgânica” dos Partidos, “[...] visto que não cabe mais ao Estado organizá-los ou dispor sobre a sua organização”. (CUNHA, 1995, p. 7)

Esta autonomia, entretanto, deve ser exercida em consonância aos princípios democráticos que norteiam a própria criação das agremiações partidárias. (SILVA, 2011, p. 407) Deste modo, a organização interna de um Partido Político deve ser democrática, a fim, inclusive, de que sua finalidade de intermediador entre sociedade e Estado seja efetivamente alcançada.

Em suma, tem-se que a autonomia partidária consagrada no §1º do art. 17, da Constituição Federal, consubstancia-se, sobretudo, em uma garantia dos Partidos Políticos frente à ingerência do Estado. Entretanto, tal garantia não é absoluta, uma vez que estabelecidas as normas de organização interna, elas criam direitos subjetivos aos membros das agremiações políticas, ao que poderão socorrer-se do Judiciário para ver seus direitos satisfeitos.

O dispositivo em comento, ainda, estabeleceu que cabe aos estatutos dos Partidos Políticos dispor acerca de normas de fidelidade e de disciplina partidária, o que, contudo, nos abstermos de comentar neste momento, por ser este o objeto específico a ser desenvolvido junto ao próximo capítulo.

Por fim, quanto à regulamentação deferida às agremiações partidárias pela Constituição Federal de 1988, tem-se que o §3º de seu art. 17 garante a estes entes políticos o acesso a recursos financeiros do fundo partidário e aos meios de comunicação. A regulamentação deste acesso foi deferida ao legislador ordinário, o qual, em sua elaboração, não pode estabelecer limitações irrazoáveis, sob pena de afronta à igualdade de condições que deve prevalecer entre os Partidos Políticos.

Deste modo é que o STF, na ADIn 1.351-3, julgou inconstitucional exigência constante do art. 49 da Lei 9.096/95, entendendo não ser necessário o preenchimento dos requisitos constantes do malfadado art. 13 da mesma Lei (funcionamento parlamentar), para que os Partidos Políticos pudessem ter amplo acesso os meios de comunicação em massa.

No mesmo sentido, o disposto no art. 41 da mesma Lei, segundo o qual os Partidos que não obtivessem o funcionamento parlamentar na forma do art. 13, fariam jus a apenas 1% das verbas provenientes do fundo partidário, a qual deveria ser rateada entre todas as agremiações que possuísem registro, sendo que os 99% restantes, seriam divididos, unicamente, entre as agremiações que preenchessem

os requisitos daquele dispositivo, tendo o STF declarado inconstitucional referida exigência.

Assim, verifica-se o relevante papel desempenhado por nossa Corte Constitucional no sentido de evitar a prevalência de medidas promovidas pelo legislador ordinário em contrariedade ao espírito inaugurado pela Constituição de 1988 de valorização dos Partidos Políticos e da liberdade partidária. Com efeito, não basta que a Constituição garanta a livre criação de entes partidários, sendo imprescindível, ainda, que o legislador ordinário forneça as condições necessárias a que essas agremiações obtenham desenvolvimento.

Esta, em suma, é a disciplina constitucional a que as agremiações partidárias encontram-se submetidas na vigência da Carta de 1988, tendo se verificado que a constitucionalização do Partido Político não deixa margem a dúvidas, tendo sido definitiva e incontestável.

Quanto à análise histórica a que nos propomos neste capítulo, constatou-se, apesar dos percalços e dos altos e baixos experimentados pelos entes partidários no desenvolver de nossas instituições, uma “[...] trajetória de transformação quantitativa e qualitativa: do antigo partido aristocrático se chega ao partido popular ou democrático da República de hoje”. (BONAVIDES, 2003, p. 381)



### 3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Analisadas as diversas formas de concretização da Democracia, bem como o desenvolvimento histórico das agremiações partidárias junto à evolução política de nosso país, é que se passa ao estudo do instituto da Fidelidade Partidária propriamente dito, procurando relacioná-lo, sobretudo, com a atual conjuntura experimentada pelos Partidos Políticos junto à sociedade e ao Estado.

Neste sentido, impende termos em conta que a Fidelidade Partidária pode ser compreendida como “[...] a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível”. (CARDOZO, 1997, p. 59)

Bastos (1998, p. 278), nos apresenta uma visão mais pragmática, sem, contudo, fugir dos contornos acima delineados, entendendo a Fidelidade Partidária como o:

“[...] dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos da direção partidária, sob pena de perda do mandato por decisão proferida pela justiça eleitoral”.

Tem-se, portanto, que a problemática em questão assume relevância em duas circunstâncias, a saber: abandono do partido pelo representante eleito ou oposição às diretrizes partidárias.

Instituto próximo ao da Fidelidade Partidária é o da Disciplina Partidária. Não se confundem, entretanto, podendo este ser entendido como o dever, não só dos representantes eleitos, mas de todos os filiados, de guardarem probidade em sua atuação enquanto membros do Partido Político (MEZZARROBA, 2004, p. 279).

As circunstâncias em que a Fidelidade Partidária se manifesta, conforme visto acima, exigem, para que referido instituto tenha plena eficácia, a perda do mandato pelo representante infiel. Com efeito, de nada adiantaria a aplicação de punições tais quais advertência e expulsão do partido se, ao cabo de tudo, o mandato permanecesse com o representante infiel.

Deste modo, é com a sanção, em *ultima ratio*, de perda do mandato pelo representante infiel, que o instituto da Fidelidade Partidária restará reguardado,

permanecendo a representação outorgada pelos eleitores quando do pleito junto ao Partido Político e suas diretrizes partidárias.

É justamente esta circunstância, da perda do mandato pelo mandatário infiel, que faz com que o instituto em comento dê ensejo a profundas divergências, tanto sob o aspecto teórico-doutrinário quanto sob o aspecto jurisprudencial, conforme teremos a oportunidade de analisar a seguir.

### 3.1 Fidelidade Partidária e Representatividade

Conforme visto alhures, é possível afirmar que a Democracia concretiza-se diretamente ou mediante a presença de intermediadores enquanto representantes dos cidadãos. Interessa a este ponto do trabalho a segunda hipótese. Com efeito, a problemática da Fidelidade Partidária assume relevância na medida em que diz respeito, justamente, à questão do conteúdo da representação dos mandatários da sociedade junto ao Estado.

Neste sentido, tem-se que o instituto da Fidelidade Partidária coaduna-se com a forma de concretização da Democracia em que os Partidos Políticos assumem capital relevância nessa relação de representação existente entre sociedade e Estado, qual seja, a do Estado de Partidos ou então Democracia de Partidos.

De fato, em um Estado de Partidos o centro das decisões políticas é deslocado de dentro do parlamento para o interior das agremiações partidárias, cabendo a estas greis a “[...] tarefa de organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros”. (MEZZARROBA, 2004, p. 180)

Assim, estabelecidas as diretrizes partidárias no seio do Partido Político, através da participação democrática de seus membros, cabe ao mandatário eleito sob sua legenda observá-las, sob pena de infidelidade partidária e de desvirtuamento do sistema.

Em uma Democracia de Partidos a estes entes são desferidas duas funções básicas, quais sejam, o estabelecimento de um plano de governo exequível e a seleção de pessoas que se disponham a executar esse plano caso a legenda venha

a ser sufragada nas urnas. Deste modo, as eleições se deslocariam das pessoas dos candidatos para a figura dos Partidos, sendo que os eleitores votariam tendo em consideração, sobretudo, as diretrizes de determinada agremiação, o que, conseqüentemente, implica na observância da Fidelidade Partidária sob pena de desvirtuamento da vontade expressa nas urnas. (CARDOZO, 1997, p. 61)

A fidelidade do mandatário, portanto, à legenda pela qual foi eleito afigura-se imprescindível em um Estado de Partidos, ao ponto de Cardozo (1997, p. 61) nos falar que o titular do mandato seria o Partido. Trata-se do mandato partidário, o qual implica que o representante vincule-se às diretrizes partidárias sob pena de revogação do mandato.

Tem-se, portanto, que em uma Democracia de Partidos, onde estes entes políticos assumem o relevante papel de intermediação entre a sociedade e o Estado, como forma de propiciar a efetiva participação do cidadão junto às decisões políticas mediante sua participação junto às agremiações partidárias, o respeito dos mandatários às decisões tomadas democraticamente no seio dos Partidos afigura-se imprescindível.

Entendimento contrário nos conduz à superada concepção de Democracia Representativa, segundo a qual uma vez eleitos os representantes não guardam mais qualquer relação com os eleitores, tomando suas decisões unicamente com base em seus desideratos individuais, o que dá ensejo a um mandato representativo.

Com efeito, conforme já estudado, sendo a urna o único elo entre cidadão e representante, transcorrida a eleição, este se encontra absolutamente livre para atuar junto ao Estado como bem entender, desaguando, portanto, a Democracia Representativa em uma crise de representatividade que tem como proposta de superação, justamente, a Democracia de Partidos por tudo o quanto exposto acima. (ROCHA; CICCIO, 2008, p. 7440)

Neste sentido é que, a constatação da insuficiência do modelo liberal de representação (mandato representativo), em razão da impossibilidade de os eleitores se fazerem valer junto ao Estado, ocasionou a sua superação pelo modelo de Estado de Partidos, onde os cidadãos tem nas agremiações partidárias o elo com o ente estatal. (BRAUN, 2011, p. 84)

A relação existente pode ser simplificada da seguinte maneira: o cidadão, enquanto membro de um partido que garanta a democracia intrapartidária, tem a possibilidade de participar ativamente no seio desta agremiação, moldando, assim as diretrizes a serem adotadas por ela em sua atuação. O ente partidário, por sua vez, tendo em conta as diretrizes democraticamente estabelecidas em seu interior por seus membros, atuará para implementá-las junto ao Estado através dos representantes a que emprestou sua legenda e foram eleitos. Aos mandatários, por sua vez, cabe o papel de, representando o Partido e, em última análise, os cidadãos, fazer valer as diretrizes partidárias sob pena de desvirtuamento do sistema representativo e da finalidade a que a Democracia de Partidos se propõe.

Verifica-se, portanto, que o funcionamento do sistema pressupõe que as agremiações garantam um ambiente democrático em seu interior. (MEZZARROBA, 2004, p. 182) Caso contrário, a imposição da Fidelidade Partidária pode assumir contornos negativos, na medida em que vinculará o mandatário às diretrizes estabelecidas autoritariamente no seio agremiação partidária, reduzindo o esquema representativo acima a uma verdadeira Oligarquia, uma vez que os rumos do Estado serão definidos, em última análise, pelos “caciques” dos Partidos Políticos.

Para que aquele esquema funcione, entretanto, não basta unicamente garantir a Fidelidade Partidária e a Democracia Intrapartidária. É preciso, ainda, que os Partidos desempenhem, efetivamente, função de relevo junto ao sistema político. Ou seja, tudo o quanto exposto acima apenas se justificará se os cidadãos tiverem consciência de estarem em uma Democracia de Partidos e assim deixarem de sufragar os candidatos individualmente considerados para passar a sufragar os Partidos Políticos consubstanciados em seus programas e diretrizes.

De fato, em uma conjuntura em que o processo eleitoral é sobremaneira personalista, sendo que o eleitor ao efetuar seu voto leva em consideração, em grande medida, a pessoa do candidato e não as diretrizes da legenda pela qual concorre, exigir a eficácia da Fidelidade Partidária afigura-se irrazoável, uma vez que quem foi sufragado foi o candidato individualmente considerado e não o Partido Político propriamente dito. E justamente em razão desta circunstância é que, um candidato em uma conjuntura eleitoral personalista, quando eleito, se sentirá absolutamente desvinculado da legenda pela qual concorreu, bem como os próprios

cidadãos não exigirão Fidelidade deste mandatário para com a sua grei partidária. (OLIVEIRA; DUAILIBE, 2010, p. 6989-6990)

Neste sentido, tem-se que o sistema eleitoral assume relevo na medida em que é um condicionante do papel que os Partidos Políticos irão desempenhar junto ao sistema político, podendo ser estabelecidas relações, mais ou menos precisas, entre o sistema eleitoral adotado e o sistema partidário vigente em um determinado Estado. Assim, conforme o papel que se pretenda atribuir aos Partidos em um dado sistema político-representativo é que o sistema eleitoral deverá ser moldado. (MACIEL, 1996, p. 88)

Esta determinação ocorre na medida em que um sistema eleitoral que proporcione uma relação de representação direta entre eleitor e eleito enfraquece as agremiações partidárias. Por outro lado, um processo eleitoral que coloque o Partido como efetivo intermediador entre o cidadão e o mandatário fortalecerá sobremaneira estes entes políticos. (MACIEL, 1996, p. 88)

Assim o é, pois independentemente do que disponha a legislação acerca dos grêmios partidários, é a prática eleitoral que influenciará decisivamente na importância que os Partidos assumirão junto ao sistema político, uma vez que, em última análise, é através das eleições que os cidadãos atuam politicamente. Deste modo, pouco importa o papel atribuído pela Constituição aos Partidos Políticos se a prática eleitoral não é condizente, favorecendo o voto dos eleitores tendo em conta o personalismo dos candidatos e não as diretrizes partidárias.

Comparato (1996, p. 64-68), no âmbito de uma comissão de juristas formada no ano de 1995 para debater temas acerca de uma eventual Reforma Política, levou em consideração o quanto afirmado acima, propondo a adoção de um sistema eleitoral proporcional de listas fechadas como forma de superação da crise de representatividade que então se abatia sobre o sistema político, de modo a efetivar a concreta participação dos Partidos Políticos enquanto intermediadores entre eleitores e eleitos.

A mesma proposta se observa em Maciel (1996, p. 94), segundo o qual é perceptível uma evolução histórica dos processos eleitorais no sentido do voto em um candidato individualmente considerado para o voto em legenda e nas suas

diretrizes, tendo em vista, justamente, a superação das distorções causadas pelo excesso de personalismo nas eleições.

A posição dos ilustres juristas justifica-se, uma vez que pelo “[...] escrutínio de lista fechada, o eleitor vota em uma lista de candidatos já preordenada pelo partido.” (BARROSO, 2010, p. 51) Apurando-se o total de votos recebidos pela lista, o Partido respectivo preencherá a quantidade de cadeiras relativa ao percentual de votos que obteve, sendo que a ordem de ocupação destas cadeiras se dará pela ordenação dos candidatos na lista.

Neste sentido, a escolha dos eleitores recai sobre os Partidos Políticos e não sobre os candidatos individualmente considerados, fazendo com que a disputa eleitoral se volte mais para as diretrizes programáticas dos entes partidários do que para as características pessoais dos componentes das listas. (BARROSO, 2010, p. 52)

Além disto, o sistema eleitoral proporcional de listas fechadas incentiva a participação dos cidadãos junto aos grêmios partidários, uma vez que é no seio destes que os componentes das listas e, conseqüentemente, os futuros representantes serão escolhidos. Ressalte-se que esse fato não desvirtua o papel de intermediador dos Partidos Políticos entre eleitor e eleito, uma vez que é justamente no seio daquela grei que a deliberação ocorrerá.

Ainda, deve-se ter em conta que nessa espécie de sistema eleitoral o instituto da Fidelidade Partidária é uma consequência lógica, uma vez que os mandatários são investidos em funções públicas justamente em razão dos votos conferidos ao Partido Político. Em verdade, a Fidelidade Partidária se afigura necessária em decorrência da própria conjuntura política, pois os cidadãos não mais depositam seu voto em uma personalidade, mas sim em uma conjunto de ideias, devendo o ato de infidelidade ser encarado como uma afronta ao sistema representativo porquanto causa uma discrepância da vontade depositada nas urnas para com a atuação do Estado.

Verifica-se, portanto, a intrínseca relação do instituto da Fidelidade Partidária com uma Democracia em que os Partidos Políticos são tidos como os efetivos intermediadores entre Estado e sociedade. Tem-se, ainda, que este instituto, bem como a função que os grêmios partidários desempenham, visa a superação da crise

de representatividade decorrente da forma de concretização da Democracia em que os representantes, após eleitos, não guardam mais qualquer relação com seus eleitores, ao ponto de Bonavides (2003, p. 394) reconhecer a sua imprescindibilidade às Democracias contemporâneas.

Constatado, portanto, o papel da Fidelidade Partidária junto ao sistema político-representativo é que se passa a estudar a disciplina jurídica do referido instituto, a fim de que se possa analisar qual o tratamento dispensado pelo legislador à matéria, bem como as possíveis soluções que se podem extrair.

### 3.2 Aspecto Constitucional/Legal da Fidelidade Partidária

Ao instituto da Fidelidade Partidária foi relegado tratamento constitucional, pela primeira vez, na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, considerada por alguns juristas enquanto Constituição, tamanhas as modificações constantes em seu bojo. (BONAVIDES, 2003, p. 394) Neste diploma a perda do mandato pelo representante infiel foi tratada de tal forma explícita pelo legislador constituinte derivado, que ao interpretar da norma não restavam dúvidas quanto à eficácia do instituto em comento.

Com efeito, seu art. 35, V, era explícito ao afirmar que perderia o mandato o deputado ou o senador que praticasse atos de infidelidade partidária conforme previsto no parágrafo único do art. 152. Seu art. 137, IX, por sua vez, elencava dentre a competência dos juízes e dos Tribunais Eleitorais a de decretar a perda do mandato de senadores, deputados e vereadores em casos de infidelidade partidária. Por fim, o parágrafo único do art. 152 dispunha que:

“Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

Resta incontestado, portanto, a constitucionalização do instituto da Fidelidade Partidária na vigência da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Entretanto, conforme visto alhures, referida previsão não se deslocava da época autoritária em que foi

instituída, não tendo pretendido aperfeiçoar a representação conforme tratado no ponto anterior, mas sim reduzir a atuação dos parlamentares às decisões tomadas autoritariamente pelas cúpulas dos dois partidos de então.

De fato, em uma conjuntura em que os Partidos Políticos não gozavam de democracia intrapartidária, o instituto da Fidelidade Partidária só poderia ser tido como algo negativo, na medida em que significava a imposição das diretrizes tomadas oligarquicamente pela cúpula dos partidos aos representantes eleitos sob sua legenda.

A Lei nº 5.682/1971 – Lei Orgânica dos Partidos – veio a assegurar referido desiderato, estabelecendo o “[...] centralismo e o controle de cima para baixo nas organizações político-partidárias, através do fortalecimento do diretório em detrimento da convenção”. (MEZZAROBA, 1995, p. 70)

O instituto da Fidelidade Partidária acabou perdendo sua eficácia com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25/85, tendo sido objeto de intensas discussões quando da Assembleia Constituinte de 1987/1988. (MEZZAROBA, 2004, p. 275)

A Constituição de 1988 acabou referindo-se à Fidelidade Partidária em uma única passagem no §1º do seu art. 17, segundo o qual:

“É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

Assim, verifica-se que a questão em comento passou a ser objeto de regulamentação estatutária, cabendo aos Partidos Políticos estabelecerem normas que resguardem a Fidelidade Partidária por parte dos mandatários eleitos sob sua legenda. (SILVA, 2011, p. 408)

Entretanto, conforme já afirmado em pontos anteriores, a eficácia do instituto da Fidelidade Partidária depende, em última análise, da possibilidade de ser decretada a perda do mandato pelo representante infiel, uma vez que de nada adiantaria a imposição das mais diversas sanções, tais quais advertência e exclusão se, ao cabo de tudo, o mandato permanecesse com o representante e não com o Partido.



Com efeito, sendo as possíveis sanções impostas ao mandatário infiel dotadas de eficácia tão somente coativa a que ele siga determinada diretriz, mas não impositiva, tem-se que o funcionamento do instituto da Fidelidade Partidária, em *ultima ratio*, dependeria da possibilidade de se excluir o mandatário infiel com a preservação do mandato ao ente partidário.

E é justamente neste ponto que a questão se afigura problemática, não tanto do ponto de vista da ciência política, conforme visto no tópico anterior, mas especialmente do ponto de vista jurídico, uma vez que o art. 55 da Constituição Federal de 1988, que estabelece causas de perda do mandato pelo parlamentar, nada dispôs acerca do ato de infidelidade partidária.

O problema decorre, sobretudo, do fato de a perda do mandato pelo parlamentar ser tratada como algo excepcional (MORAES, 2010, p. 464), razão por que, ante a comentada omissão do art. 55, grande parte da doutrina conclui no sentido da impossibilidade de se decretar a perda do mandato por infidelidade partidária. (CERQUEIRA; ALBUQUERQUE, 2008, p. 138; SILVA, 2011, p. 408; MEZZARROBA, 2004, p. 277)

A corroborar este entendimento, ainda, o art. 15 da Constituição Federal, que limita a suspensão de direitos políticos às situações elencadas em seus incisos, dentre os quais não se encontra o ato de infidelidade partidária. (MEZZARROBA, 2004, p. 277)

A legislação ordinária, ao disciplinar a questão, também relativizou a eficácia do instituto da Fidelidade Partidária, limitando a sanção a ser aplicada ao representante que abandona o Partido Político pela qual foi eleito à perda da função que exerça na Casa Legislativa em razão da proporção partidária (art. 26 da Lei 9.096/95). (MEZZARROBA, 2004, p. 278)

Assim, o mandatário que abandonar a legenda pela qual foi eleito terá por sanção, unicamente, a perda de cargo que eventualmente desempenhava junto a alguma comissão, ou mesa da Casa Legislativa respectiva, permanecendo com o mandato.

O art. 25 da Lei 9.096/95, por sua vez, prevê uma série de sanções que poderão ser aplicadas ao parlamentar que se “[...] opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidário”, a saber:

suspensão do direito de voto nas reuniões internas, desligamento temporário da bancada e perda das funções que exerça junto à Casa legislativa em razão da proporção partidária.

Conforme se observa, as sanções previstas na legislação ordinária, bem como o entendimento doutrinário segundo o qual a Constituição não possibilita a perda do mandato pelo representante infiel à sua agremiação partidária, dotam o instituto da Fidelidade Partidária da mais absoluta ineficácia, uma vez que, reitera-se, a eficácia deste depende, em *ultima ratio*, da possibilidade de o mandatário ter seu mandato cassado por oposição às diretrizes partidárias.

Com efeito, sendo as outras sanções meramente coativas, no sentido de unicamente desestimular o comportamento infiel, não possibilitando, assim, a imposição das diretrizes partidárias e, por consequência, da Fidelidade Partidária, tem-se que referida interpretação relega ao instituto em comento a ineficácia absoluta, possibilitando ao parlamentar a prática de atos de infidelidade, inclusive com a troca de legenda, sem que o Partido Político nada possa fazer a respeito.

É neste sentido que Mezzaroba (2004, p. 280) nos fala que a nossa realidade jurídica encampou, tão somente, o instituto da disciplina partidária e não o da Fidelidade Partidária, uma vez que as punições que podem ser adotadas pelas agremiações partidárias tem a capacidade de atingir, unicamente, o indivíduo infiel, e não o seu mandato. Ressalta, entretanto, a inconsistência sistêmica, uma vez que o art. 45 da Constituição adotou o sistema eleitoral proporcional, segundo o qual muitos parlamentares são eleitos com votos conferidos à legenda e não ao candidato individualmente considerado.

Tendo isto em conta, bem como o quanto exposto no ponto anterior, é que nos parece mais adequado entendimento contrário, no sentido de que o ato de infidelidade partidária, consubstanciado tanto no abandono da agremiação partidária quanto na oposição às suas diretrizes, deve implicar, em *ultima ratio*, na perda do mandato pelo representante infiel.

Reis (1996, p. 188) perfilha do mesmo entendimento, ressaltando o fato de o representante possuir seu mandato unicamente em razão de uma legenda ter lhe emprestado candidatura. Com efeito, dispõe o art. 14, §3º, V, da Constituição Federal, ser condição de elegibilidade a filiação partidária, o que denota a

importância conferida às agremiações partidárias pela Carta Constitucional enquanto intermediadoras entre eleitor e eleito.

Neste mesmo sentido Machado e Pessanha (2013, p. 7283-7284), os quais sustentam que, tendo em vista o papel exercido pelos Partidos Políticos junto à democracia representativa de nosso país, imprescindível que se disponibilize àqueles entes instrumentos eficazes ao exercício de seu papel de intermediação entre sociedade e Estado, tal qual, a perda do mandato por infidelidade partidária.

De fato, o legislador constituinte relegou aos estatutos o estabelecimento de normas de Fidelidade Partidária. Neste sentido, tem-se que pretendeu emprestar eficácia ao referido instituto. (BRAUN, 2011, p. 94)

Com efeito, é princípio hermenêutico basilar aquele segundo o qual a norma não contém palavras inúteis. Assim, considerando o quanto já exhaustivamente afirmado no sentido de que a eficácia do instituto da Fidelidade Partidária depende necessariamente da possibilidade de que o representante infiel perca seu mandato, tem-se que o legislador constituinte, ao conferir aos estatutos partidários o estabelecimento de normas tendentes a assegurar a Fidelidade Partidária, possibilitou que estes estabelecessem a perda do mandato aos mandatários infiéis.

Não fosse esta a intenção do legislador, teria feito referência, tão somente, ao estabelecimento de normas tendentes a assegurar a disciplina partidária, como o fez, aliás, o legislador constituinte de 1967, o qual fez constar no art. 149, V, que os Partidos Políticos deveriam observar a disciplina partidária em sua atuação, não fazendo qualquer referência ao instituto da Fidelidade Partidária.

Por outro lado, o disposto na legislação ordinária regente das agremiações partidárias (Lei 9.096/95) não pode significar óbice a que os estatutos prevejam punições à infidelidade partidária diversas das constantes em seu art. 25. De fato, conforme visto no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia dos entes partidários, não havendo que se falar em ingerências indevidas da legislação, de modo que cabe àqueles o estabelecimento de suas normas internas, inclusive com a previsão de perda do mandato do representante eleito sob sua legenda que não guarde fidelidade para com suas diretrizes programáticas, com vistas à eficácia do comando normativo contido ao final do §1º do art. 17 da Carta Magna.

Ademais, deve-se ter em conta que interpretação sistemática e teleológica indica neste sentido, uma vez que, conforme já analisado, cabe aos entes partidários a intermediação entre sociedade e Estado, servindo o instituto da Fidelidade Partidária justamente a este fim, na medida em que evita que o representante eleito venha a exercer o seu mandato de maneira totalmente desvinculada de sua base eleitoral. Ainda, tem-se que a Constituição encampou esta concepção, de modo que conferiu aos Partidos Políticos importância fulcral no jogo político ao estabelecer como condição de elegibilidade a necessária filiação partidária bem como a escolha dos candidatos mediante convenção (art. 7º e seguintes da Lei 9.504/97).

Assim, tendo em consideração a disciplina constitucional/legal relegada ao instituto da Fidelidade Partidária, bem como as dissonantes correntes doutrinárias existentes acerca do tema, é que passa-se a analisar o entendimento dos tribunais brasileiros, consubstanciado na jurisprudência nacional acerca do tema.

### 3.3 Fidelidade Partidária e Jurisprudência Sob a Égide da Constituição de 1988

Importa ao desenvolvimento deste trabalho a análise da jurisprudência dos tribunais brasileiros a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim o é, pois, conforme visto acima, a literalidade da norma acerca do tema constante da Emenda Constitucional nº 1/1969 não deixava margem a dúvidas quanto à eficácia do instituto da Fidelidade Partidária, sendo despicienda análise que conduzirá necessariamente a este resultado. Além disto, deve-se ter em conta que o objeto do trabalho diz respeito, especificamente, à inserção do instituto da Fidelidade Partidária no contexto do sistema político-representativo inaugurado pela Novel Carta Magna.

Neste sentido, tem-se que a jurisprudência nacional, em um primeiro momento, posicionou-se contrária a perda do mandato pelo mandatário infiel. (MEZZARROBA, 2004, p. 278) Referido posicionamento é bem ilustrado no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.927-5 pelo Supremo Tribunal Federal nos idos de 1989.

Em que pese não se tratar de um caso clássico de perda do mandato pelo parlamentar infiel, uma vez que o que se estava discutindo era a perda da condição

de suplente de coligação por indivíduo que abandonasse a legenda pela qual houvesse obtido referida condição, no voto dos ministros é perfeitamente observável o entendimento jurisprudencial inicial acerca da Fidelidade Partidária.

Com efeito, o voto do relator, Ministro Moreira Alves, observado em seus fundamentos pela maioria dos outros Ministros, resume bem o entendimento jurisprudencial acerca do tema àquele momento. Segundo ele, com a promulgação da Constituição em 1988 a perda do mandato por ato de infidelidade partidária restou extirpada de nosso ordenamento jurídico. Assim entendem, pois, caso não fosse esta a intenção do constituinte, teria constado do rol do art. 55 da Constituição Federal o ato de infidelidade enquanto causa à perda do mandato, assim como constava do rol do art. 35 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Ressalte-se, entretanto, o reconhecimento unânime por parte dos Ministros quanto à importância deferida pela Carta de 1988 aos Partidos Políticos enquanto intermediadores entre a sociedade civil e a sociedade política.

O Ministro Celso de Mello, inclusive, faz afirmação no sentido de que o fato de constar o instituto da Fidelidade Partidária no §1º, do art. 17, da Carta Magna, “[...] traduz, na concreção do seu alcance, um valor constitucional, revestido de elevada significação jurídica, a que se deve dar consequência, sob pena de inibição de seu conteúdo eficaz.”

Vê-se, nesta afirmação, entendimento semelhante ao por nós esposado no ponto anterior. Entretanto, o Ministro, assim como os demais, com exceção do Ministro Paulo Brossard, conclui no sentido da impossibilidade do mandatário infiel para com sua agremiação partidária perder o mandato, tendo em vista a omissão do art. 55 da Constituição Federal.

Deste modo, entende Celso de Mello que o instituto da Fidelidade Partidária deve ser dotado de eficácia mediante a adoção das mais diversas sanções, desde que não atinjam o mandato do representante infiel. Ocorre que, conforme tivemos a oportunidade de analisar no ponto anterior, o “conteúdo eficaz” do instituto em questão depende, em última análise, justamente da possibilidade de se decretar a perda do mandato pelo representante infiel.

Por esta razão é que o posicionamento do Ministro Paulo Brossard, o único destoante dos demais neste ponto, nos parece o mais adequado. Com efeito,

calçado, sobretudo, na questão da representação proporcional, já naquela época posicionava-se pela perda do mandato do representante que abandonasse a legenda pela qual foi eleito. Neste sentido consignou que o abandono deveria ser interpretado como espécie de renúncia tácita ao mandato. Em verdade, percebe-se em seu voto uma preocupação em dotar os Partidos Políticos de importância no esquema representativo.

Referida tese, entretanto, não logrou êxito em um primeiro momento de nosso desenvolver jurisprudencial, tendo prevalecido o posicionamento anterior segundo o qual a omissão do art. 55 da Constituição Federal quanto à infidelidade partidária impede a perda do mandato pelo mandatário infiel.

De fato, referido entendimento prevaleceu junto a nossos tribunais até meados de 2007, quando então o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de sua função consultiva, foi instado a se manifestar abstratamente acerca da questão, através da Consulta de nº 1.398 formulada pelo Partido da Frente Liberal nos seguintes termos:

“Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático.

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos. Considerando ainda que, também, o cálculo das médias é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

INDAGA-SE:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

Vê-se que o cerne da consulta diz respeito à perda do mandato pelo parlamentar que abandonar a legenda pela qual foi eleito. Assim, em que pese não abranger todas as possíveis variáveis do instituto da Fidelidade Partidária, tem-se que é questão intrinsecamente relacionada a ele na medida em que trata de um de seus pontos mais problemáticos.

Deste modo, resposta positiva à referida consulta poderia significar verdadeira ruptura com o entendimento jurisprudencial até então albergado pelos tribunais pátrios, tendo sido o que de fato aconteceu.

Com efeito, acompanhando o voto do Relator, por maioria de 6x1, o Tribunal Superior Eleitoral resolveu responder afirmativamente à referida consulta, concluindo que o mandato do parlamentar eleito sob o sistema eleitoral proporcional permaneceria com o Partido Político sob o qual foi obtido em caso de migração ou abandono partidário injustificado.

Extrai-se do voto do Relator, Ministro Cesar Asfor Rocha, o entendimento de que os Partidos Políticos, junto à Carta Constitucional de 1988, desempenhariam função relevante enquanto intermediadores da sociedade junto ao Estado. Neste sentido, toda e qualquer questão atinente às agremiações partidárias deveria ser analisada sob o enfoque dos princípios constitucionais relativos a elas, em uma compreensão funcionalista que leva em consideração ao concretizar a norma, sobretudo, sua teleologia.

Deste modo, seguindo a regra hermenêutica segundo a qual os princípios devem ser dotados de eficácia normativa, reconhece o instituto da Fidelidade Partidária, com a conseqüente perda do mandato pelo parlamentar infiel, enquanto decorrência lógico-sistêmica dos princípios constitucionais que reconhecem aos entes partidários precípua função no esquema político-representativo.

Ademais, ressalta que resposta negativa à consulta em questão implicaria no reconhecimento de que o eleito haveria se tornado possuidor de uma parcela da soberania, na medida em que o único vínculo que possuiria no exercício do mandato seria para com a sua consciência, o que se afigura inconcebível ante a já comprovada insuficiência da Democracia Representativa em sua forma pura.

Verifica, ainda, a conjuntura de migrações partidária ocorridas após o pleito de 2006, onde constata que muitos parlamentares abandonaram as legendas pelas quais foram eleitos, o que, em última análise, implica em uma distorção da vontade expressa nas urnas pelos cidadãos.

Por fim, ressalva que há situações em que o abandono do Partido Político se justificará, como no caso de perseguição política ocorrida em seu bojo, o que, entretanto, deverá ser verificado caso a caso.

Os outros Ministros que votaram por dar uma resposta positiva à consulta acompanharam, em grande medida, os fundamentos do Relator, cabendo destaque ao voto do Ministro Cesar Peluso, para quem a perda do mandato pelo parlamentar

que abandonasse o Partido pelo qual foi eleito se daria em razão de uma imposição sistêmica da Constituição de 1988, uma vez que esta garante o pluralismo político e partidária, exige a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade e consagra o sistema proporcional nas eleições à Câmara dos Deputados.

Aponta, ainda, a conjuntura de intensa migração partidária então existente como uma das causas da crise experimentada pelos Partidos Políticos, na medida em que a possibilidade de o mandatário abandonar a agremiação pela qual foi eleito, permanecendo no exercício do mandato, passa aos cidadãos a imagem de que o seu voto é depositado junto à individualidade do candidato e não junto às diretrizes partidárias.

Quanto ao voto contrário, proferido pelo Ministro Marcelo Ribeiro, tem-se que adota fundamentação muito semelhante à já comentada quando da análise ao julgamento do Mandado de Segurança nº 20.927 junto ao STF no ano de 1989.

Impende salientar, entretanto, o seu apontamento quanto ao tardio reconhecimento, por parte do Tribunal Superior Eleitoral, dos princípios implícitos que possibilitam a perda do mandato por parte do parlamentar infiel, uma vez que até então a jurisprudência era pacífica no sentido contrário.

De fato, houve um reconhecimento tardio, mas tal qual a ideia contida no adágio popular “antes tarde do que nunca”, o fato de anteriormente não se ter reconhecido os princípios constitucionais que autorizariam a perda do mandato do parlamentar que abandonasse a agremiação pela qual foi eleito, não quer significar óbice ao posterior reconhecimento. Em verdade, sabe-se que a conjuntura fática influencia decisivamente na resolução a ser dada a determinado problema, podendo ser isto o que ocorreu no caso em comento, tendo em vista a já relatada intensa migração partidária que vinha ocorrendo.

Em suma, tem-se que esta decisão do Tribunal Superior Eleitoral significou uma reversão do posicionamento jurisprudencial até então existente acerca do instituto da Fidelidade Partidária na vigência da Constituição Federal de 1988, passando a dotá-lo de eficácia no caso de parlamentar eleito pelo sistema proporcional que abandone o Partido Político pela qual foi eleito.



A questão da Fidelidade Partidária voltou a ser posta perante o Tribunal Superior Eleitoral através da Consulta nº 1.407, formulada pelo Deputado Federal Nilson Mourão nos seguintes termos:

“Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

Vê-se que, neste caso, a questão foi posta sob o prisma dos mandatos obtidos através do sistema eleitoral majoritário, tendo a Egrégia Corte Eleitoral reiterado seu entendimento no sentido de dotar de eficácia o instituto da Fidelidade Partidária, decidindo pela perda do mandato por parte do representante infiel para com a sua agremiação partidária.

Com efeito, extrai-se da Resolução nº 22.600 de 16 de outubro de 2007 as razões de decidir do Tribunal Superior Eleitoral, onde se observa uma tomada de consciência quanto à importância dos Partidos Políticos, na medida em que acabam entendendo que o mandato pertenceria a eles inclusive no que diz respeito aos cargos obtidos através de eleição majoritária.

Destarte, mesmo naquela modalidade de pleito em que o aspecto personalista prepondera, tal qual a eleição majoritária, o mandato pertenceria ao Partido Político uma vez que foi este ente quem emprestou candidatura ao candidato.

Tomadas estas decisões pelo Tribunal Superior Eleitoral, a questão foi posta perante o Supremo Tribunal Federal através dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.603, impetrados por diferentes Partidos Políticos contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados que negaram posse aos suplentes das agremiações impetrantes em substituição a mandatários que tenham abandonado seus quadros

No julgamento da questão, o Supremo Tribunal Federal, na esteira do anteriormente decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, alterou seu posicionamento quanto à questão, tendo fixado entendimento de que o parlamentar que abandonasse o Partido pelo qual foi eleito perderia o mandato.

Estabeleceram, entretanto, que em resguardo ao princípio da segurança jurídica este entendimento seria aplicado apenas às situações de abandono de

Partido ocorridas após o dia 27 de março de 2007, data em que o Tribunal Superior Eleitoral proferiu o julgamento acima referido. Neste sentido, os Mandados de Segurança de nº 26.602 e 26.603 tiveram a ordem pretendida denegada, uma vez que os abandonos partidários de que tratavam haviam ocorrido anteriormente à decisão da Corte Eleitoral. Por outro lado, o Mandado de Segurança nº 26.604 foi parcialmente concedido no que diz respeito à perda do mandato da Deputada Jusmari Terezinha de Souza Oliveira, uma vez que esta havia deixado o Partido pelo qual se elegeu na data de 29 de março de 2007.

Destaca-se, também, a fixação de entendimento no sentido de que haveria casos em que o abandono do Partido pelo parlamentar se justificaria, *verbi gratia* na hipótese de substancial alteração na orientação programática da agremiação e no caso de perseguição sofrida em seu seio.

Por fim, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu que caberia ao Tribunal Superior Eleitoral processar os casos em concreto que visassem à perda do mandato por parte do representante que abandonasse legenda pela qual foi eleito, inclusive com a edição de Resolução tendente a regulamentá-lo.

Neste sentido é que a Egrégia Corte Eleitoral editou a Resolução nº 22.610/2007, que regulamentou os procedimentos administrativos de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa (art. 1º) e de justificação de abandono de sigla (art. 1º, §3º). (CERQUEIRA; ALBUQUERQUE, 2008, p. 81)

Assim, a Resolução em questão regulamenta dois procedimentos diversos, um visando a decretação da perda do mandato pelo mandatário que tiver abandonado sua agremiação de origem e outro, diametralmente oposto, visando ao reconhecimento por parte do mandatário de justa causa para abandonar o Partido pelo qual foi eleito.

Conforme se infere da própria nomenclatura dos procedimentos bem como de suas finalidades, situações existirão em que a desfiliação partidária se dará com justa causa, hipótese em que o mandatário não perderá o mandato por abandonar a legenda pela qual foi eleito. Referidas hipóteses estão enumeradas no art. 1º, §1º, da Resolução em comento, *in verbis*:

“Art. 1º [...]
§ 1º - Considera-se justa causa:
l) incorporação ou fusão do partido;

- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal.”

Trata-se de situações em que o Tribunal Superior Eleitoral entende que a exigência de fidelidade do representante para com a agremiação de que faz parte não se justifica, seja porque o Partido não guarda coerência interna, seja porque o indivíduo que pretende se desfiliar vem sofrendo grave discriminação no seio do ente partidário.

A preocupação com referidas circunstâncias já era observada no voto do Ministro Cesar Asfor Rocha quando da resposta à consulta nº 1.398, fazendo constar que não implicará na perda do mandato quando “[...] a migração decorrer da alteração do ideário partidário ou for fruto de uma perseguição odiosa.”

Neste sentido, as exceções à perda do mandato expressas nos incisos I, III e IV parecem justificar-se, uma vez que dizem respeito, em última análise, a situações que indicam certa degeneração do ente partidário, não sendo razoável exigir do seu filiado que permaneça em seus quadros.

Com efeito, pela incorporação ou fusão do Partido há, necessariamente, uma profunda alteração em sua conjuntura organizacional e, provavelmente, em seu ideário político. No mesmo sentido a agremiação que altera reiteradamente seu programa partidário. Por fim, a perseguição injustificada no seio do Partido Político denota a incapacidade deste ente em garantir a democracia intrapartidária.

Das hipóteses enumeradas no art. 1º, §1º, da Res. TSE 22.610/2007 faz-se ressalva, portanto, quanto à hipótese elencada em seu inciso II. De fato, não parece adequado entender a criação de uma nova agremiação partidária enquanto justa causa para o abandono partidário, uma vez que esta possibilidade poderá ocasionar a proliferação de Partidos Políticos de fachada com a única intenção de absorver mandatários que se encontrem insatisfeitos junto às suas agremiações de origem, possibilitando assim, mediante uma disciplina partidária frouxa, que estes representantes permaneçam desvinculados de qualquer diretriz partidária.

Ressalva-se, também, a limitação da Resolução em comento quando confrontada com o instituto da Fidelidade Partidária em suas diversas facetas. Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral, por este instrumento normativo, dispôs tão somente sobre o abandono partidário, restando silente quanto às outras

circunstâncias em que a questão se apresenta tal qual a expulsão do ente partidário pelo mandatário que reiteradamente se opor a suas diretrizes democraticamente estabelecidas.

Conforme já visto, nesta situação em que o mandatário é expulso do Partido Político justamente por não observar suas diretrizes, a eficácia do instituto da Fidelidade Partidária depende da manutenção do mandato junto à agremiação, sob pena de ineficácia de qualquer outra sanção.

De fato, se entendermos que pela expulsão em razão de oposição às diretrizes partidárias o representante não perder seu mandato, estaremos relegando a Fidelidade Partidária à mais absoluta ineficácia, uma vez que o mandatário, ciente da perda do mandato em caso de abandono, poderá permanecer nos quadros de seu Partido originário, porém contrariando reiteradamente seu ideário político, sem que o seu mandato possa ser atingido. Ora, o quanto já analisado alhures denota que solução nestes moldes não se coaduna com a teleologia do instituto da Fidelidade Partidária, o qual pressupõe a permanência do mandato junto ao ente partidário em caso de expulsão justificada do representante eleito.

A questão, problemática que é, já foi posta perante nossos tribunais, tendo o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina no julgamento da Ação de Perda de Cargo Eletivo por Desfiliação Partidária nº 826-68.2011.6.24.0000 decidido pela impossibilidade de se decretar a perda do cargo eletivo daquele que é expulso da agremiação partidária mediante procedimento interno que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa. A Corte calcou seu posicionamento, justamente, na omissão da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.610 quanto à hipótese, entendendo ser caso de impossibilidade jurídica do pedido e, portanto, extinguindo a Ação com fulcro no art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

Ressalte-se, neste caso, o Parecer da Procuradoria Regional Eleitoral de Santa Catarina em sentido contrário, tendo entendido por conferir interpretação teleológica à Resolução nº 22.610 de modo a incluir entre as hipóteses de perda do cargo eletivo a expulsão do mandatário do Partido Político de forma justificada e precedida de procedimento interno que assegure o contraditório e a ampla defesa. Socorreu-se, para tanto, de acórdão da lavra do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais proferido no julgamento do Feitos Diversos nº 1.216/2007.

Neste julgado mineiro, verifica-se a preocupação dos julgadores em conferir efetividade ao instituto da Fidelidade Partidária, de modo que, na mesma esteira do Parecer acima referido, acabam conferindo interpretação teleológica à Resolução nº 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral para incluir entre as hipóteses de perda do cargo eletivo a expulsão justificada do Partido. Verifica-se, ainda, nos votos dos julgadores, uma preocupação com as consequências que entendimento diverso poderia causar, sobretudo quanto a mais absoluta ineficácia do instituto da Fidelidade Partidária, na medida em que, conforme ressalta o Juiz Renato Martins Prates em seu voto vista:

“[...] aquele que se desfilia voluntariamente, sujeita-se à perda do cargo; aquele outro que se insubordina às diretrizes e programas partidários, e que é expulso, precisamente, por infidelidade, permanece no cargo, exercendo-o como se fora de domínio privado, como se não tivesse sido eleito sob a bandeira do partido.”

No mesmo sentido a preocupação expressa pelo Juiz Antônio Romanelli de que interpretação diversa estimularia a fraude, uma vez que:

“[...] sabendo o parlamentar que, se ele pedir, se ele se desfiliar sem justa causa, perde o mandato, que é do partido, ele então iria para a Casa [legislativa] a que pertencesse e começaria a dissentir da orientação do partido e, nesse caso, ele próprio provocaria sua expulsão e, sendo expulso, continuaria com o mandato, ou seja, seria um estímulo a fraude.”

Esta, em suma, é a conjuntura jurisprudencial que o instituto da Fidelidade Partidária vem experimentando em nossos tribunais. Vê-se que houve significativo avanço, desde a promulgação da Constituição de 1988, no sentido de lhe conferir efetividade.

Há situações, entretanto, que ainda se apresentam problemáticas, tais qual a possibilidade de migração partidária no caso de criação de novo Partido Político e a perda do cargo eletivo no caso de o representante ter sido justificadamente expulso da agremiação. Inobstante, mesmo nesse último caso, observa-se que a jurisprudência tem contornado a omissão normativa a fim de dar interpretação que valorize a Fidelidade Partidária.

## CONCLUSÃO

O desenvolver do percurso proposto inicialmente ensejou, de forma satisfatória, o estudo do instituto da Fidelidade Partidária em sua relação para com a Democracia brasileira.

Para tanto foi necessário em um primeiro momento, com vistas à obtenção de uma base teórica sobre a qual seria desenvolvido o restante do trabalho, perquirirmos acerca da Democracia e suas diversas formas de concretização.

Constatou-se a dificuldade em se estabelecerem limites precisos ao conceito de Democracia, tendo os diversos autores pesquisados contribuído com valiosos apontamentos à questão, prevalecendo o entendimento segundo o qual referido instituto se caracterizaria pela ampla participação popular junto ao governo somada ao respeito à liberdade e à igualdade.

E foi justamente no ponto da participação popular que a Democracia se mostrou problemática, tendo a história e a teoria nos apresentado diversas formas de sua concretização.

De fato, inicialmente abordamos a forma de concretização Direta da Democracia, segundo a qual os cidadãos são consultados acerca de cada questão que diga respeito ao interesse público. Observou-se, entretanto, a insuficiência da forma Direta de Democracia ante o Estado Moderno, uma vez que neste, caracterizado pela ampliação dos direitos políticos bem como das funções estatais, a consulta direta aos cidadãos acerca de qualquer questão estatal afigura-se inviável.

Neste sentido, tendo em consideração a inviabilidade da participação direta dos cidadãos, é que a Democracia Representativa começou a se concretizar. Em um primeiro momento, esta forma de concretização da participação popular junto ao governo do Estado se dava simplesmente através da escolha de representantes, os quais, uma vez eleitos, encontravam-se absolutamente desvinculados de qualquer orientação popular.

Assim, a Democracia Representativa em sua forma pura mostrou-se inadequada, na medida em que não resguardava um vínculo mínimo entre os cidadãos e seus representantes, ocasionando uma ruptura entre sociedade e Estado. É justamente ante esta situação problemática que os Partidos Políticos começam a adquirir relevância junto aos sistemas políticos.

Com efeito, começou a vislumbrar-se nos entes partidários o exercício da função de elo entre os eleitores e os representantes eleitos, o que, em última análise, representaria a posição de intermediadores entre a sociedade e o Estado. Em verdade, a experiência da Democracia Representativa, sem a intermediação dos Partidos Políticos, ocasionou uma crise de representatividade de tamanha intensidade que as Constituições dos mais diversos Estados começaram a regulamentar em seu bojo a questão partidária, sendo possível falar, a partir deste momento, em uma verdadeira Democracia de Partidos, segundo a qual a participação popular se dará, necessariamente, por intermédio das agremiações partidárias.

Nesta forma de concretização da Democracia os Partidos Políticos passaram a exercer papel fulcral perante o sistema político, pois em seu bojo é que se escolhiam os candidatos bem como se davam as deliberações acerca das posições a serem tomadas pelos representantes eleitos sob sua legenda na atuação junto ao Estado.

Mediante esse mecanismo, cabia aos entes partidários a função de intermediar a sociedade e o Estado, na medida em que possibilitaria participação popular de forma democrática em seu interior para após implementar suas diretrizes, democraticamente estabelecidas, junto ao Estado através dos representantes eleitos a que tivesse emprestado candidatura.

Inobstante esta constatação da imprescindibilidade dos Partidos Políticos à saúde de uma Democracia em que a participação popular não se dá diretamente, constatou-se, em uma análise histórica da conjuntura partidária brasileira, que a nossa realidade afigura-se problemática neste ponto. De fato, o sistema partidário brasileiro é marcado historicamente pelo excesso de personalismo em detrimento das diretrizes partidárias, o que faz com que os entes partidários sejam muito mais instrumentos eleitorais e de legitimação do poder do que efetivamente instituições mediante as quais a sociedade se faz representar junto ao Estado.

Atento a isto, percebeu-se que o legislador constituinte de 1988 pretendeu superar referida conjuntura, consagrando dispositivos normativos atinentes à proteção e à valorização dos Partidos Políticos, tais qual a liberdade de criação e a garantia de autonomia partidária. Em verdade, é possível afirmar que a Constituição de 1988 inaugurou uma verdadeira Democracia Representativa Partidária, reconhecendo o quanto afirmado acima no sentido da imprescindibilidade dos Partidos Políticos ao esquema político-representativo.

Tendo isto em conta é que o instituto da Fidelidade Partidária assume relevância frente à forma de concretização da Democracia em nosso país, por se afigurar necessário aos entes partidários no desempenho da função que lhes foi constitucionalmente outorgada. Com efeito, por meio da Fidelidade Partidária que o Partido Político pode impor ao representante eleito sob sua legenda a observância de suas diretrizes. Sem esta imposição, o papel de intermediador das agremiações partidárias restaria sobremaneira prejudicado, porquanto os mandatários estariam vinculados, unicamente, à sua própria consciência.

E para que a Fidelidade Partidária seja dotada de eficácia, pressupõe-se, necessariamente, a perda do mandato do parlamentar infiel em prol do ente partidário, seja essa infidelidade decorrente de abandono da agremiação ou de oposição às diretrizes democraticamente estabelecidas em seu seio.

E foi justamente neste ponto que a questão da Fidelidade Partidária se afigurou problemática, uma vez que a Constituição de 1988 não contém dispositivo expresso acerca da perda do mandato pelo parlamentar infiel, como o possuía a Emenda Constitucional nº1 de 1969. Com efeito, tendo esta omissão em conta, a jurisprudência nacional, em um primeiro momento, se posicionou contrária à perda do mandato do parlamentar infiel, relegando o instituto em comento a mais absoluta ineficácia, o que propiciou um terreno fértil à infidelidade partidária, prejudicando, ainda mais, a posição já precária ocupada pelos Partidos Políticos junto ao nosso sistema político-representativo.

Recentemente, entretanto, observou-se uma inversão jurisprudencial, passando, em um primeiro momento, a se admitir a perda do mandato do representante eleito sob o sistema eleitoral proporcional e, posteriormente, a perda do mandato do representante eleito por qualquer forma. Referido entendimento se mostra consonante ao espírito constitucional de valorização dos entes partidários,



uma vez que empresta eficácia ao instituto da Fidelidade Partidária de modo a lhes proporcionar o efetivo desempenho da função que lhes cabe.

Contudo, a matéria ainda apresenta pontos problemáticos, tal qual a omissão da Resolução nº 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral, que regulamenta a questão, sobre a perda do mandato do representante que é expulso da agremiação por intermédio da qual foi eleito em razão de ato de infidelidade partidária, *verbi gratia* se opondo às diretrizes partidárias. Ora, a eficácia da Fidelidade Partidária depende, em última análise, da possibilidade de o Partido expulsar o representante eleito sob a sua legenda que se opõe reiteradamente às suas diretrizes na atuação perante o Estado, sob pena de esse mandatário, permanecendo com o mandato, desvirtuar todo o esquema de intermediação desempenhado pelos entes partidários. Há, no entanto, decisões em sentido contrário, o que denota por parte dos Tribunais um entendimento, até certo ponto, precário acerca da questão, apegado sobremaneira a formalismos e prescindindo da sempre necessária interpretação teleológica e sistêmica.

Tem-se em suma, portanto, a constatação da imperatividade do instituto da Fidelidade Partidária a uma Democracia que se pretenda saudável, o que inclui a realidade brasileira consubstanciada em nossa Carta Constitucional. Com efeito, conforme visto, o desempenho do papel atribuído constitucionalmente aos entes partidários pressupõe mecanismos que garantam a fidelidade de seus membros eleitos na atuação perante o Estado.

Não se olvida, entretanto, que o instituto da Fidelidade Partidária, por si só, afigura-se insuficiente a garantia de uma verdadeira Democracia de Partidos, uma vez que esta pressupõe, ainda, a identificação dos cidadãos com os Partidos Políticos, ou seja, uma consciência partidária por parte daqueles. Assim é que os cidadãos, ao votar, devem ter consciência de estarem optando por um ou outro programa partidário e não por um ou outro candidato individualmente considerado, o que denota a relevância que o sistema eleitoral assume junto ao sistema político-representativo.

Neste sentido, apenas uma profunda reforma política-eleitoral que valorize o papel do Partido Político junto aos pleitos, em detrimento da pessoa dos candidatos, é que será capaz de alterar a conjuntura do sistema político-representativo atual,

acreditando-se que a adoção do sistema eleitoral proporcional de lista fechada seja a melhor alternativa para tanto.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª edição atualizada por Rosalea Miranda Folgosi, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/199180/mod\\_resource/content/1/reforma%20politica\\_projeto\\_ideias.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/199180/mod_resource/content/1/reforma%20politica_projeto_ideias.pdf)> Acesso em: 25 de outubro de 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. rev. e amp. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 3ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. 12ª tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Ato Complementar nº 4 de 20 de novembro de 1965**. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=90596&norma=116094>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Ato Complementar nº 6 de 03 de janeiro de 1966**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-6-3-janeiro-1966-351181-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Decreto-Lei nº 37 de 02 de dezembro de 1937.** Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103167>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Decreto-Lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945.** Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932.** Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc25-85.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc26-85.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945.** Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 4.740 de 15 de julho de 1965.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 5.682 de 21 de julho de 1971.** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5682.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 5.869 de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm). Acesso em 06 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 6.767 de 20 de dezembro de 1979.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_ **Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Procuradoria Regional Eleitoral. **Parecer na Ação de Perda de Cargo Eletivo por Desfiliação Partidária nº 826-68.2011.6.24.0000**, de 23 de janeiro de 2012. Procurador: Claudio Dutra Fontella. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/RecuperaArquivo.do?sqlImagemDoc=619172>>. Acesso em 06 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351**. Requerente: Partido Comunista do Brasil e outros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.927**. Impetrante: Luiz Fabrício Alves de Oliveira. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 11 de outubro de 1989. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em 30 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**. Impetrante: Partido Popular Socialista. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 04 de outubro de 2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603**. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de outubro de 2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.604**. Impetrante: Democratas. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 04 de outubro de 2014. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Feitos Diversos nº 1.216/2007** julgado em 15 de abril de 2008. Agravante: Partido Trabalhista Nacional. Agravados: João Evandro da Silva e Partido dos Trabalhadores. Relator: Juiz Silvio Abreu. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetTREBinary.do?tribunal=MG&processoNumero=12162007&processoClasse=FD&decisaoData=20080415&decisao>>

Numero=797&noCache=0.1483271352481097>. Acesso em 07 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Ação de Perda de Cargo Eletivo por Desfiliação Partidária nº 826-68.2011.6.24.0000**. Requerente: Democratas de Caçador. Requerido: Wilson Luiz Binotto. Relatora: Juíza Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli, 12 de março de 2012. Disponível em <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26416\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26416_.pdf)>. Acesso em 06 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Partido Político nº 59.454**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relatora: Min. Laurita Hilário Vaz. Brasília, 03 de outubro de 2013. Disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=59454&processoClasse=RPP&decisaoData=20131003&decisaoNumero=&protocolo=209932013&noCache=0.8843017348553985>>. Acesso em 30 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.526 – Resposta à Consulta nº 1.398**. Consulente: Partido da Frente Liberal. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, 27 de março de 2007. Disponível em <[http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/at\\_download/file](http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/at_download/file)>. Acesso em 01 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.600 – Resposta à Consulta nº 1.407**. Consulente: Nilson Mourão. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 16 de outubro de 2007. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.tse.jus.br%2FsadJudInteiroTeor%2Fpesquisa%2FactionGetBinary.do%3Ftribunal%3DTSE%26processoNumero%3D1407%26processoClasse%3DCTA%26decisaoData%3D20071016%26decisaoNumero%3D22600&ei=XKxXVO6NOcOdNonzg8gH&usg=AFQjCNHEziNiBmiXhlfAPGTBTizNz9FYGA&sig2=ynVYcyLOprKhjxdmwcwWTg&bvm=bv.78677474,d.eXY&cad=rja>>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em 05 de novembro de 2014.

BRAUN, Douglas. **Democracia Representativa: (re)pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária**. 2001. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2011.

BURKE, Edmund. **Discurso aos Eleitores de Bristol**. Revista Sociologia Política, Curitiba, nº 44, v. 20, p. 97-101, Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>>. Acesso em 29/11/2014.

CARDOZO, José Carlos. **A Fidelidade Partidária**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

CERQUEIRA, Thales Tácito e ALBUQUERQUE, Camila Medeiros. **Fidelidade Partidária e Perda de Mandato no Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Premier, 2008.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros**. 2ª ed. amp. e atual. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Necessária Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro**. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, p. 63-70, 1996.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Reforma eleitoral-partidária**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 125, v. 32, p. 5-12, jan./mar. 1995. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176302/000495669.pdf?sequence=1>>. Acesso em 14 de novembro de 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral de Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução Ivone Cartilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHADO, Álvaro Augusto Lauff e PESSANHA, Jackelline Fraga. **O Partido Político na Democracia Representativa: o Detentor das “Cadeiras” Eletivas**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, Portugal, ano 2, n. 07, p. 7281-7309, 2013.



MACIEL, Marco Antônio de Oliveira. **Reforma Político-partidária: o essencial e o acessório**. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, p. 85-95, 1996.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. **A democracia, os partidos políticos e o Estado**. Revista Sequência, Florianópolis, SC, v. 22, n. 43, p. 29-44, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Partido Político no Brasil**. 1ª ed. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Bruno Queiroz; DUAILIBE, Erika Pereira. **Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais: as leis sociológicas de Maurice Duverger e Giovanni Sartori no Cenário Político Brasileiro**. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza, DF.

REIS, Palhares Moreira. **O Partido Político e a Lei de 1995**. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, p. 157-194, 1996.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; CICCIO, Alceu José, Filho. **Reforma política, fidelidade partidária e a crise do sistema representativo brasileiro**. In: XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, Brasília, DF.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.