

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC

CURSO DE DIREITO

ANTONIO NATALIO DO CANTO VIGNALI

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA APÓS A RESOLUÇÃO 22.610 DO TSE:
LIMITES DE SUA APLICAÇÃO**

CRICIÚMA, DEZEMBRO DE 2010

ANTONIO NATALIO DO CANTO VIGNALI

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA APÓS A RESOLUÇÃO 22.610 DO TSE:
LIMITES DE SUA APLICAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC.

Orientador: Prof. Msc. Reginaldo de Souza Vieira.

CRICIÚMA, NOVEMBRO DE 2010

ANTONIO NATALIO DO CANTO VIGNALI

**A FIDELIDADE PARTIDÁRIA APÓS A RESOLUÇÃO 22.610 DO TSE:
LIMITES DE SUA APLICAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para
obtenção do grau de Bacharel de Ciências Jurídicas,
no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense – UNESC.

Orientador: Prof. Msc. Reginaldo de Souza Vieira.

Criciúma, 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profº Msc. Reginaldo de Souza Vieira - Orientador

1º Examinador: _____

Profº Msc. Carlos Magno Spricigo Venerio

2º Examinadora: _____

Profª Msc. Janete Triches

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, a minha irmã, a minha esposa e aos meus filhos, que sempre serei grato por toda a dedicação, carinho e amor. Sem vocês jamais teria conseguido.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pela oportunidade de viver ao lado de pessoas tão maravilhosas e por guiar a minha vida, mesmo quando os caminhos são tortuosos a fé me faz refletir, e do indesejável me trazer a melhor das experiências.

Aos meus antepassados presto a eterna gratidão.

A meu pai, pela vontade insaciável de saber, herdada do mestre que também me ensinou os valores da vida.

A minha mãe, pelo carinho, dedicação e todo o amor que sempre destinou a mim e a família.

Aos meus pais, também agradeço ao gosto pela música, pelos dias em que o violão foi a companhia das cantorias e, principalmente, pelo esforço que fizeram para que eu chegasse até aqui.

A minha irmã, que me ensinou a compartilhar, a bondade e o amor fraterno.

A meus filhos, Victor e Vinícius que me trouxeram alegria à vida e que são o combustível para o alcance de novos objetivos.

A minha esposa, pela paciência, pelo carinho e por ser, além de excepcional companheira, uma guerreira.

Agradeço aos meus amigos de infância por todas as lembranças que ruins ou boas, me trazem sorrisos e saudades.

Por todo o carinho e impulso prestado, sou grato à família Fernandes Ferreira.

Aos professores do Curso de Direito da UNESC, pelo aprendizado e pela experiência vivida.

Ao meu orientador Reginaldo, por ter me aceito como orientando. Pessoa da qual tenho a maior admiração desde o primeiro dia de aula.

E, ao final, a todos os meus colegas de curso, dos quais presto um agradecimento em especial a Daniel, Bruno, Barcelos, Everton, Cledemilson e Guilherme, pelas alegrias e trabalhos compartilhados, além da amizade que jamais se findará.

Enfim, a todos aqueles que por mais ínfima tenha sido a ação, saibam que sempre serei grato, pois sem a colaboração de todas estas pessoas hoje não conseguiria chegar na conclusão deste trabalho.

*“Os sete pecados capitais responsáveis pelas injustiças sociais são: riqueza sem trabalho; prazeres sem escrúpulos; conhecimento sem sabedoria; comércio sem moral; **política sem idealismo**; religião sem sacrifício e ciência sem humanismo.”*

Mahatma Gandhi

RESUMO

A presente pesquisa tem como tema central a aplicabilidade do instituto da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro após a Resolução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral n°. 22.610 de 25 de outubro de 2007, com o objetivo de demonstrar a sua importância dentro do regime democrático representativo, elucidando as formas de representatividade do mandato e os aspectos históricos do desenvolvimento da política partidária nacional e, mais precisamente, da fidelidade partidária. Onde se verifica a sua aplicabilidade antes e após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma vez que as decisões do Supremo Tribunal Federal, nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, mudaram o entendimento da suprema corte no que se refere a perda do mandato eleitoral por infidelidade partidária e deram ensejo a elaboração da mencionada resolução. A questão traz um caráter controvertido, pois nem a CRFB/1988 ou outra legislação infraconstitucional trazem, textualmente, a troca, pelo eleito, de partido político como causa de perda de mandato eletivo. As decisões dos mandados de segurança levam em conta a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro. A metodologia utilizada foi através do método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudenciais, tendo como base a Resolução Normativa TSE n°. 22.610/07 que dispõe sobre os procedimentos da perda do mandato eletivo por troca de partido político.

Palavras-Chaves: Fidelidade Partidária; Democracia; Representação; Mandato Político.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac. - Acórdão

Agr. Inst. – Agravo de Instrumento

ARENA –Aliança Renovadora Nacional

Art. – Artigo

Arts. - Artigos

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil

DEM – Democratas

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

Ed. – Edição

MDB – Movimento Democrático Nacional

Min - ministro

MS – Mandado de Segurança

Nº - Número

p. – Página

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PSD – Partido Social Democrático

PT – Partido do Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Rel. Des. – Relator Desembargador

Rev. – Revista

SC – Santa Catarina

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DA DEMOCRACIA DOS ANTIGOS A DEMOCRACIA DOS MODERNOS.....	13
2.1 A democracia dos antigos	13
2.2 A democracia dos modernos	18
2.3 A representatividade do mandato político.....	23
2.3.1 O mandato imperativo ou por delegação.....	25
2.3.2 O mandato representativo ou como relação de confiança	26
2.3.3 O mandato partidário ou por representatividade sociológica	28
3 OS PARTIDOS POLÍTICOS: HISTÓRIA E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL	30
3.1 O conceito de partido político	30
3.2 Os partidos políticos na história constitucional brasileira.....	32
3.2.1 A Constituição monárquica	34
3.2.2 Da primeira Constituição republicana à abertura política de 1979.....	39
3.2.3 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os partidos políticos.....	49
4 FIDELIDADE PARTIDÁRIA: PREVISÃO CONSTITUCIONAL E AS DECISÕES DO STF, DO TSE E DO TRE/SC	51
4.1 Conceito de fidelidade partidária.....	51
4.2 A fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro	52
4.2.1 A resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta n°. 1.398 na qual entendeu ser favorável a fidelidade partidária.....	61
4.2.2 A decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da fidelidade partidária: o julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604	67
4.3 A Resolução Normativa n°. 22.610 de 25 de outubro de 2007 do Tribunal Superior Eleitoral	72
4.4 As decisões do TRE/SC e do TSE sobre a fidelidade partidária com base na Resolução Normativa do TSE n° 22.610/07	76
5 CONCLUSÃO	80

1 INTRODUÇÃO

A Fidelidade Partidária retomou o cenário das discussões jurídicas no país, como aconteceu durante os anos de 1969 à 1985, período em que o instituto esteve presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Isso aconteceu após a resposta dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à consulta 1.398/DF formulada pelo Partido da Frente Liberal, hoje Democratas.

Respondendo de forma afirmativa à consulta, o TSE deu ensejo para que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidisse pela aplicabilidade da fidelidade partidária nos mandatos eleitorais.

Ressurgiu, assim, no Brasil, o acatamento ao instituto da fidelidade partidária, algo que não apenas instituiu a perda do mandato político aos eleitos que trocaram de partido, mas, que muda todo o entendimento que até então se tinha, após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sobre a representatividade do mandato eleitoral.

A questão polêmica girava em torno do fato de a CRFB/1988, em seu artigo 17, § 1º ter transferido aos estatutos dos partidos a regulamentação da fidelidade partidária, enquanto que o artigo 55 da Constituição, que trata das causas de perda do mandato político, não fez menção à fidelidade partidária e à possibilidade de perda do mandato eletivo por descumprimento ao estatuto partidário, o que fez com que tal princípio não fosse aceito pelos tribunais, até então.

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa foi o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica na área das Ciências Sociais Aplicadas.

Para compreender o tema da fidelidade partidária, o trabalho se divide em três capítulos, no primeiro capítulo procura-se entender a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, com base na evolução histórica da democracia desde o seu princípio na Grécia antiga até os dias atuais, já que, entender a democracia é imprescindível ao entendimento da representatividade do mandato político.

Na pesquisa será apresentada as três formas de representatividade do mandato conhecidos na modernidade, quais sejam: a) o mandato imperativo; b) o mandato representativo e; c) o mandato partidário.

No segundo capítulo procurou-se demonstrar a evolução dos partidos políticos, bem como do instituto da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro, para que se possa entender o reaparecimento desse instituto.

O terceiro capítulo estuda a Resolução Normativa do TSE nº. 22.610 de 25 de outubro de 2007 que regulamentou o processo da perda do mandato eletivo daquele que, após a decisão das urnas, ou mesmo durante o exercício de seu mandato, venha a trocar de partido.

Contudo, estudar o ordenamento jurídico brasileiro acerca do assunto, os motivos que levaram os ministros do Supremo Tribunal Federal a modificarem, nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o entendimento antes dado a CRFB/1988, à Resolução TSE nº. 22.610/07 e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral, procurando verificar a aplicabilidade da fidelidade partidária para uma melhor consolidação da representatividade política nacional é algo que interessa aos Partidos Políticos, aos políticos e a todos os cidadãos que, com o advento do instituto, não votam apenas num candidato, singularmente, mas em um partido como um todo, investido de um caráter programático e compreendido de um grupo de políticos dos quais podem vir a substituir o eleito infiel.

2 DA DEMOCRACIA DOS ANTIGOS A DEMOCRACIA DOS MODERNOS

Este capítulo trata da conceituação histórica de democracia, pois o termo não comporta um entendimento universal. Visto que não se trata de algo estático, mas incessantemente mutável, sua amplitude modifica-se de acordo com o tempo e local de sua percepção.

Por isso mesmo, a democracia é aquela forma da vida social que cria para si própria um problema que não pode cessar de resolver, porque a cada solução que encontra, reabre o seu próprio problema, qual seja, a questão da participação (CHAUI, 2008, p. 19).

Portanto, para a melhor compreensão do termo democracia, é inevitável situar-se no local e no tempo ao qual o assunto é proposto. Explicar a democracia através de suas formas de entendimento num contexto histórico trata-se da melhor forma de podê-la entender e perceber o que ela representa nos dias atuais.

2.1 A democracia dos antigos

O termo democracia teve sua origem na Grécia do século IV a.C., perdurando, única e exclusivamente por lá, por alguns séculos e ganhando um novo impulso teórico somente a partir do século XVIII d.C, com o nascimento dos Estados absolutistas no final do período medieval, quando ressurgiu o estudo sobre a democracia, tendo os filósofos gregos como grandes influenciadores deste movimento (VENERIO, 2010, p. 38-40).

A importância de se estudar a democracia a partir de Atenas para melhor entender a democracia dos tempos atuais, reside em cinco aspectos: 1) ter sido oriunda de lá o nascimento do termo; 2) foi em Atenas, na *polis* grega, que se originou o progresso ideológico social baseado em princípios democráticos; 3) os ideais atenienses serviram de embasamento para os teóricos do pensamento democrático da atualidade; 4) comparar as formas de exercício da democracia; 5)

observar o nascimento de conceito de cidadania e as formas de representação (VENERIO, 2010, p. 30).

Para Norberto Bobbio, apesar do aprofundamento do conceito de “Democracia”, o significado desta palavra restou-se inalterado:

Seja o que for que se diga, a verdade é que, não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo, segundo o qual o governo do povo pode ser preferível ao governo de um ou de poucos e vice-versa (2000, p. 31).

Mas, a democracia ateniense, do período clássico, não era algo atinente a todos. Em Atenas, os cidadãos eram quem detinham o direito de voto, como acontece hoje (ARISTÓTELES, 2007), porém não podem ser confundidos com os considerados cidadãos na atualidade. Já que, para estes, o seu alistamento eleitoral independe de raça, sexo, classe ou qualquer outro tipo de classificação discriminatória enquanto que em Atenas referia-se aos bem nascidos ou nas palavras de Aristóteles: “[...] **cidadão é aquele que participa do governo**. Esta é uma definição melhor que a outra, pois as palavras ‘nascidos de pais cidadãos’ não pode ser aplicada aos primeiros habitantes ou fundadores de uma Cidade” (2007, p.115) (Grifo nosso).

Nota-se, então que a democracia antiga constituía-se no poder exercido pelo povo dos cidadãos, ou seja, o conjunto reduzido das pessoas que possuíam bens, que eram proprietários, excluídos deste grupo o grande contingente dos produtores da cidade, os escravos, uma imensa maioria alijada do processo decisório. Incluem-se neste grupo as mulheres e os estrangeiros. Esta exclusão de uma parcela importante – em termos numéricos – da população da cidade da cidadania política deve, porém, ser relativizada, contextualizada (VENERIO, 2010, p. 33).

Aristóteles procurou explicar o conceito de cidadão desmistificando a definição de bens nascidos, pois, explica ele, que o homem é um ser associativo por natureza e que, quando inserido na sociedade, atinge a excelência no cumprimento das leis (2007, p. 56). Para o filósofo, as leis devem derivar da politização e comando: “[...] alguns homens são por natureza feitos para ser livres e outros para ser escravos, e que para estes últimos a escravidão é tanto útil quanto justa”. (2007, p. 62). Portanto, diferenciar os cidadãos dos não cidadãos não se tratava de algo

apenas útil às definições políticas e constitucionais do povo ateniense, mas ao desenvolvimento deste que, mesmo democrático, fazia questão de afastar alguns elementos da sociedade da política, para que assim a relação comando e comandado não estivesse arruinada (ARISTÓTELES, 2007).

Apesar de questionar o ato de escravizar, Aristóteles descreve “[...] que é justo e necessário que alguns sejam comandados e outros pratiquem o poder com o que a natureza o destinou” (2007, p. 64).

Sobre essa desigualdade entre os cidadãos, Aristóteles ainda descreve:

[...] Por exemplo, alguns pensam que justiça é igualdade, e efetivamente o é, embora não o seja para todos e sim para aqueles que são iguais entre si. Também se pensa que a desigualdade pode ser justa, e de fato o pode, mas não para todos e sim para aqueles que são desiguais entre si. [...] (2007, p.126).

Os atenienses exerciam a democracia em sua forma direta, ou seja, sem representantes, discutiam as questões referentes a *polis*¹ reunidos no monte Pnyx sem a necessidade de “corpos intermediários representativos” (SOUZA, p. 11, 2010).

Ao estudar a democracia ateniense, a partir de Aristóteles, pode-se refletir que o conceito de democracia dos gregos, apesar de darem ensejo para a conceituação da democracia moderna, não expressam os valores desta, mas sim os valores da democracia ateniense de seu tempo, que apesar de não condizer com os valores da democracia atual, servem de embasamento de qualquer estudo sobre o tema (VENERIO, 2010, p. 30).

A aquisição da cidadania é algo capaz de elucidar a realidade democrática da Grécia antiga uma vez que para que uma pessoa pudesse tornar-se cidadão em sua completude, primeiramente, ele devia nascer homem e filho de pai e mãe cidadãos; em segundo lugar, devia ele inscrever-se, ao completar dezoito anos, em uma lista de concidadãos dos *demos*²; e, por último, devia ser submetido a uma votação pelos integrantes da *demo* na qual é escolhido se devia ou não tornar-se

¹ “*Polis* é a Cidade, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos (*politikos*), isto é, pelos homens nascidos no solo da Cidade, livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis, a **isonomia** (igualdade perante a lei) e a **isegoria** (o direito de expor e discutir em público opiniões sobre ações que a Cidade deve ou não deve realizar)” (CHAUÍ, 1995, p. 371).

² A palavra democracia, que é de origem grega (*demos* = povo; *krathos* = poder) (CHAUÍ, 2008, p. 19).

cidadão. Portanto, a cidadania, direito fundamental para o exercício da democracia, não existia em sua plenitude como nos dias atuais (ARISTÓTELES, 1999, p. 291).

Fustel de Coulanges (2003) ressalta, em sua obra, que após uma série de “revoluções”, os cidadãos das cidades gregas conseguiram, mais cedo ou mais tarde a sua igualdade de direitos. Porém, essa democracia estabelecida logo começa a ter fim, pois “a democracia não suprime a miséria, mas, ao contrário, torna-a mais sensível. A igualdade dos direitos políticos fez aparecer ainda mais a desigualdade das condições” (2003, p. 307).

O autor supracitado narra que a democracia não trouxe aos cidadãos gregos a igualdade social e, por conta disso, aqueles que não eram escravos e eram pobres não tinham oportunidades de trabalho, o que inevitavelmente gerou um grande descontentamento (COULANGES, 2003).

O pobre tinha igualdade de direitos. Mas, com certeza, seus sofrimentos diários faziam-no pensar que a igualdade de fortuna seria bem preferível. Ora, não levou muito tempo para perceber que a igualdade que tinha poderia servi-lhe para adquirir a que não possuía e, senhor dos votos, poderia tornar-se senhor da riqueza (COULANGES, 2003, p. 308).

Passou, então, a classe pobre a dominar o cenário político e forçar através de meios legais os ricos a sustentarem o poder público e por consequência a vida daqueles que não tinham condições de subsistência. Porém, a partir de então, gradativamente as cidades gregas passaram a afundarem-se em governos tirânicos (COULANGES, 2003, p. 308-312).

A tirania na visão de Aristóteles é um desvio da forma de governo democrática, que, por sua vez é um desvio do governo de muitos. Desvios das formas de governo são, na visão do autor, meios contrários à natureza humana de exercício do poder e, por isso, não existem formas apropriadas para isso (2007, p. 145). O filósofo afirma que: “[...] o governo tirânico é uma composição de oligarquia e democracia em sua mais extrema forma³; sendo que a última forma é a mais

³ Nas palavras do autor: “[...] Tirania, conforme dizíamos, é a monarquia exercendo o poder do senhor sobre a sociedade política; oligarquia é quando os donos das riquezas têm o governo em suas mãos; e democracia, o oposto, quando os pobres, e não os donos das riquezas, são os governantes (ARISTÓTELES, 2007 p. 125.) Contudo, o autor descreve que “[...] Com efeito, a tirania se origina da democracia extremada tanto quanto da oligarquia, porém muito menos freqüentemente das formas moderadas de constituição e outras similares a esta.[...] (2007, p. 165-167). Para Aristóteles a tirania seria “estágio final” e inevitável da democracia (2007, p. 205).

nociva aos súditos, visto que é a combinação de duas formas más de governo e reúne os desvios e erros de ambas”. (ARISTÓTELES, 2007, p.201).

Sobre o conceito de democracia dos gregos, Hans Kelsen abre um parêntese e procura fazer um comparativo entre o fático e o ideal, trazendo à baila a questão da democracia ideal conceituada por autores como Aristóteles e Platão, frente à democracia real. Em comparação, demonstra que a democracia ideal prega uma ausência de chefes, enquanto a “realidade social de fato” é marcada pelo domínio da existência de chefes (2000, p. 87-88).

Ao referir-se a Platão, Ivone F. Morcilo Lixa diz que ele soube “racionalizar” o risco da escolha entre a “aparente segurança oferecida pela submissão resignada e abandono da política” e o “risco da ação consciente, com a certeza de que, apesar da permanente luta, nem sempre o final é glorioso” (2003, p. 27).

Atenas, com base nas leituras de Aristóteles, prestou à democracia moderna a conceituação de “governo do povo”, porém o seu modelo de Democracia não é aquele aspirado pela modernidade uma vez que tratou de uma democracia excludente onde a participação política não era de toda a população, mas sim de apenas alguns poucos cidadãos (ARISTÓTELES, 2007).

Diferente da democracia direta ateniense, a democracia moderna é exercida através de representantes (democracia representativa). Sob este aspecto “[...] O direito à participação tornou-se, portanto, indireto, através da escolha de representantes” (CHAUÍ, 1995, p. 432).

Entretanto, é inegável a sua importância histórica. Paulo Bonavides avalia a democracia direta grega como “[...] a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.” (1996, p. 271).

O que difere a democracia dos antigos da democracia dos modernos na concepção de Bobbio é “o modo (mais ou menos amplo) de exercer esse direito” (2000, p. 32).

Venerio destaca que “[...] A democracia ateniense era uma forma de exercício direto do poder por parte da população, uma democracia direta, onde os cidadãos produziam a ordem social prescindindo de representantes, num exercício pleno de liberdade política” (2010, p. 39).

Madison sustenta não haver possibilidade de uma democracia exercida de forma direta como acontecia nas cidades do período medieval e antigo, pois os grandes estados não suportavam esse modo de “governo popular” (1984, p. 175).

Além dessa incompatibilidade de participação democrática direta por conta da grandeza dos estados, Bobbio ressalta que a grande contribuição para a implementação de uma democracia representativa:

[...] nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares (2000, p. 34).

Sobre esse ponto de vista Bonavides ressalta a importância de Montesquieu para essa convicção ao dizer que “[...] o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e escolher em nome do povo (Montesquieu apud Bonavides 1996, p. 272).”

Bobbio deixa claro que o cerne da questão, o separador de águas entre a Democracia dos Antigos e a Democracia dos Modernos está na representação. Descreve o autor que essa oposição “termina por ser desviante, na medida em que a segunda se apresenta, ou é apresentada, como mais perfeita, com respeito ao fim, do que a primeira”, e, por fim, o autor demonstra, seguindo as concepções dos autores de *Federalista*, que a mudança de uma representação imperativa ou “vinculada” para uma democracia representativa foi o ponto de partida para uma nova era democrática (BOBBIO, 2000, p. 34-35).

2.2 A democracia dos modernos

Durante o século XV ao XVIII, a Europa era regida por governos autoritários que tinham, à frente, monarcas com poderes absolutos. Sob esse contexto, o ideal democrático surge da oposição a esses governos.

Neste período, os Estados basearam-se principalmente no ideal de soberania e sob este enfoque partem para a centralização do poder na mão de uma

única pessoa, a dos monarcas, constituindo-se, por assim dizer, as monarquias absolutistas, nas quais “o rei seria o representante de Deus na Terra, o que lhe permitia desvincular-se de qualquer vínculo limitativo de sua autoridade (STRECK; MORAIS, 2008, p. 43)

A partir das lutas pela “afirmação dos direitos naturais do homem” é que nasce, na modernidade, o estado democrático. Foram elas que deram ensejo aos “movimentos políticos-sociais” que acabaram por deflagrar a adoção prática da democracia nos Estados. (DALLARI, 1998, p. 147)

Por isso, vale ressaltar que esse período foi muito importante para o melhor entendimento do estado democrático contemporâneo, uma vez que influenciou significativamente para a sua formação. Durante os séculos XIX e metade do século XX a fixação dos estados democráticos se basearam, fundamentalmente, segundo Dallari, nas “aspirações do século XX” (DALLARI, 1998). O autor, ainda, assinala, tendo em vista esse longo período onde a democracia caminhou a passos lentos, o quanto é difícil ajustar a “participação popular” aos “objetivos do estado, bem como, “as idéias de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea”. (DALLARI, 1998. p. 145).

Três Estados contribuíram de forma significativa para a criação do ideal democrático universalizado. São eles: a Inglaterra (a partir da Declaração Inglesa de Direitos, 1689)⁴, os Estados Unidos (a partir da sua declaração de independência, 1776)⁵ e por fim, a mais significativamente sentida e influenciadora do ocidente, a Revolução Francesa⁶, que ocasionou, como contribuição à democracia, o princípio da liberdade, o qual só a lei poderá interromper e esta como uma “vontade geral”

⁴ Após o “primeiro e único período republicano da história inglesa”, no ano de 1688 a monarquia é restabelecida na Inglaterra e com ela nasce a *Bill of Rights*, a Declaração dos Direitos, que têm como escopo “instalar a supremacia do parlamento”, prestando o embasamento necessário para a futura “autonomia do judiciário” e limitação do monarca pelo direito (MARQUES, 2007, p. 365).

⁵ A revolução americana teve uma enorme importância para a “consolidação da forma política de representação”, a partir de sua Constituição, criando um conceito que rege vários Estados democráticos até os dias atuais como, entre outros, a criação das duas casas legislativas na esfera federal, câmara dos deputados e senado, e a representação de forma proporcional. Bem como exerce grande contribuição no seu ato de independência propriamente dito, uma vez que representa a luta de um povo pela liberdade individual e política na aspiração de um ideal igualitário (MEZZAROBBA, 2004, p. 35-36).

⁶ “A difusão do modelo democrático de representação deveu-se à grande revolução burguesa de 1789, que irradiou a partir da França os ideais da classe que doravante assumiria as rédeas do Estado. Na Revolução Francesa enfrentaram-se duas concepções democráticas distintas, com as facções divididas entre a democracia direta de Rousseau e o princípio representativo tal como foi desenvolvido por Montesquieu, com conhecida vitória dos últimos” (VENERIO, 2010, 42).

realizável através da soberania popular, onde há a participação dos cidadãos na escolha dos representantes. (DALLARI, 1998, p.150).

Democracia é a “vontade do povo”. Trata-se de um direito fundamental que o homem construiu e ainda construirá ao longo da história, pois não se trata de um conceito finalizado, “estático” e “abstrato”, mas sim de uma inconstante busca de “afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (SILVA, 2008, p. 125-126).

Sobre o aspecto da vontade do povo, Rousseau afirma que a legitimidade do poder político depende da vontade geral e que, como soberano, o povo deve de forma direta, produzir a legislação que organiza o corpo social. Para o autor a soberania é inalienável e indivisível e, assim sendo, não pode ser representada. (ROUSSEAU, 2008, p. 135).

Descreve, então, José Afonso da Silva, ao ressaltar a célebre frase de Abraham Lincoln (“Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”), que “[...] a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” (LINCOLN apud SILVA, 2008, p. 126).

Quanto a essa participação do povo, o Dallari entendeu como requisito à democracia: a) a “supremacia da vontade popular” entendida como o governo nas mãos do povo; b) a “preservação da liberdade”, o direito de não interferência do estado na vida dos cidadãos e; c) “a igualdade de direitos” que é a não discriminação quanto às garantias oferecidas juridicamente aos cidadãos. Estas são as três principais exigências da democracia idealizada no século XVII (DALLARI, 1998, p.151).

Sobre a “supremacia da vontade popular” Hans Kelsen (1998) aponta uma das maiores dificuldades de uma democracia que é o compromisso do estado de sopesar a vontade da maioria com a vontade da minoria. Porém, para o autor este é um ponto caracterizador da democracia, pois nela a determinação será àquela decidida pela maioria, porém para que se chegue ao norteamo da questão é imprescindível a participação da minoria na sua elaboração para que não deixem de serem ouvidos e até mesmo tenham a possibilidade de alterar os rumos predefinidos pela maioria. Desta forma a democracia não se opõe completamente aos direitos perseguidos pela minoria, uma vez que, na democracia a vontade da

maioria seja o instrumento norteador dos rumos da administração pública, o respeito à opinião da minoria é o elemento que irá permitir um alcance global da satisfação, pois permitirá ocasionar a vontade da maioria sem ferir de forma drástica os direitos da minoria (KELSEN, 1998, p. 411).

A respeito do direito de representação da minoria Flavia Queiroz Barbosa descreve que:

Atualmente, a democracia não é vista apenas no sentido formal limitada ao princípio da maioria. Conjuga-se, sobretudo, seu sentido material: observam-se os direitos das minorias. É preciso permitir que as minorias de hoje se tornem a maioria de amanhã, e isso não só em relação à representação política, mas também quanto ao diálogo em espaço público aberto à busca do bem comum e da promoção da verdadeira cidadania (2009, p. 85).

Partindo-se, portanto, dessa vertente representativa como exercício da democracia, uma vez que se possa supor que ela é exercida de forma direta ou indireta pelo povo, cabe destacar as formas de seu exercício.

A representação, é claro, deve ser realizada sobre um sistema de eleição, pois esta, como descreve Hans Kelsen é um “elemento essencial da democracia”, como método de escolha dos governantes (2000 p. 92).

[...] A análise sociológica de tal função é de fundamental importância para a compreensão da essência da democracia real. E diante dessa função especial da democracia representa-se o problema que já se apresentara a propósito do fenômeno democrático: a divergência entre ideologia e realidade. **Na ideologia democrática, a eleição deve ser uma delegação de vontade do eleitor ao eleito. Deste ponto de vista ideológico a eleição e, por conseguinte, a democracia que nela se apóia seriam, como já foi dito, “impossibilidades lógicas intrínsecas”; a vontade na realidade não pode ser delegada: *celui qui delegue, abdique*.** Não é possível fazer-se representar na vontade, dizia Rousseau. Mas esta interpretação ideológica da vontade correspondente evidentemente à intenção de manter a ficção da liberdade. Uma vez que a vontade, para permanecer livre, deve ser determinada apenas por si mesma, **a vontade dominadora dos eleitos deve valer como vontade dos eleitores.** Disso resulta a **identificação fictícia dos eleitores com os eleitos.** Mas a interpretação objetiva da eleição não pode permitir que nos desviemos da **ideologia subjetiva da própria eleição.** A interpretação real dessa função é diferente (Grifo nosso) (KELSEN, 2000, p. 92).

Diferente da democracia direta ateniense, a democracia moderna é exercida através de representantes (democracia representativa). Sob este aspecto

“[...] O direito à participação tornou-se, portanto, indireto, através da escolha de representantes” (CHAUÍ, 1995, p. 432).

Entende-se que, nos moldes da política ocidental atual, a Representação Política passou a ganhar seus contornos mais marcantes durante o período em que se formavam as bases da democracia moderna, na Idade Média⁷.

Como foi dito acima, esse processo democratizante inicia mais precisamente na Inglaterra (a partir da Revolução Inglesa de 1688), e vai ganhar novas dimensões nos Estados Unidos (a partir da elaboração da Constituição Americana de 1787) e na França (a partir da Doutrina Sieyès que fora incorporada pela Constituição Francesa de 1791) (MEZZARROBA, 2004, p 30-31, 35-36, 43).

Bobbio descreve que a democracia moderna consiste fundamentalmente na idéia de democracia representativa:

Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a atomização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembleias parlamentares. Mas tal processo de atomização é o mesmo processo do qual nasceu a concepção do Estado liberal, cujo fundamento deve ser buscado, como se disse, na afirmação dos direitos naturais e invioláveis do indivíduo (BOBBIO, 2000, p. 36).

A respeito da história da representação do mandato político na Inglaterra Mezzaroba expressa que:

A partir desse longo e doloroso processo político e histórico, com reflexos profundos no seu ordenamento jurídico, a Inglaterra acabou produzindo uma nova forma de governo, desconhecida na antiguidade, que passa a se chamar **governo representativo**, aquele em que as decisões sobre questões relevantes são tomadas pelos representantes eleitos e com autoridade para tomar tais deliberações, sempre levando em consideração a vontade de seus representados (2004, p. 30-31).

⁷ Após a decadência das cidades-estado e o fim da experiência democrática grega, o ideal democrático só retornará à cena histórica com o eclipse do Estado Absolutista. Neste ressurgimento, a democracia se fará acompanhar, necessariamente, do conceito de representação que, segundo os seus defensores, corrigiria os males da democracia direta. Ocorre que o conceito de representação não obedece a uma forma constante no tempo, por isso se faz necessária uma análise das diversas formas que assumiu.” (VENERIO, 2010, p. 40).

Portanto, os ingleses, ao combaterem as mazelas de um poder centralizado na mão de um monarca, passam a ajustar o seu ordenamento ao desejo do povo em fazer-se representado e, com isso, em detrimento do poder real, formular um poder, que mesmo ainda exercido por este, tivesse sua liberdade restringida pelo parlamento e suas leis. É, no entanto, na França, que a teoria da representatividade ganha força e vai influenciar o resto dos países do ocidente. Explica Azambuja que “Na França, porém, com a Revolução, é que, pela primeira vez, seriam traçados os seus princípios teóricos, como dogmas fundamentais da democracia moderna”. Descreve, ainda, que foram os franceses que “[...] lançaram as bases constitucionais do regime representativo” (1996, p. 265).

Aos Estados Unidos pode-se atribuir o mérito de ter formulado a maneira como o poder político seria exercido. Conforme manifesta Mezzaroba:

Após se organizarem como nação independente, os Estados Unidos estabelecem, na sua Constituição de 1787, que o Legislativo seria formado por duas Casas: o Senado e a Câmara dos Deputados, procurando garantir, dessa forma, a representação política dos cidadãos (2004, p. 35-36).

Portanto, é inquestionável a importância das experiências vividas por esses três países para o desenvolvimento dos Regimes Democráticos do ocidente, inclusive o brasileiro. (MEZZAROBA, 2004, p. 20)

2.3 A representatividade do mandato político

A representação é o cerne da discussão do regime democrático atual. É sob representação que os cidadãos na atualidade se fazem ouvir nos parlamentos e nos governos.

Sob o enfoque etimológico, Maurizio Cota descreve que a palavra representação significa: “Substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar: estes são os principais significados” e destaca mais adiante que: “Com base em suas finalidades, poderíamos, portanto definir a representação como um mecanismo

político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governante” (1998, p. 1102).

Portanto, o exercício da representação política é exercido através dos candidatos eleitos pelos cidadãos, carregando aqueles a missão de fazer voz aos apelos e aos interesses destes.

É, a democracia representativa, nas palavras de Palhares Moreira Reis:

[...] o regime de governo em que o processo de opinião pública é fundamental. Nele, o partido político é o canal mais importante para a difusão e ajustamento das parcelas mais próximas da opinião política, aglutinando-as pelo dominador comum dos seus principais elementos. É, também, o veículo que permite uma ação política, tão homogênea quanto possível, junto aos eleitores e aos eleitos, para transformar em decisões políticas as linhas mestras da opinião dominante (1992, p. 90).

Porém, como já foi dito acima, contrário a idéia de representação política, Rousseau (1996) explica que a vontade geral não pode ser representada. Entende que a soberania popular é a imposição ao governo à vontade geral e como tal é inalienável. O autor ainda descreve que esta concepção está intimamente ligada ao ideal de liberdade por ser a manifestação da vontade geral um atributo de um povo livre. “Sendo a lei apenas a declaração da vontade geral, torna-se claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo, no poder executivo, que nada mais é que a força aplicada à lei” (ROUSSEAU, 1996, p. 114 –116).

Diferente de Rousseau, mas com base no mesmo viés da soberania popular, John Stuart Mill descreve que a melhor forma de governo é aquela capaz de satisfazer o interesse da maioria. O autor refere-se à soberania como sendo “o poder supremo de última instância”, e como tal deve pertencer “à massa reunida da comunidade” (1981, p. 31).

Mill expõe que:

Governo Representativo significa que o povo inteiro, ou pelo menos parte dele, exercite por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder do controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições (1981, p. 47).

Ao explicar a representação política no Estado Liberal, Mezzaroba descreve que:

[...] de nada adianta o Estado Liberal garantir a liberdade ao homem, se este mesmo homem não contribuisse, de alguma forma, para a formação da vontade estatal. Surge, então a necessidade de se estabelecer a representação política (2004, p. 48).

Como parâmetro para definir os modelos de representatividade dos mandatos políticos mais conhecidos e influenciadores da atualidade, optou-se, no presente estudo, guiar-se pelas formas apontadas por Mezzaroba que são: a) o mandato imperativo, b) o mandato representativo e c) o mandato partidário (2004, p. 71) e por Maurizio Cota que, na obra Dicionário de Política, os denomina, na mesma ordem, como: a) representação por delegação, b) representação como relação de confiança e c) a representação como 'espelho' ou representatividade sociológica (1998, p. 1102).

2.3.1 O mandato imperativo ou por delegação

Maurizio Cota, na obra intitulada como Dicionário de Política, descreveu que no mandato por delegação, ou conforme descreve Mezzaroba, o mandato imperativo, é aquele onde:

[...] o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e de autonomia, das instituições que os representandos lhe distribuem; seu papel aproxima-se muito ao de um embaixador. Este modelo é de origem medieval e as modernas constituições estatais rejeitam-no fazendo proibição explícita do "mandato imperativo". Encontramo-lo comumente, entretanto, nas organizações e comunidades internacionais ou em entidades políticas pouco integradas. (1998, p. 1102)

Este modelo de mandato teve sua origem no período medieval onde os estados eram divididos por feudos. Segundo Mezzaroba, no mandato imperativo há uma estrita ligação entre mandato político e o mandato do direito privado, pois nesse modelo os representantes estavam adstritos a seguir à risca os ideais delegados por aqueles que ele representara. Havia, também, uma necessidade intrínseca de se prestar contas aos representados e ao desencaminhar-se dos propósitos estipulados pela sociedade que lhe atribuía o mandato, poderia o representante ter o seu "mandato revogado" (2004, p. 71-73).

Na Idade Média, em França e Inglaterra, sim, o deputado eleito em uma cidade, burgo ou condado, representava exclusivamente os cidadãos que o elegeram, aos quais o ligava um mandato imperativo. O Direito Público moderno, porém, sem exceção conhecida, considera o deputado como representante de toda a nação e não somente dos cidadãos que o elegeram. Foi, mesmo, essa, uma idéia central nas reformas políticas dos revolucionários franceses de 89, que tiveram em mira libertar os deputados dos *cahiers* das respectivas circunscrições. Assim dispunha a Constituição de 1792, tit. III, cap. I, art. 7: Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de um departamento mas de toda a nação.(AZAMBUJA, 1996, p. 296)

Portando, para Mezzaroba o mandato imperativo constitui-se naquele em que o possuidor do mandato está intrinsecamente vinculado ao grupo de eleitores que o elegeu. Suas atitudes no parlamento e suas propostas devem ser estabelecidas pelos eleitores. O eleito é um porta-voz da comunidade. Essa forma de mandato nascera no fim da Idade Média e era o meio de representação da sociedade feudal. (2004, p. 71-72).

2.3.2 O mandato representativo ou como relação de confiança

Sobre a representação como relação de confiança, ou o mandato representativo, como prefere Mezzaroba, é aquele ao qual a escolha dos representados pelos representantes dá a estes poderes suficientes para poder optar, agora, ao que é melhor para a população em geral ou ao estado. O bem da nação, como um todo, está acima dos interesses locais, primordiais nos mandatos imperativos (COTA, p. 1102–1103).

Reconhecido pela Constituição Francesa de 1792 (MEZZAROBA, 2004, p. 75), o mandato representativo comporta, segundo Paulo Bonavides quatro traços característicos. São eles: a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência (1996, p. 260).

Sobre a *generalidade* Bonavides expõe que essa característica atribui-se em favor de quem a representação é exercida. A partir do mandato representativo a representação política não é mais algo que se restringe a uma devida localidade, a determinados eleitores ou, mesmo, a determinado partido político, mas sim à nação

com todos os seus elementos (1996, p. 260). Quanto a característica de *liberdade* do mandato representativo o autor esclarece que: “[...] o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, não podendo ser coagido nem ficar sujeito a qualquer pressão externa, capaz de turvar a ação livre e desimpedida que se lhe reconhecia como titular da vontade nacional soberana” (BONAVIDES, 1996, p. 260). Ou seja, o detentor do mandato pode exercê-lo como preferir desde que esteja sempre voltado para o melhor interesse da nação.

A *irrevogabilidade* do mandato representativo existe para garantir que a liberdade seja exercida em prol da generalidade. Tendo o eleitor o livre direito de destituir o representante eleito quando bem entender e por motivos peculiares de um certo agrupamento de pessoas, o mandato político estaria mais atrelado ao mandato civil do que propriamente ao mandato político e o detentor do mandato preso a objetivos que poderiam não ser nacionais (BONAVIDES, 1996, p. 261).

E por último a característica de *independência*. Bonavides explica que segundo a doutrina pura do mandato representativo: “[...] os atos do mandatário se acham a salvo de qualquer ratificação por parte do mandante, presumindo que a vontade representativa seja a mesma vontade nacional [...]” (1996, p. 262).

Enfim, o que se pode entender sobre o mandato, a partir das características elencadas por Paulo Bonavides, é que essa forma de mandato surgiu como um protesto, uma oposição ao mandato imperativo. Inspirado nos ideais iluministas de liberdade da Revolução Francesa, esse modelo de representação confia ao eleito a responsabilidade de exercer com liberdade um poder generalizado, que vise o bem estar da nação, de maneira irrevogável e sem qualquer dependência ou aval, uma vez que esse já é prestado no momento do voto.

Esta forma de mandato, ao longo do tempo, passou a ser criticada, uma vez que para contrariar a forma de mandato imperativo teria ele ido longe demais ao dar liberdades muito amplas ao detentor do mandato. Para combater todo esse direito, desatrelado de garantias ao eleitor, surgiu o denominado mandato partidário. (MEZZARROBA, 2004, p. 76-79).

2.3.3 O mandato partidário ou por representatividade sociológica

O Mandato Partidário, ou por Representatividade Sociológica surge com o intuito de retirar um pouco da liberdade atribuída ao representante no mandato representativo. O eleito agora está atrelado a um programa político, a uma ideologia. O eleitor não vota mais apenas em um representante, mas em um representante inserido num partido que defenda a ideologia que está conectada as aspirações de ambos:

[...] a organização partidária nasceria de um processo sóciopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome ou lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse novo modelo, “os verdadeiros candidatos” passariam “a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos”. A imperatividade decorreria da **fidelidade partidária**. Vale dizer que os mandatos pertenceriam ao Partido Político, e os seus “titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos”. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro. *Grifo nosso* (MEZZARROBA, 2004, p 78).

Define Cota que este modelo de representação:

[...] é centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político. Segundo uma outra imagem corrente poderia ser comparado a uma carta geográfica (1998, p.1102).

Hans Kelsen foi o grande expoente dessa forma de representação que vincula o candidato a um partido político e por conseqüência a um estatuto ideológico (MEZZARROBA, 2004, p. 77-79). O mandato partidário garante uma segurança ao eleitor de que ao votar no candidato este estará vinculado a uma ideologia, e não aos seus eleitores como acontecia no mandato imperativo. E nem mesmo poderá ele dispor dele de forma livre como acontecia no mandato representativo. Ao votar, no mandato partidário, em um candidato, se está votando

em um partido e aquele deve seguir os rumos definidos por este, sob pena de que lhe seja atribuída a *infidelidade partidária* (MEZZARROBA, 2004, p. 77-79).

Ainda ressaltando a importância de Hans Kelsen para a definição do conceito de mandato partidário, Vânia Siciliano Aieta descreve que os partidos “atuam como vetores de interação entre governantes e governados no processo de transformação social” uma vez que “os programas e os estatutos são os principais elementos diferenciadores entre os partidos políticos” e por isso, em se tratando de Brasil, neste modelo de representação, devem deixar de ser apenas requisito formal para o registro do partido junto a Justiça Eleitoral e passarem a ser vistos como um vínculo ideológico que interliga o candidato, o partido e o eleito (2006, p. 242).

Como foi visto nos itens anteriores, o mandato imperativo ou por delegação fora combatido pela falta de liberdade do eleito, uma vez que este se submetia aos ditames exclusivos de sua comunidade que o elegia e, por consequência, deixava de representar a nação como um todo. Com isso, sucintamente falando, surgiu o mandato representativo ou como relação de confiança, que por sua vez, contrariando o imperativo, dispôs ao eleito repleta liberdade de representação prevalecendo sempre o ideal de proteção à nação. Porém, a liberdade dada aos eleitos torna o voto, analisando-se o contexto brasileiro, algo de repleta insegurança quanto as atitudes do eleito sob esse modelo de representação. Sob esse contexto floresce o mandato partidário, ou por representatividade sociológica, que procura limitar a atuação livre do eleito à propagada pela ideologia do partido.

3 OS PARTIDOS POLÍTICOS: HISTÓRIA E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

3.1 O conceito de partido político

Pode-se conceituar o partido político de duas formas, a primeira é a “concepção tradicional”, que os considera como organizações voltadas a incessante busca de eleitores, para, dessa forma, conseguirem o alcance do poder político; a segunda é a “concepção orgânica do partido político”, que o coloca num status de inspirador e aglutinador das vontades e ideais das massas e, assim sendo, ser um importante instrumento para a conscientização democrática do povo (VIEIRA, 2010, 32-33).

Os partidos possuem a enorme capacidade de unir diversos indivíduos e formar através desta união uma força para o alcance de seus interesses, uma vez que o homem, não associado, torna-se impossibilitado de sozinho realizar o bem comum, necessitando, portanto, do partido político para mobilizar os cidadãos em prol de uma causa que lhes pareça justa. Trata-se do eixo de ligação entre o indivíduo e o Estado, pois sob o contexto do Estado representativo os partidos são a voz do povo, garantido aos cidadãos, que os depositaram a confiança, por exemplo, do voto, a representação dos interesses, do programa de governo e da ideologia do partido (AIETA, 2006, p. 17).

Aieta ainda descreve que “[...] os elementos essenciais de um partido são a reunião de pessoas, agrupadas por idéias afins, com a finalidade de alcançar objetivos comuns” (2006, p. 25).

Este conceito apresentado por Aieta é seguido também por Orlando Soares, porém de uma forma mais abrangente. Para ele, partido político é a “[...] união de muitas pessoas, que tem as mesmas idéias ou seguem os mesmos princípios e teorias” (1989, p. 163).

Sob esta conotação de agrupamentos ideológicos, ou por afinidade ideológica, o autor supra ressalta a existência de partidos políticos desde a Grécia Antiga, o que diverge de Aieta e de Mezzaroba.

Sobre os partidos políticos Mezzaroba explana serem instrumentos intermediários “[...] entre a Sociedade e o estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas (2004, p. 90).”

Referindo-se ao mesmo aspecto, da incapacidade influenciadora que singularmente o homem pode alcançar, levantado por Aieta e Mezzaroba, Hans Kelsen expressa que o partido é formado pela associação de indivíduos, com ideais comuns e com a finalidade de influenciar e representar a “formação da vontade pública” (2000, p. 421).

Portanto, ao analisar o que fora descrito pelos autores acima mencionados, o ponto crucial de ligação entre os partidos e a sociedade é a ideologia regrada por aqueles. O ideal do partido político é, ou deveria ser, o ponto central que interliga o trilátero: eleitor, partido e eleito.

Sob esta perspectiva, Alessandro Balbi Abreu (2007, p. 35) presta o entendimento de que dentro do contexto nacional essa realidade é irreal. Os partidos e os eleitos caminham, num contexto geral, sem responsabilidade alguma sobre as suas ideologias. A ideologia partidária é uma aspiração, que a política nacional pouco esforça-se para que aconteça, porém de enorme crescimento para a democracia, pois que, partindo desta acepção, o trilátero acima mencionado reforçaria a aprovação pela população das decisões políticas, uma vez que a ideologia e os direcionamentos políticos entre o eleito e o eleitor estariam uníssonas.

Portanto, o ideal, o programa partidário, os interesses (sejam eles sociais ou individuais) e a vontade da população é a essência, é onde inicia, perseguirá e deverá ter como fim, todo partido político.

Partindo-se dessa premissa, onde a ideologia é o ponto crucial do Partido Político, passa-se, então, a analisar a que se dignará esta ideologia, uma vez que é perseguida com o intuito de modificar ou perpetuar um cenário, de uma situação social, jurídica, governamental ou política instalada.

Tomando-se como base a política nacional, pode-se apontar diversas correntes ideológicas político partidárias, porém a característica dos partidos é uma, ou seja, a associação, ou organização de pessoas entrelaçadas por uma afinidade de opinião, cujo objetivo é a perseguição da tomada do poder para a realização de uma ideologia ou, a oposição ao poder estabelecido, a fim de que se sejam realizados os seus ideais políticos governamentais (AIETA, 2006, p. 17-25).

Os partidos políticos constituem-se como elementos fundamentais à democracia e sobre esta concepção, Carlos Magno Spricigo Venério, ao analisar a obra de Kelsen, descreve que o pensamento deste é no seguinte sentido:

Ora, a democracia consiste na elaboração da ordem social pelos indivíduos que a ela – à ordem social – estão submetidos. Ocorre que, da busca daqueles que efetivamente participam da formação da vontade estatal, chega-se, inevitavelmente, à instituição de partidos. O indivíduo isolado, segundo Kelsen, não possui existência política, posto que não pode influenciar com eficácia a formação da ordem social. Isto só pode ser feito, nas condições modernas, através do seu ingresso num partido, verdadeiro organismo de formação da vontade estatal. Os partidos políticos são, para o mestre praguense, os verdadeiros sujeitos da democracia real [...] (VENERIO, 2010, p. 107).

Desta forma, entende-se que o partido é a união de pessoas em torno de uma ideologia, onde através da participação política ou até mesmo através de manifestações, propõem e trabalham para a alteração ou para a continuidade do cenário instalado. Trata-se de uma instituição fundamental para o desenvolvimento da democracia uma vez que, apesar de mutável, sua ideologia pouco deve modificar-se, proporcionando aos eleitores uma relação de confiança entre voto, partido, candidato e atuação política.

3.2 Os partidos políticos na história constitucional brasileira

No século XIX, as expressões Direito Político e Direito Constitucional começam a ganhar o significado ou a função contemporânea de limitador do Poder Político regendo as normas de organização, atribuição, limites e relações entre estes poderes (CAETANO, 2006, p. 40)

Caetano descreve como sendo o Direito Político e o Direito Constitucional sinônimos, preferindo a designação Direito Constitucional, caracterizando-o como um “conjunto de normas jurídicas que regula a estrutura do Estado, designa as funções e define as atribuições e os limites dos supremos órgãos do poder político” (2006, p. 41).

Complementa ainda o supracitado autor a respeito do Direito Constitucional:

[...] há-de ser sempre difícil manter o Poder soberano dentro dos limites da legalidade que condiciona, quer pelo próprio insofrimento de quem detém a autoridade suprema, quer por força do aparecimento freqüente de situações críticas susceptíveis de pôr em causa a existência e o bem-estar das sociedades, valores reputados superiores ao da simples observância da legalidade (CAETANO, 2006, p. 41).

Portanto, para entender-se a conjuntura político-partidária atual é importante que se verifique os caminhos que a democracia nacional teve de percorrer.

Sobre o aspecto histórico dos partidos no Brasil, Aieta explana que “A história do sistema partidário brasileiro caracteriza-se pela carência de estabilidade. O sistema partidário sempre foi utilizado para servir à manutenção de uma situação de fato, o que explica constante mutabilidade (2006, p. 202)”.

Contrariando a importância dos partidos políticos para o enriquecimento da democracia nacional, Poletti (1987, p. 116) defende a liberdade de representação política e a não obrigatoriedade de estar vinculado a partido, fazendo referência, neste aspecto à candidatura avulsa. Defendendo o seu ponto de vista, o autor ainda caracteriza a democracia de partidos como sendo o “nosso pecado original democrático”. Oferece, com razão, a este conceito, o fato de não ter havido anteriormente no Brasil, isto com relação a constituinte de 1987, uma discussão sobre a representação do mandato. Para ele, o Brasil não possuía, até então, partidos; logo não haveria como alcançar a democracia inserindo-se dentro do contexto da democracia partidária, e sem ela não se chegaria a criar partidos (POLETTI, 1987).

Como se vê, não houveram grandes modificações da data em que o autor escreveu o referido artigo até o momento. Na visão dele, os partidos seriam o nível mais elevado da democracia e deveriam estes emergirem da natural aglutinação das vontades e não da imposição do Estado.

Esta mutabilidade, segundo Mezzaroba, é reflexo do privilégio dado aos líderes em detrimento dos partidos, um desenho incisivo que prevaleceu ao longo da história “jurídico-política do Brasil” (2004, p. 234). O resultado desta preferência no fortalecimento dos líderes e na desconsideração dos partidos como elementos fundamentais para a representatividade popular, resulta no fato de o Brasil ter

reconhecido os Partidos Políticos de forma constitucional somente em 1946 (art. 119, I) (RABELLO FILHO, 2001, p. 97).

Porém, a ausência de um devido tratamento aos partidos políticos nas primeiras constituições brasileiras não é fenômeno exclusivo deste Estado. A constituição americana, as constituições francesas, tanto a do século XIX, como a de 1946, não tratavam do assunto, assim como acontece na Inglaterra, que por não ter uma carta escrita não possui uma regulamentação adequada aos partidos políticos. Foi a constituição italiana de 1947 a primeira do continente europeu a cuidar dos partidos políticos (POLETTI, 1987, p. 106)⁸

Desta forma, trata-se de matéria de suma importância para a compreensão do fenômeno político contemporâneo, o conhecimento da história jurídica das constituições brasileiras, para que melhor se possa entender os motivos pelos quais os partidos políticos, nos dias atuais, ainda não recebem, e por consequência não desempenham, o seu devido papel na representatividade democrática da sociedade nacional.

3.2.1 A Constituição monárquica

Dom Pedro I marcou de forma muito forte a trajetória política brasileira monárquica, ao declarar a independência do Brasil e tornar-se Imperador passa a dividir a opinião social quando nomeia patricios (portugueses) para assumir os cargos ministeriais. A situação agrava-se ainda mais quando retira do governo os poucos brasileiros que receberam o cargo de ministro, como é o caso de José Bonifácio, que passa a ser um forte opositor ao seu governo no parlamento. Intrigado com a situação, Dom Pedro I, derruba o parlamento e outorga a Constituição de 1824 (IGLÉSIAS, 2002, p. 126).

Ao suspendê-la convocou seis ministros para a sua elaboração, outorgando-a inspirado em Benjamin Constant, cria um quarto poder a ser exercido

⁸ O artigo 27 da constituição italiana de 1947 estabelece que: “Todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente em partidos a fim de concorrer, segundo o método democrático, para a determinação da política nacional (POLETTI, 1987, p. 106).

pelo monarca. Deu-se o nome desse poder o nome de Poder Moderador (IGLÉSIAS, 2002, p. 139).

Como foi dito acima, para garantir o controle do poder, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824 trazia, então, além dos três poderes, Judiciário, Legislativo e Executivo, o Poder Moderador, que detinha a prerrogativa de derrubar o gabinete e realizar novas eleições quando a hegemonia do imperador restasse ameaçada (KINZO, 1993. p. 84).

Desta forma a política estava nas mãos do monarca. Chacon descreve que em seus diários, Dom Pedro II assim se expressa:

Não sou de nenhum dos partidos para que todos apóiem nossas instituições; apenas os modero, como permitem as circunstancias, julgando-os até indispensáveis para regular o andamento do sistema constitucional, quando como verdadeiros partidos e não facções respeitem o que é justo (1981, p. 23)

No que diz respeito aos aspectos eleitorais, a Constituição era unitária, não permite a escolha dos governantes das províncias pelos cidadãos; o senado era vitalício; o processo de escolha de parlamentares incorria em vícios e dele participava um número muito reduzido de eleitores. Com todas essas mazelas o Imperador tinha força suficiente para manipular a política de tal forma que fazia com que as facções se revezassem no poder (IGLÉSIAS, 2002, p. 139-140).

Kinzo, assim se manifesta:

No império o voto era censitário e o parlamento formado em sua maioria por aqueles desejosos da aplicação de seu poder regional. Os partidos liberal e conservador, que representavam a classe dominante, nunca expressaram o sentimento dos súditos do imperador Dom Pedro II (1993. p. 84).

Carvalho descreve que durante este período houve uma preocupação, tanto dos parlamentares como do chefe do Poder Executivo, visando restringir o número de cidadãos, ou seja do número de eleitores, de participantes no processo eleitoral (1988, p. 139-140).

As eleições para a constituinte brasileira já foram feitas com restrições à cidadania: exigia-se idade mínima de 20 anos, excluía-se os assalariados e os estrangeiros. A Constituição outorgada em 1824 foi além nas restrições: elevou a idade mínima para 25 anos, excluiu os criados e, pela primeira vez, introduziu o critério de renda (mínimo de Rs 100\$000 ao ano para os votantes nas eleições de primeiro grau) (CARVALHO, 1988, p. 140).

A participação popular nas eleições foi, mais tarde, alvo de diversas afrontas, como aconteceu em 1846, quando excluiu os militares de baixo escalão e dobrou o valor da renda antes prevista. Em 1881 quando aprovou o aumento da fiscalização sobre a renda e excluiu o analfabeto, fato que impediu a participação, quase que na totalidade, dos assalariados e acabou por reduzir drasticamente os números da participação eleitoral durante os anos que se seguiram, chegando a atingir um percentual no ano de 1886 de apenas 0,6% da população (CARVALHO, 1988. 140-141).

O exercício do Poder Moderador pelo Imperador é atributo que dá a ele a força necessária para a manipulação da política nacional. Para ilustrar isso deve-se atentar, como exemplo para o fato de as eleições serem organizadas pelos ministros e estes eram constantemente alternados em seus cargos, de acordo com a vontade do Imperador. Por deter todo este poder, os partidos, ou facções, procuravam sempre estar próximos ao Imperador, visando a troca de cargos. Ainda que liberais e conservadores divergissem em suas correntes de pensamento, ambos administravam de maneira idêntica (IGLÉSIAS, 2002, p. 164).

A respeito do assunto, Aieta descreve:

O sistema eleitoral brasileiro era fraudulento, logrando vitória nas eleições o partido que estivesse no poder, tanto no governo do Império como nas câmaras provinciais e nos municípios. Preocupando-se com a opinião pública, o Imperador estabeleceu um mecanismo de "Gangorra Partidária, com a finalidade de impedir a permanência indefinida de um partido no poder. Com tal medida, no momento em que o Imperador sentisse que a alternância se fazia necessária, ele próprio chamava o partido de oposição, encarregando-o de novas eleições. Desta forma, malgrado reconhecesse a problemática do sistema, procurava estabelecer um equilíbrio entre as forças antagônicas (2006, p. 52).

Soma-se a tudo isto o fato de a legislação brasileira, do período monárquico desconhecer os partidos políticos, havendo, no entanto, dois clãs ou facções que dominaram, nos municípios brasileiros, os cenários políticos, eram: os liberais e os conservadores (AIETA, 2006. p.36-37).

São consideradas facções pela dificuldade de poder-se equiparar a partidos organizados, pois apesar de cada uma ter o seu clube ou associação, as facções destacavam-se como correntes de opiniões e não propriamente como

partidos políticos carreados de um programa partidário (IGLÉSIAS, 2002, p. 139-146).

Divergente das opiniões de Aieta e Iglesias, Silva Neto descreve que havia programas ideológicos entre os partidos brasileiros e estes tinham tamanha proporção que chegavam a ser o ponto nevrálgico para a escolha do monarca quanto a escolha dos conselhos. O autor ainda vai mais além, no que tange a participação política dos partidos do período imperial, ao mencionar que com a criação do Conselho de Ministros, no ano de 1847, o legislativo brasileiro passa a trabalhar sob o regime parlamentarista⁹, pois a partir desta data a formação do gabinete ministerial era realizado pelo presidente deste conselho e não mais pelo imperador (SILVA NETO, 2003, p. 286).

Contrário ao que descreve Silva Neto, Mezzaroba explana que:

As próprias limitações impostas pela Constituição de 1824 inviabilizaram qualquer tentativa para a criação de organizações políticas livres e independentes. A restrição ao direito de sufrágio mediante critérios sociais e econômicos (arts. 92 e 94); o cerceamento da liberdade de consciência (art. 5°); a obrigatoriedade de os representantes professarem a religião do Estado (art. 95, III); e a introdução do Poder Moderador (art. 98) foram dispositivos constitucionais determinantes para a exclusão da possibilidade de criação de organizações partidárias sólidas e independentes (2004, p. 190).

Portanto, em um Estado sem partidos, suscetível a mandos e desmandos de um imperador que exercia o seu poder de dissolução da Câmara dos Deputados, bem como a troca dos escolhidos para formar os ministérios, não pode ser caracterizado como um regime parlamentarista. O autor, ao defender esta tese, deixa claro que o Imperador escolhia os partidos com o intuito de acalantar a opinião pública (SILVA NETO, 2003, p. 286) e por este mesmo motivo um parlamentarismo de fato torna-se inviável em tais circunstâncias.

Apesar da constatação de não haverem partidos políticos, os eleitos sempre defendiam uma bandeira (liberal ou conservador) e já naquele período a figura da infidelidade dos eleitos aos seus grupos ou partidos era constante. Haviam

⁹ O Regime parlamentarista corresponde ao sistema de governo do qual é criado um dualismo entre “Representação do Estado”, que é exercido pelo Chefe de Estado, p. e.: o presidente ou o monarca, e o “comando das decisões políticas”, que é exercido pelo primeiro ministro ou chanceler p. ex.. No parlamentarismo o primeiro ministro ou chanceler, que é quem vai exercer a “chefia do governo”, é eleito não pelo voto direto dos cidadãos, mas pelo voto dos parlamentares, sendo escolhido pela maioria de “um único partido político” ou por uma “coligação de agremiações partidárias” (STRECK; MORAIS, 2008, p. 176 e 177).

trânsfugas liberais que transferiam-se para os conservadores, bem como haviam trânsfugas conservadores que se deslocavam para os liberais (IGLESIAS, 2002, p. 166-167)

A falta de uma revolução ou da luta do povo pela independência que acontecera sem uma movimentação popular em prol de uma união ideológica de liberdade, bem como a supressão dos partidos e facções pela força monárquica, são algumas das explicações pela falta de um sistema partidário à época (DULCI, 2003, p. 305).

Apesar desta realidade os Conservadores e os Liberais eram as correntes de pensamento predominantes em todos os municípios brasileiros, durante o período imperial (AIETA, 2006, p. 36).

Com o intuito de alterar o quadro eleitoral do Império, Dom Pedro II realizou três reformas eleitorais (CHACON, 1985, p. 31)

A primeira, no ano de 1846, visava reduzir as fraudes eleitorais, impedindo o voto por procuração e exigindo maior rigor dos fiscais durante o voto. Porém, para realizar esta mudança, o órgão responsável pela administração das eleições não poderia ser o Ministério, uma vez que este manipulava as eleições de acordo com os seus interesses. Durante a década de 1830, o Brasil vivia um período de grandes revoltas populares lideradas por estas facções. Elas não poderiam equiparar-se a partidos organizados, pois apesar de cada um ter o seu clube ou associação, as facções destacavam-se como correntes de opiniões e não propriamente como partidos políticos carregados de um programa partidário (IGLÉSIAS, 2002, p. 164 -165).

A segunda, no ano de 1855, trouxe um grande avanço. Tratou das incompatibilidades eleitorais, tornando inelegíveis aqueles que exerciam alguns cargos predefinidos para tal, como é o caso dos presidentes das províncias, os seus secretários, alguns cargos militares, fiscais da fazenda e os juízes. Esta reforma ainda definiu a divisão das províncias em círculos de apenas um deputado e eleição para os suplentes dos deputados (CHACON, 1985, p. 31).

A terceira reforma deu-se no ano de 1881. Nesta, criou-se o título eleitoral, estabeleceu-se as eleições diretas e admitiu-se o voto dos não católicos. Porém, aquilo que parecia uma garantia de um eleitorado maior, frustra-se ao

impedir o direito ao voto dos analfabetos. Cabe salientar que durante este período, grande parte da população era analfabeta.

Contudo, nas décadas de 70 e 80 o império passa a sofrer uma maior oposição, que acaba por deflagrar sua queda, elencando Silva Neto como principais destaques a derrocada do monarca:

[...] a desestabilização acelerada do regime imperial, com a doença do imperador e o seu afastamento dos negócios do Estado, o descontentamento de grande parte da oficialidade do Exército, a abolição dos escravos, a febre da bolsa de valores, e a crescente onda de repulsa a um terceiro império (2003, p. 287).

Apesar das reformas propostas pelo Imperador, o Brasil viveu, no império, um período de completo domínio da política por parte do governante. Como se pode observar acima. Com os artifícios legais estabelecidos pela Constituição de 1824, o Imperador detinha o controle do jogo, alternando as forças das correntes de pensamento conforme lhe fosse conveniente, para poder assegurar uma melhor imagem perante a população.

3.2.2 Da primeira Constituição republicana à abertura política de 1979

O Brasil tornou-se República em 1889, porém, com relação ao período imperial, pode-se dizer que os partidos políticos e o exercício do sufrágio foram ainda mais limitados, em alguns pontos, do que no período anterior. Criou-se no Brasil uma cultura antipartidária, em oposição ao regime imperial, que apesar de não haver partidos organizados contava com facções que se autodenominavam como partidos e que na visão dos republicanos foram os grandes pivôs da queda do império (VIEIRA, 2010, p. 69-70).

Com o fim da monarquia os partidos liberal e conservador deixam de existir. A derrocada monárquica marca o fim do sistema apoiado por ambos os partidos, que sem o império perdem a razão de existir (DULCI, p. 305).

O Manifesto Republicano de 1870 “[...] marca o início efetivo da divulgação do ideário do movimento” que iria deflagrar a derrocada monárquica.

Porém, esse movimento não alcançou, até a data da Proclamação da República, o apoio da população, apesar de massivas publicações e propagandas. Não que a sociedade fosse a favor da monarquia, ou mesmo contra o regime Republicano, o desconhecimento da população se deu pelo fato de existir, à época no país, um elevado número de analfabetos¹⁰ e uma distância muito grande entre uma cidade e outra, o que de fato dificultava a propagação da informação (RAMOS, 2007, p. 28).

Antes mesmo da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, o governo da República dos Estados Unidos do Brasil deixou claro a sua intenção de manipular as regras do jogo. Como aconteceu no período monárquico, emitiu, no dia 19 de novembro de 1889 (quatro dias após a proclamação da República), o decreto n° 6¹¹, o qual proibiu o voto dos analfabetos e extinguiu o voto censitário. Foi uma medida “inócua”, uma vez que o valor de 200 mil reis, exigidos pela lei Saraiva em 1881, tornou-se irrisória devido a alta inflação dos oito anos que separaram uma norma da outra (RAMOS, 2007, p. 36).

A respeito desta frustração ao que se refere ao novo regime, Reginaldo de Souza Vieira, assim descreve:

Se o período imperial foi caracterizado pela limitação no exercício do sufrágio e da inexistência de organizações verdadeiramente partidárias, a Proclamação da República, apesar de toda a expectativa gerada, não veio a alterar este quadro, sendo, em alguns pontos, um retrocesso ao período anterior (2010, p. 69).

Como acontecia na monarquia, ficou a cargo do Poder Executivo, através do Ministério do Interior, a regularização dos procedimentos eleitorais a serem adotados para a realização da assembléia constitucional que promulgaria a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (RAMOS, 2007, p. 37).

Ramos, ao analisar a legislação eleitoral do início da República, descreve que o Ministério do Interior, através dos poderes que lhe foram atribuídos, redigiu o *Regulamento Eleitoral*, Decreto n° 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, e o

¹⁰ De 14.333.915 habitantes, 12.213.356 eram analfabetos segundo dados do senso de 1890 (IBGE, 2010).

¹¹ Decreto n°. 6 de 1889: “Art. 1º Consideram-se eleitores, para as camaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberem ler e escrever; Art. 2º O Ministerio do Interior, em tempo, expedirá as instrucções e organizará os regulamentos para a qualificação e o processo eleitoral; Art. 3º Revogam-se as disposições em contrario” (BRASIL, Decreto n°. 6 de 19 de novembro de 1889, 2010a).

Regulamento para a Eleição do Primeiro Congresso Nacional, Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, e, a este último, faz a seguinte crítica:

Conhecido como “Lei do Arrocho”, previa, entre outras determinações, que o voto seria direto e secreto¹² (sem, no entanto, prever a existência de cabines para que essa determinação se confirmasse); e que as mesas eleitorais seriam compostas por membros indicados pelo governo¹³ (o que seguramente o favorecia). Previa ainda que os integrantes da mesa deveriam apurar¹⁴ o resultado das eleições e lavrar a ata, queimando¹⁵ os votos ao final, o que impedia qualquer futura conferência efetiva. Os resultados apurados deveriam ser enviados para a capital dos estados para apuração geral, num prazo de trinta dias (2007, p. 37-38).

No tocante aos partidos políticos, pode-se considerar que a República Velha, ou Primeira República, fora contrária a eles por acreditar terem sido algo danoso durante o período monárquico e, assim sendo, repugnados pelo novo regime, criando-se uma “cultura antipartidária” (VIEIRA, 2010, p. 70).

A respeito desta aversão aos partidos políticos durante o regime republicano, Vieira destaca que:

Essa cultura antipartidária terá reflexos em toda a história republicana, em que os partidos sempre foram vistos não como instrumentos da democracia, mas como entrave à concepção de democracia almejada e implantada pelos estratos dominantes da sociedade (2010, p. 70).

Promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:

Estabeleceu que a Nação Brasileira adotava como forma de governo a República Federativa, e constituía-se, por união perpétua e indissolúvel das

¹² “Art. 31 do Decreto nº. 511/1890: “E’ vedado á mesa fazer quaesquer averiguações sobre as cedulas; ao recebê-las, apenas poderá observar ao eleitor que a sua cedula não está fechada ou que falta-lhe o rotulo” (BRASIL. Decreto nº. 511 de 23 de junho de 1889, 2010b).

¹³ “Art. 13. A mesa se comporá: No districto de paz, séde do municipio, do presidente da Camara ou Intendencia Municipal como presidente, de dous membros desta corporação e de dous cidadãos eleitores, todos por elle designados; Nos outros districtos de paz e nas respectivas secções, de um presidente e de quatro cidadãos eleitores, designados todos pelo presidente da Camara ou Intendencia (BRASIL. Decreto nº. 511 de 23 de junho de 1889, 2010b)”.

¹⁴ “Art. 36. Findo o recebimento das cedulas, serão contadas e separadas as referentes a cada eleição. Em seguida o presidente designará um mesario para proceder á leitura dellas, e declarará em alta voz que vae ter logar a apuração” (BRASIL. Decreto nº. 511 de 23 de junho de 1889, 2010b).

¹⁵ “Art. 42. Concluida a leitura das cedulas, immediatamente o secretario da mesa formará das relações parciaes uma lista geral, contendo os nomes de todos os cidadãos votados, segundo a ordem do numero dos votos desde o maximo até o minimo, e publicará em voz alta os nomes votados e o numero dos votos obtidos” (BRASIL. Decreto nº. 511 de 23 de junho de 1889, 2010b).

suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (art. 1º)¹⁶. Cada uma das antigas províncias formara um Estado e o antigo Município neutro se transformara no Distrito Federal, que continuou a ser a capital da União (art. 2º)¹⁷. Perfilhou-se o regime representativo (art. 1º). Optou-se pelo presidencialismo à moda norte-americana (SILVA, 2008, p. 78).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 desfez a figura do quarto poder do Império, o Poder Moderador, instituindo como “órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si” em seu artigo 15 (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, 2010c).

Houve uma tentativa de descentralização política que acabou por enfraqueceu os partidos e:

Sem criar um partido único, a Política dos Governadores permitiu que a multiplicidade das oligarquias locais pudesse sedimentar seu poder nas localidades, deixando a chefia do Poder Executivo Federal liberta para o trato das questões de vulto. À sombra deste mecanismo, deflagrou-se o coronelismo da República Velha [...] (AIETA, 2006, p. 60).

A República do Café-com-Leite, foi como foi conhecido o período posterior à proclamação da República por representar os interesses da elite paulista e mineira. Isso aconteceu, pois sem as organizações partidárias, os dois estados economicamente mais fortes supracitados regeram a política nacional através da alternância na presidência por quase todo o período (VIEIRA, 2010, p. 71).

Mezzaroba descreve que durante o período da primeira República havia por parte da sociedade, e até mesmo dos candidatos, uma incerteza sobre as “regras do jogo”.

Ninguém tinha certeza de se fazer qualificar, como a de votar. Votando, ninguém tinha certeza de que lhe fosse contado o voto. Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro do parlamento. (MEZZAROBA, 2004, p.193).

¹⁶ “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, 2010c).

¹⁷ “Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte”(BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, 2010c).

Com isso, pode-se perceber que a Primeira República ou República Velha, período compreendido entre 1891 e 1930, foi extremamente antipartidária, uma vez que assim como acontecia no período do Brasil Império, o que se identificava era um fortalecimento de lideranças em detrimento dos partidos políticos.

Mezzaroba (2004) considera como única “organização política”, inserido neste sistema “antipartidário” da República Velha, o Partido Republicano, que comandou de forma soberana a política nacional em aliança com as oligarquias regionais. Porém, de partido político, o Partido Republicano tem apenas o nome, pois, segundo o autor, “[...] As organizações políticas desse período, ainda que recebessem a denominação de partidos, situavam-se mais próximas do terreno das facções. Utilizado apenas para mero instrumento eleitoral [...]” (MEZZAROBA, 2004, p. 192-196).

Não havia na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, conforme declarado no artigo 72, § 8º¹⁸, o direito de associação, porém não fez qualquer menção aos partidos políticos que, na legislação infraconstitucional da Primeira República, só foram citados no artigo 16, inciso III, do Código Civil¹⁹ (Lei nº. 3.071/1916), ao que lhes era observado o procedimento para o “registro civil das pessoas jurídicas de Direito Privado” (MEZZAROBA, 2004, p. 193 – 194).

Portanto, pode-se constatar que a Primeira República, “antipartidária” como se pode ver, reagiu na contramão da representação partidária criando até mesmo leis. Foi o caso da Lei Adolfo Gordo (Lei 1.641/1907), que previa a expulsão de estrangeiros que manifestassem sua opinião contra o governo, e a Lei de Repressão ao Anarquismo (Decreto 4.269/1921), que dava liberdade ao governo em restringir a ação dos sindicatos e grupos oposicionistas. Como resultado pode-se observar um fortalecimento de “lideranças individuais” em detrimento da vontade geral e, por assim dizer da democracia, pois em um Estado sem partidos políticos maior é a dificuldade de se realizar a fidedigna representatividade da ideologia ou

¹⁸ “Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública ”(BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, 2010c).

¹⁹ “Art. 16. São pessoas Jurídicas de direito privado: [...] III – os partidos políticos” (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, 2010c).

vontade social, uma vez que o ideal democrático está entrelaçado à representatividade do povo (MEZZARROBA, 2004; AIETA, 2006; VIEIRA, 2010).

Com o fim da Primeira República, o Brasil entra na era Vargas, onde tivemos duas Constituições. Uma delas autoritária, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937, que implantou o Estado Novo, expressão da prática repressiva e ausência de participação política que marcaria o regime.

Desta forma, o golpe de 1930 tem o seu início com a quebra das regras do jogo pelo estado de São Paulo que, no momento da sucessão presidencial de Washington Luís, deveria indicar um político mineiro. Inconformados com a “traição”, os mineiros unem-se aos gaúchos e paraibanos e formam a Aliança Liberal, que nas urnas não logrou êxito. Sagrando-se, naquele ano, o paulista Julio Prestes como presidente, porém este não chegou a assumir. Assumiu, através do uso da força, Getúlio Vargas, carregando com ele a esperança da população em uma mudança no quadro político nacional (IGLESIAS, 2002, p. 233).

Getúlio Vargas toma de forma provisória o poder, marcando a transição para a segunda República, porém se estabelece a ditadura do estado novo, perpetuando-se no poder até 1945.

Sobre o golpe, Vieira destaca que:

[...] entre os revoltosos estava parte das oligarquias que estiveram no poder durante a República Velha. A “Revolução (Golpe)” somente foi realizada quando se esgotaram todas as possibilidades de conciliação com Washington Luís e diante do temor de que o povo a fizesse. Essa ruptura foi momentânea e não representou mudança na elite dirigente, mas apenas a incorporação a esta de setores da burguesia ascendente e das novas oligarquias (2010, p. 77).

No início o governo provisório, chefiado por Getúlio Vargas, mostra-se relutante em promover a constituinte para a elaboração da Carta Constitucional do novo Estado.

Pressionado por Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, principalmente, por São Paulo, o governo provisório promulga o Código Eleitoral (Decreto n°. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), como medida paliativa para acalmar os ânimos dos insatisfeitos pela ditadura instalada (FAUSTO, 2004, p. 342).

Segundo Fausto, o Código Eleitoral de 1932, editado por Vargas, trouxe

como mais importantes inovações: o voto obrigatório, secreto e exercido também pelas mulheres; a implementação do sistema proporcional para as eleições dos representantes do Poder Legislativo e a representação profissional e dos cidadãos (2004, p.343).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 não reconheceu os partidos políticos como instituições organizadas, mas como meras correntes de opinião. Surge nessa época duas agremiações, sendo elas a Ação Integralista Brasileira, que apoiava o estado e a Aliança Nacional Libertadora, cuja ideologia era a reforma econômica, política e social do estado (AIETA, 2006, p. 77)

Getúlio Vargas outorgou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937, conhecida como “carta polaca”. Implantou, com ela, como já foi dito, o Estado Novo e nela excluiu o povo de qualquer participação política. Foi um período de autoritarismo, que já estava sendo moldado pelo governo desde 1930 (FAUSTO, 2002, p. 364).

Para Bonavides, nem mesmo a outorgada Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, “[...] de cunho extremamente autoritário, foi cumprida pelos titulares do poder” (2005, p. 367).

Trata-se de um golpe que teve como fim a implantação de uma ditadura. Vieira descreve da seguinte forma o surgimento deste período:

Em 10 de novembro de 1937, o governo Vargas rasgava a ordem constitucional, fechava o congresso, proibia a existência dos partidos políticos e das entidades sindicais e populares que não estivessem sob o controle do Estado. Era a implantação da ordem fascista no país, que ficaria conhecida como Estado Novo. Assim, a permanência de Vargas no poder, que iria até 20 de julho de 1938, de acordo com o seu mandato constitucional, se estendeu até 29 de outubro de 1945, quando os militares o depuseram (2010, p. 82).

O Decreto-lei n°. 7.586/45, editado por Vargas no final de seu regime, passou a regular o funcionamento dos partidos políticos daquela época, exigindo número mínimo de filiados e representantes. Esta norma foi eminentemente antipartidária, uma vez que criou entraves para a consolidação de partidos, exigindo requisitos de difícil cumprimento, pois a ditadura Vargas proibia qualquer união política de pessoas. A explicação de Mezzaroba é clara nesse sentido:

A imposição dessas medidas de caráter nitidamente restritivo, em um momento em que não havia organizações sociais e políticas devidamente articuladas nacionalmente, favoreceu diretamente os Partidos formados com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais, como o Partido Social Democrático (PSD) e, embora em menor grau o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos apoiados por Vargas. (2004, p. 206).

Tal norma, inclusive, possibilitou que nos pleitos majoritários o candidato pudesse se inscrever em mais de uma legenda, podendo inclusive se candidatar a presidente, senador ou deputado em quantos estados lhe conviesse (MEZZAROBA, 2003, p. 206- 209).

No Brasil, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 foi a primeira a cuidar do "partido político" (CLÉVE, 2004, p.17).

O Brasil se encontrava, nessa época, carente de representatividade política, o que acabaria por facilitar a implantação do regime de exceção que se originou do golpe militar de 1964. A Lei 4.740/65, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, estabeleceu que o cancelamento do registro de um partido não impedia que o candidato continuasse com seu mandato (MEZZAROBA, 2003, p. 213).

Destaca-se ainda, que os partidos não ligados a Vargas obtiveram dificuldades para sua efetivação. Houve uma melhora extremamente significativa e progressiva no quadro partidário brasileiro. No período de 1946 a 1964, o Brasil conseguiu uma breve e progressiva reestruturação do quadro partidário e a Constituição promulgada democraticamente de 1946, embora marcasse inovação em alguns pontos, manteve inalterada a situação dos partidos (MEZZAROBA, 2004, 206-209).

Porém, mesmo deposto Getúlio Vargas ainda exerceu forte influência durante o período que corresponde a Quarta República (1945-1964), tanto “que dois dos maiores partidos criados tinham por base as estruturas de seu governo: o **Partido Social Democrático – PSD**, nos interventores²⁰, e o **Partido Trabalhista Brasileiro – PTB**, no sindicalismo oficial” (grifo do autor) (VIEIRA, 2010, p.85).

Portanto, as bases de Getúlio permaneceram com dois dos três grandes partidos existentes neste período, “verdadeiramente nacionais e eleitoralmente

²⁰ Os governadores passam a ser escolhidos por Vargas e são chamados de interventores, foi uma manobra que correspondia ao ideal centralizador do governo de Getúlio Vargas (FAUSTO, 2004, p. 365-364).

organizados”. Soma-se aos dois mencionados, a **União Democrática Nacional – UDN**. (AIETA, 2006, p. 86).

Contudo, não haviam somente os três partidos, pois o sistema de representação proporcional permitiu que a Câmara dos Deputados chegasse a contar com doze partidos (AIETA, 2006, p. 89).

O período de 1946 a 1964 foi um breve progresso político, dentre os tortuosos períodos que lhe antecederam e precederam.

Com relação ao período supracitado, Barroso afirma ter sido:

[...] o único até então em nossa história que permitiu certa autenticidade no processo representativo. A existência, já referida, partidos políticos de âmbito nacional e o equilíbrio que se estabeleceu entre os Poderes do Estado asseguraram pleitos menos marcados pela fraude. Em vigência efetiva, preservou-se o texto constitucional de tutelas indevidas e de embaraços outros que não os decorrentes da própria concretização da norma, na sua transposição do plano genérico e abstrato para a realidade nacional (2009, p. 26).

Com o golpe militar e a implantação do regime ditatorial de 1964, a preocupação dos militares era regular os partidos de oposição ao regime. Dessa forma os chefes militares conseguiram controlar sua própria oposição. O Ato Complementar nº 4 de 1965 instituiu o bipartidarismo. Um partido que seria a base de sustentação do governo, a Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que lhe fazia oposição. Destaca-se que o regime implantou a fidelidade partidária e a conseqüente perda do mandato do parlamentar infiel (MEZZARROBA, 2004, 215).

Durante o governo militar, o Poder Executivo ganhou atribuições excepcionais para suprimir direitos e combater o inimigo interno. “O movimento de 31 de março de 1964 tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo.” (FAUSTO, 2004, p. 465).

Porém, o que se viu foi a implantação de um regime dirigido por Atos Institucionais que visava a aniquilação da oposição procurando não perder o apoio da população (SILVA, 2008, p. 86).

Durante este período:

Expediu-se um Ato Institucional (9.4.64), mantendo a ordem constitucional vigorante, mas impondo várias cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos. Elege-se Presidente Marechal Humberto de Alencar

Castello Branco, para um período complementar de três anos. Governou com base no ato institucional referido e em atos complementares (SILVA, 2008, p. 86).

Foram dezessete Atos Institucionais (AI)²¹ sob o argumento de o Brasil estar passando por um momento de revolução e as reformas pretendidas serem em prol do resgate da honra nacional. A extinção dos partidos políticos existentes foi decretada no artigo 18 do AI 2. Aquele Ato Institucional também estabeleceu a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República (art. 9º), bem como excluiu da apreciação do poder judiciário, as ações de cassação de perda de mandato eleitoral.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, os partidos tiveram seu regime estabelecido em capítulo próprio, fixando a organização, funcionamento e extinção. (CLÉVE, 2004, p. 17).

Porém, destaca Viera que:

As normas estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 não foram aplicadas ao funcionamento de nenhuma organização partidária, já que em 1969, através da Emenda Constitucional 1, o governo militar praticamente criava uma nova Constituição, incorporando ao novo texto os pressupostos já estabelecidos no AI-5²² e na Lei de Segurança Nacional. Como não poderia ser diferente, novos critérios foram definidos para a criação e o funcionamento dos partidos políticos, um pouco mais brandos se comparados ao texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, mas rígidos o suficientes para impedir que novas agremiações pudessem existir (2010, p. 94).

Com a edição da Lei 6.767, de 20 de dezembro de 1979, chegou ao fim o bipartidarismo implantado e começa a abertura política. O Brasil passa ter eleições

²¹ Manifestação originária de Poder Constituinte, pela qual, após a Revolução de 1964, os Governos Militares do período inicial do novo regime, ditavam normas que inovavam na ordem constitucional, criando regras de exceção (pelo AI-1, procurou-se dar uma roupagem jurídica ao Golpe Militar de 1964, sendo os Atos Institucionais posteriores ampliadores dos poderes do Presidente da República; o art. 181 da Constituição de 1967 aprovava expressamente todos os atos institucionais e complementares praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964 e os excluía expressamente de qualquer apreciação judicial) (MARTINS FILHO, 2010).

²² “Pelo AI-5, o ditador Costa e Silva passou a gozar da prerrogativa de decretar o recesso do Congresso, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, podendo legislar em substituição aos membros do Poder Legislativo. Poderia ainda decretar intervenção federal, sem atender aos limites constitucionais; suspender direitos políticos, inclusive o de votar e ser votado nas assembléias sindicais; proibir atividade ou manifestações públicas; instituir a liberdade vigiada, pois o presidente podia fixar a proibição do exercício de quaisquer direitos, públicos ou privados; instituição da censura prévia e da suspensão do habeas corpus para crimes políticos ou contra a doutrina da Segurança Nacional, ficando o Poder Judiciário impedido de apreciar atos praticados em conformidade com esses dispositivos” (AIETA, 2006, p. 116).

diretas para presidente e os partidos políticos passam por uma nova fase de democracia e liberdade.

A Emenda Constitucional n°. 1/1969 volta a vigorar sem os entraves estabelecidos pelos Atos Institucionais e com o pluripartidarismo restabelecido, em 1985 foi convocada, para ter o início dos trabalhos em 01.02.1987, a Assembléia Nacional Constituinte, que acabou por elaborar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRETELLA Jr, 2000, 71-72).

3.2.3 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os partidos políticos

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou dos partidos políticos em um único artigo, prestando-lhes garantias constitucionais que antes não possuíam (MEZZARROBA, 2004, p. 240).

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 (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 2010d).

Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz consigo a obrigatoriedade de os partidos políticos adquirirem personalidade jurídica e pelo menos um ano antes das eleições registrarem seus estatutos no

Tribunal Superior Eleitoral (Artigo 17 § 2º CRFB). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, optou por um modelo de democracia representativa que passou a privilegiar os partidos políticos colocando-os na condição de único meio de ascensão ao poder (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 2010d).

Definidos como pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos passaram a gozar, após a CRFB/1988, de liberdade para o seu funcionamento e na sua autodeterminação, o bipartidarismo foi eliminado e o pluripartidarismo instaurado. Com a CRFB/1988 os partidos passaram a ser constituídos mais facilmente (VIEIRA, 2010, p. 114).

Vieira destaca ter havido uma importante alteração com a CRFB/1988 frente à estrutura político partidária instaurada na Constituição do regime de exceção (1967), mencionando que: “[...] ocorreu no texto constitucional o rompimento com aquela concepção que via o partido como uma permissão do Estado, sujeitando-o aos interesses de quem detém o controle da máquina estatal” (2010, p. 117).

De fato a CRFB/1988 trouxe uma modificação significativa. Em crítica Prado descreve que “[...] Fizeram uma anti-Constituição” (2008, p. 43), com o intuito de redigir “um texto contra o regime autoritário que se findara. Assim a punição do passado passou a ser mais importante do que a preparação do futuro” (2008, p. 42).

Ainda sobre esta ruptura, Bonavides destaca que:

Até hoje no Brasil a preocupação maior tem sido, após a queda de cada ditadura, apenas legitimar um chefe de governo, um Presidente da República, um caudilho, um aventureiro político; jamais um sistema de poder, uma pauta de regras e princípios, uma ordem jurídica moderna ou uma nova estrutura da economia (2005, p. 381).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 teve como maior mérito, com relação às questões político partidárias, a instauração de um pluralismo partidário e liberdade aos partidos.

4 FIDELIDADE PARTIDÁRIA: PREVISÃO CONSTITUCIONAL E AS DECISÕES DO STF, DO TSE E DO TRE/SC

4.1 Conceito de fidelidade partidária

A fidelidade partidária ressurge, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma obrigatoriedade de vinculação, e não regramento do eleito para com o partido ao qual se candidatara.

Porém, mais do que isso, a fidelidade partidária deve representar o entrelaçamento entre partido, eleito e programa partidário, para que, desta forma, possa garantir aos cidadãos a certeza de que seu voto fora em prol de uma ideologia, de um programa de governo e de uma atuação parlamentar.

Viera faz importante distinção entre fidelidade partidária e disciplina partidária, destacando que:

A fidelidade partidária diz respeito ao cumprimento das regras estipuladas no estatuto partidário e em outros documentos da agremiação (que foram legalmente estabelecidas) pelo filiado (detentor de mandato ou não). Igualmente, aquele que abandonou a legenda pela qual foi eleito praticou um ato de infidelidade partidária.

Já a disciplina significa o estabelecimento de regras de conduta que o filiado deva seguir, sob pena de aplicação das punições estabelecidas no estatuto partidário. Entretanto, esta punição ao filiado faltoso com a agremiação deve respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa prescritos na CRFB de 1988 (2010, p. 152).

Diferente da fidelidade partidária, a disciplina partidária refere-se às atitudes dos eleitos: “está relacionada ao grau em que o parlamentar de um partido segue (ou não) as diretrizes partidárias em seu comportamento no Legislativo”. (CARREIRÃO, p. 45, 2007)

A respeito da observância da tríade permanente entre: partido, candidato e programa partidário, no mandato por representação, Aieta descreve que:

[...] pode-se com rigor afirmar que o **programa** e o **estatuto** de um partido devem significar a **garantia do eleitor**. São um verdadeiro **pacto** de intenções, comportamentos, ações e diretrizes dos partidos políticos e, conseqüentemente, de seus candidatos (2006, p. 243) (grifado pela autora).

Porém, na Câmara dos Deputados, durante os anos de 1985 à 2001, cerca de 28,8% dos deputados trocaram de partido na vigência de seus mandatos. Desses, 16,3% trocaram duas vezes de partido (MELO, 2003, p. 322).

A respeito deste quadro, Melo descreve:

A mudança de partido tornou-se endêmica no cenário político brasileiro. E, por isso, não pode ser tratada como parte de nosso folclore ou como uma curiosidade a mais neste país tão pleno de práticas pouco institucionalizadas. Transformada em prática corrente, a troca de legenda passou a vigorar como instrumento suplementar de modificação da correlação das forças no Congresso, com impacto diferenciado sobre o desempenho dos sistemas partidários estaduais, a constituição das coalizões governamentais e o grau de representatividade do sistema partidário nacional. Tornou-se ainda, na medida em que ganhou destaque na mídia, parte do rol de atividades que na percepção da população, contribuem para situar o congresso e os partidos nos últimos lugares em qualquer pesquisa que se faça acerca da credibilidade das instituições no país. (2003, p. 322).

Desta forma, pode-se observar que a troca de partido foi prática recorrente desde a promulgação da CRFB de 1988 até a Resolução Normativa TSE nº. 22.610, período em que as trocas de partidos tinham como maior motivador questões pessoais, como o fato de fazer parte da base do governo nas casas legislativas (VIEIRA, 2010, p. 156).

4.2 A fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro

O instituto da fidelidade partidária, regulamentado pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral de número 22.610 de 25 de outubro de 2007, não apenas regulou a perda do mandato político aos eleitos que trocarem de partido, como

também traz a baila uma discussão acerca da representatividade do mandato eleitoral no Brasil pós CRFB/1988.

Não foi a primeira vez que esta regra esteve presente no ordenamento jurídico nacional. Em 17.10.1969 ele foi incluído pela Emenda Constitucional n°. 1 que deu o seguinte texto ao parágrafo único do artigo 152 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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 (BRASIL, 2010z3).

Porém, a explicação para a introdução da fidelidade partidária através da Emenda Constitucional n°. 1/1969 se deu, antes de qualquer coisa, em razão do sistema bipartidário sustentado pelo regime ditatorial.

Durante a ditadura, o princípio da fidelidade partidária fora difundido pelo governo, tanto que o Código Eleitoral de 1965 exigia que nas eleições proporcionais para deputados estaduais e federais o voto fosse uniforme no que tange a legenda partidária (AIEETA, 2006 p. 178).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71), aumentou ainda mais o campo de abrangência da fidelidade partidária, dedicando um capítulo à regulamentação e procedimentos para a perda do mandato por infidelidade partidária.

A referida lei descrevia em seu artigo 72 que:

O Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda fôr eleito, perderá o mandato (BRASIL, Lei 5.681 de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 2010e).

A supracitada Lei, revogada, foi mais rígida quanto à obediência do eleito às diretrizes partidárias que a Resolução Normativa TSE n°. 22.610/07, porém esta, apesar de não mencionar o dever de cumprimento por parte do eleito ao programa partidário, considera como justa causa a desfiliação que consiga comprovar a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” (Art. 1º, § 1º, III)

(BRASIL, Resolução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral n°. 22.610 de 25 de outubro de 2007, 2010f), enquanto aquela elencava como diretrizes partidárias:

Art. 73. Consideram-se diretrizes legitimamente estabelecidas às que forem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do *quorum* da maioria absoluta.

Art. 74. Considera-se também descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária:

I - deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar;

II - criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias;

III - fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e

IV - fazer aliança ou acôrdo com os filiados de outro partido (BRASIL, Resolução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral n°. 22.610 de 25 de outubro de 2007, 2010z3)

A fidelidade partidária do período ditatorial não teve como objetivo a defesa da ideologia partidária, mas sim de manutenção do cenário político, uma medida para impedir a troca de partido dos políticos da situação (ARENA) para o partido de oposição (MDB) e, dessa forma, manter a maioria governista no Congresso Nacional (VIEIRA, 2010, p. 151).

Assim, este princípio foi duramente criticado pela oposição, pois não passava de mais uma entre tantas “manobras governistas” que tinham o fito de tentar reverter um quadro eleitoral que, para os militares, se agravava eleição após eleição com o crescimento da representação oposicionista. (AIETA, 2006, p. 203; 123).

A Emenda Constitucional n° 11 de outubro de 1978 alterou o que preceituava o instituto da Fidelidade Partidária na Emenda Constitucional n°. 1/1969, revogando o seu parágrafo único e estipulando no parágrafo 5° do artigo 152 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 que:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido (BRASIL, Emenda Constitucional N° 11, de 13 de outubro de 1978, 2010g).

Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 passou a aceitar somente a troca de partido quando esta se desse em prol da fundação de um novo partido. O parágrafo supracitado foi revogado pela Emenda Constitucional n°. 25 de 15 de maio de 1985, que nada mencionou sobre a perda do mandato do político por infidelidade partidária (BRASIL Emenda Constitucional n°. 25 de 15 de maio de 1985, 2010h).

A CRFB/1988 não mencionou expressamente a Fidelidade Partidária como causa de perda de mandato. O que se viu foi a infidelidade partidária como meio de sobrevivência política do parlamentar. “O deputado vê na mudança de partido uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na carreira.” (MELO, 2003, p. 330).

A CRFB/1988 inseriu no seu artigo 17, parágrafo 1°, posteriormente modificado pela Emenda Constitucional n° 52 de 2006, que:

§ 1° 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.** (BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2010d)

Apesar da CRFB/1988 ter transferido aos estatutos dos partidos a regulamentação da Fidelidade Partidária, o seu artigo 55, que trata das causas de perda do mandato, não fez menção ao Instituto e a possibilidade de perda do mandato que remetesse ao estatuto do partido. Descreve o citado artigo que:

Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
 - II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
 - III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
 - IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
 - V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
 - VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.
- (BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2010d).

A Lei dos Partidos Políticos, Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995, que revogou a antiga Lei 5.682/71, também não regulamentou a fidelidade partidária, deixando sob responsabilidade dos partidos a criação de regras punitivas aos trânsfugas, conforme expressa em seu artigo 15: “O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: [...] V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa (BRASIL, Lei n.º. 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos, 2010i)

A referida lei tem como título de seu capítulo V, “Da Fidelidade e da Disciplina Partidárias”, dedica quatro artigos²³ (23 à 26) ao assunto. Todos, com exceção do artigo 26, remetem ao estatuto a punibilidade por infidelidade ou desobediência às diretrizes partidárias (BRASIL, Lei n.º. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 2010i).

O artigo 26 da aludida lei, sem mencionar a obediência ao preceituado no Estatuto partidário, descreve que: “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva casa legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito” (BRASIL, Lei n.º. 9.096, de 19 de setembro de 1995: Lei dos Partidos Políticos, 2010i).

Tendo em vista a legislação pátria, anterior à Resolução Normativa n.º 22.610 do TSE e posterior a CRFB/1988, a respeito da Fidelidade Partidária, considera-se como duas as correntes de pensamento sobre a sua aplicabilidade. A primeira considerando o instituto como mera punição interna dos partidos para aqueles que não seguissem os seus preceitos ou ideologias, não se estendendo ao

²³ Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

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

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. (BRASIL, Lei n.º. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 2010i).

mandato político daquele que deixou de se filiar ao partido para filiar-se a outro. Já a segunda considerava o preceito constitucional inserido no artigo 17, § 1º, uma garantia a autonomia aos partidos, para estabelecer normas estatutárias sobre a matéria e se inserido estivesse, no estatuto do partido político, limites a desfiliação ou a troca de partido político, estas deveriam ser respeitadas (AIETA, 2006, p. 253-254).

Porém, a que é aceita pelos tribunais, antes da decisão do STF, era de que a única pena aplicável aos trãnsfugas era a pena interna do partido político.

O Tribunal Superior Eleitoral embasava-se na inércia da CRFB/1988, quanto à perda de mandato por infidelidade partidária, para sustentar o entendimento de impossibilidade da aplicabilidade desta pena ao trãnsfuga. Para melhor ilustrar este entendimento, pode-se observar o que decidiu o TSE em recurso especial interposto pelo Diretório Regional do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) do Estado de Mato Grosso do Sul, no acórdão 11.075 de 03 de abril de 1990:

INFIDELIDADE PARTIDARIA. PERDA DE MANDATO. ARGUICAO DE NULIDADE DO JULGAMENTO IMPROCEDENTE (CPC, ART. 249, PARAG. 2). REVOGADAS PELA CARTA DE 1988 AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DISPONDO SOBRE A PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDARIA (RES. N. 15.135), CARECE O RECURSO DE PRESSUPOSTO PARA SUA ADMISSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL NAO CONHECIDO (BRASIL, TSE, 2010j).

No bojo da supracitada decisão o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) manifestou-se da seguinte forma a respeito da Fidelidade Partidária:

Quanto ao mérito, são despiciendas maiores considerações, uma vez que a Constituição de 1988 não estabelece sanção de perda de mandato para infidelidade partidária, estando revogadas ou sem eficácia quaisquer normas infraconstitucionais que disponham em sentido contrário. Não colhe o argumento de que o estatuto do recorrente, por conter normas que cominam a sanção pleiteada, deve ser aplicado à espécie. Ora, perda de mandato é matéria de direito público-eleitoral, objeto de legislação privativa da União Federal, sendo inoperante as normas dos Estatutos Partidários que a prevejam. Demais disso, o colendo TSE, através da Resolução 15.135, já dirimiu por completo o tema [...] (BRASIL, TSE, 2010j).

Por seu turno, na Resolução TSE 15.135, de 21 de março de 1989, foi proferida a seguinte decisão: "Vereador. Eleição por determinada legenda. Ingresso

em outro partido. Não há perda de mandato” (BRASIL, Res. n°. 15.135, de 21 de março de 1989, 2010k).

Assim como a Resolução e a decisão supracitada, outras decisões²⁴, anteriores à Resolução Normativa 22.610/07, versaram sobre este assunto após o advento da CRFB/1988:

Parlamentar. Filiação a partido diverso. Perda de mandato. Não perde o mandato o parlamentar que, eleito por uma legenda, venha posteriormente a se filiar a outro partido político, por falta de previsão legal (precedente: Resolução no 15.090, de 2.3.89). Consulta respondida negativamente. (BRASIL, 2010o)

O Tribunal Superior Eleitoral, porém, passou a julgar-se incompetente, nas resoluções 14.139/94 e 19.762/96, para julgar a perda do mandato eleitoral por infidelidade partidária, por julgá-la matéria de cunho constitucional e portanto de competência do STF.

A Resolução 19.762/96 descreve:

Consulta. Infidelidade partidária. Perda de mandato eletivo. Incompetência da Justiça Eleitoral. (Precedente: Consulta no 12.232, rel. o Min. Paulo Brossard.) Consulta não conhecida." NE: Decisão proferida na consulta citada: Res. no 17.643, de 3.10.91, sobre mudança de domicílio eleitoral. (BRASIL, Res. n°. 19.762, de 5.12.96, 2010p)

Ao seu turno, o Supremo Tribunal Federal decidia pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, tendo em vista não constar no rol de possibilidades de perda de mandato partidário estipulados no artigo 55 da CRFB/1988 este instituto, conforme expressou o Mandado de Segurança 23.405/2004:

²⁴ **Res. no 15.090, de 2.3.89, rel. Min. Francisco Rezek.:** Parlamentar. Mudança de partido. Perda de mandato. Com o advento da EC no 25/85 restou revogada a previsão legal de perda de mandato eletivo (LOPP, art. 72), não perdendo o mandato o parlamentar que, eleito por uma legenda, filia-se posteriormente a partido político diverso (BRASIL 2010i); **Ac. no 10.988, de 31.10.89, rel. Min. Roberto Rosas.:** Filiação partidária. Situação do filiado, eleito por partido e que posteriormente cancela essa filiação. Manutenção do mandato. Questão discutida no MS no 20.916 do STF (BRASIL, 2010m); **Ac. nº 11.075, de 3.4.90, rel. Min. Célio Borja.:** Infidelidade partidária. Perda de mandato. Arguição de nulidade do julgamento improcedente (CPC, art. 249, § 2º). Revogadas pela Carta de 1988 as normas infraconstitucionais dispondo sobre a perda de mandato por infidelidade partidária (Res. n° 15.135), carece o recurso de pressuposto para sua admissibilidade. Recurso especial não conhecido (BRASIL, 2010j); **Ac. no 13.114, de 17.11.92, rel. Min. Torquato Jardim:** Filiação partidária: a mudança de filiação não implica perda de mandato eletivo. Ressalva da opinião do relator. Recurso não provido (BRASIL. 2010n)

Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere a Legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado (BRASIL, STF, 2010s).

Apesar de julgada prejudicada, a impetração supracitada, o Ministro Gilmar Mendes, relator da decisão, expressou o seguinte posicionamento sobre a troca de partidos e o entendimento feito à Constituição em seu voto:

Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente (BRASIL, STF, 2010s).

O referido ministro cita como embasamento ao seu voto a decisão do Mandado de Segurança 20.927 do STF de 11 de outubro de 1989, que traz a seguinte ementa:

Mandado de Segurança. Fidelidade Partidária. Suplente de Deputado Federal. – Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. – A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes – Mandado de Segurança indeferido (BRASIL, STF, 2010t).

Portanto, até a resolução 22.610/07 o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal era de que a ausência de norma constitucional estabelecendo a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária dava a garantia de liberdade partidária ao eleito, que utilizara por imposição legal a bandeira partidária como requisito para a sua elegibilidade (artigo 87 do Código Eleitoral²⁵ e 14, § 3º, inciso V, da CRFB²⁶).

Assim como o STF, o TSE mesmo decidindo pela não aplicabilidade do instituto da Fidelidade Partidária nas decisões anteriores à Resolução normativa 22.610/07, ao deparar-se com a questão da perda do mandato do trãnsfuga,

²⁵ Art. 87 - Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2010d).

²⁶ Art. 14, § 3º, inciso V – São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V – a filiação partidária (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2010d).

considerava a matéria de grande importância para o ordenamento jurídico brasileiro. Sobre o assunto descreveu o ministro Roberto Rosas, no acórdão 10.988 de 31 de outubro de 1989 do Tribunal Superior Eleitoral, que:

Certo ou errado, o legislador constituinte não restabeleceu o princípio da fidelidade partidária como obrigatório para a manutenção do mandato do eleito por um partido.

A questão discutida neste recurso tem grande importância, principalmente na vida partidária, porque discute-se sobre a existência ou não da fidelidade partidária, e conseqüentemente, se o filiado de um partido perde o mandato em benefício do partido, se cancela sua filiação àquele partido pelo qual se elegeu (BRASIL, TSE, 2010u).

A jurisprudência, portanto, foi clara em manifestar o entendimento de que o silêncio da CRFB/1988 resultou num entendimento diverso do esperado para a questão da fidelidade partidária, uma vez que os partidos estão inseridos na democracia brasileira como um atributo imprescindível para o seu exercício.

Aieta descreve:

Afora o **dano moral**, injustamente causado aos partidos políticos pelo comportamento dos representantes infiéis, divorciados da vontade coletiva dos que os elegeram, subsiste também **dano material**, em função da distribuição de parcela do Fundo Partidário, atribuída aos partidos, e também em razão dos custos proporcionais de toda a campanha eleitoral, integrada pelos demais candidatos do partido ao mesmo cargo, os quais, evidentemente, contribuíram para o resultado singular obtido pelo representante, nesse mister incluídos **os votos atribuídos à legenda do partido**, estes, **indubitavelmente pertencentes e titulados no próprio partidos** (2006, p. 306) (grifado pela a autora).

Mezzaroba explica que não atingindo a efetiva perda do mandato, “não há que se falar em fidelidade partidária, mas sim em disciplina partidária, uma vez que a medida punitiva adotada pelo Partido só poderá atingir o militante faltoso, e não o seu mandato[...]” (2004, p. 280).

O referido autor descreve que:

[...] o legislador constituinte esqueceu que, de acordo com o sistema eleitoral proporcional brasileiro, a grande maioria dos parlamentares é eleita graças aos votos de legenda ou pela transferência de votos. Nesse caso, o voto deixaria de ser pessoal para transformar-se em voto partidário. (2004, p. 280).

Analisando a quantidade de migrações partidárias, pode-se observar, como efeito negativo, que a infidelidade partidária ocasionou um malefício ao sistema representativo brasileiro, uma vez que alterou a distribuição das cadeiras nas casas legislativas divergindo a composição das cadeiras com aquilo que fora decidido nas urnas (MELO, 2003, p. 339) e, portanto, uma afronta à soberania popular.

4.2.1 A resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta n°. 1.398 na qual entendeu ser favorável a fidelidade partidária

A consulta 1.398 ao Tribunal Superior Eleitoral teve como órgão consulente o Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, cuja indagação é a que segue:

Considerando o teor do art. 108 da Lei n°. 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 calculo 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? (BRASIL, TSE 2010v).

Desta consulta originou-se a Resolução n°. 22.526 do Tribunal Superior Eleitoral, que proferiu a seguinte ementa: “consulta. eleições proporcionais. candidato eleito. cancelamento de filiação. transferência de partido. vaga. agremiação. resposta afirmativa” (BRASIL, TSE, 2010v).

O entendimento dado pelo TSE à consulta modificou a inteligência desse Tribunal acerca da fidelidade partidária. Conforme se observou no subitem anterior, o entendimento dos tribunais era contrário à garantia de preservação ao partido quando houvesse o abandono dos seus eleitos à legenda partidária.

A Resolução nº. 22.526 do TSE de 27 de março de 2007 passou a entender como constitucional a preservação do mandato, oriundo de eleições proporcionais, ao partido político ao qual estava filiado o candidato trãnsfuga.

O relator, ministro Cesar Asfor Rocha, em seu voto afirmativo à consulta, informou que no ordenamento jurídico brasileiro não há a possibilidade de candidatura desvinculada de uma legenda partidária e, assim sendo, o mandato político não pode pertencer ao indivíduo. Se o contrário fosse aceito:

[...] equivaleria dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o dele dispor (BRASIL, TSE, 2010v).

A respeito da candidatura desvinculada de um partido político, o ministro Marco Aurélio, que também votou afirmativamente à consulta, cita que a partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, o ordenamento jurídico brasileiro não mais aceitou as candidaturas avulsas, passando a CRFB/1988 a dar importante respaldo aos partidos políticos (BRASIL, TSE, 2010v).

Destacou, também, o ministro Cesar Asfor Rocha, que apenas 6,04% dos deputados eleitos conseguiram atingir o quociente eleitoral nas eleições de 2006, ou seja, conseguiram através dos votos lhe atribuídos, sem precisar utilizar dos votos da legenda, uma cadeira na Câmara de Deputados. Isto significa dizer que a maioria dos candidatos elegem-se devido a soma dos votos atribuídos ao partido ou a coligação de partidos políticos (BRASIL, TSE, 2010v).

Com relação aos números apresentados pelo mencionado ministro Cesar Asfor Rocha, o ministro Cezar Peluso, que também votou afirmativamente à consulta, destacou a importância do sistema proporcional na representação das minorias, explicando que para o candidato ser eleito é imprescindível que o partido alcance o quociente eleitoral. Ou seja, há uma dependência do candidato à totalidade dos votos atribuídos ao partido ou a coligação, para que ele seja eleito. São poucos os candidatos que conseguem alcançar este número sem precisar contar com os votos da legenda:

Não há como admitir-se, na moldura do sistema, que representante eleito sob tais condições possa mudar de partido levando consigo o cargo, até porque, se tivesse concorrido por outro partido, poderia nem sequer ter sido eleito, o que mostra desde logo que o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido, e não, de cada candidato político (BRASIL, TSE, 2010v).

Sobre a incoerência do fato de o mandato estar nas mãos do eleito, destacou o ministro Cesar Asfor Rocha que:

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao partido político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III, da CF) (BRASIL, TSE, 2010v).

O supracitado ministro explica que o motivo da mudança de entendimento do tribunal acerca do assunto está calcado no relevo dos princípios constitucionais, como os da “probidade e à moralidade administrativas e públicas.” (BRASIL, TSE, 2010v).

Descreve o referido ministro que a teoria funcionalista do Direito, em contraponto com a teoria estruturalista do Direito, passa a observar as normas jurídicas em um campo mais amplo, elucidando este conceito da seguinte forma:

[...] a teoria funcionalista do Direito evita que o interprete caia na tentação de conhecer o sistema jurídico apenas pelas suas normas, excluindo-se dele a sua função, empobrecendo-o quase até à miséria; recuso, portanto, a postura simplificadora do Direito e penso que a parte mais significativa do fenômeno jurídico é mesmo a representada no quadro axiológico (BRASIL, TSE, 2010v).

No tocante a interpretação constitucional, o ministro Cezar Peluso expõe que o fato de o ordenamento jurídico ser silente no que se refere a perda do mandato partidário pela troca de partido político, não significa que o direito pátrio não albergue esta hipótese. Pois, com facilidade, pode-se perceber este entendimento através de uma interpretação jurídica sistêmica (BRASIL, TSE, 2010v).

Entende, sobre a interpretação sistêmica do Direito, o ministro supracitado:

[...] É coisa rudimentar que a reconstrução das normas sistemáticas, sejam regras ou princípios, constitui o cerne da interpretação jurídica, constitucional ou não, enquanto atividade consistente em atribuir significado, não apenas a um texto, mas, quase sempre ou não poucas vezes, a vários textos que, combinados, exprimem normas (BRASIL, TSE, 2010v).

A interpretação sistêmica pode ser observada no que se refere o artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição da República Federativa do Brasil, que exige como requisito à representação do povo (parágrafo único, artigo 1º, da Constituição da República) a filiação partidária.

O ministro Marco Aurélio, acompanhando o raciocínio do ministro Cezar Peluso, afirma que a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, CF), bem como a utilização do horário eleitoral e dos recursos financeiros dos partidos políticos, em consonância com o que descreve o artigo 25²⁷ da Lei 9.096/95, levam ao entendimento de que o mandato político é do partido e não do eleito (BRASIL, TSE, 2010v).

Entende, também, o ministro Cesar Asfor Rocha, que o Código Eleitoral presta o claro entendimento de que o mandato oriundo de eleições proporcionais é do partido político e não do eleito, destacando o entendimento dos artigos 108, 175, parágrafos 3º e 4º e 176²⁸, que expressam o entendimento acerca do sistema proporcional de eleição, rezando pela manutenção pelo partido político da vaga do

²⁷ Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários (BRASIL, 2010i).

²⁸ Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Art. 175. Serão nulas as cédulas:

[...] § 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

Art. 176. Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I – se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II – se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo partido;

III – se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo partido;

IV – se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo partido (BRASIL, 2010x).

candidato que após eleito tiver o seu registro cancelado ou tornar-se inelegível por proclamação de sentença (BRASIL, TSE, 2010v).

No mesmo diapasão, o ministro José Delgado, que respondeu afirmativamente à consulta, esclarece que o artigo 14, § 3º combinado com o artigo 17, ambos da CRFB/1988, atribuem ao partido uma função essencial ao sistema político nacional, descrevendo que:

Tem-se, portanto, que no atual quadro constitucional está prestigiado o partido político, rechaçando o personalismo, o individualismo. E essa cosmovisão democrática, inserta no texto constitucional, é própria de uma sociedade pluralista, na qual o organismo social tem uma variedade de valores impressionantes que se opõem a toda atitude individualista. Por isso mesmo o candidato não é detentor de poder superior que lhe permita levar em seu rastro a suplência (BRASIL, TSE, 2010v).

O ministro Cesar Peluso não considerou como sendo ato ilícito a troca de partido político, não caracterizando, portanto, sanção, mas o “reconhecimento da inexistência de direito subjetivo autônomo ou de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo” e por não ser um ato ilícito não está no rol dos motivos de perda de mandato gerados por atos ilícitos descritos no artigo 55 da Constituição Federal (BRASIL, TSE, 2010v).

O referido ministro ainda aborda a necessidade de exceções a regra da fidelidade, como no fato de houver:

[...] a existência de mudança significativa de orientação programática do partido, hipótese em que, por razão intuitiva, estará o candidato eleito autorizado a desfiliar-se ou transferir-se de partido, conservando o mandato. O mesmo pode dizer-se, *mutatis mutandis*, em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou BRASIL, TSE, 2010v).

E faz uma importante observação ao expressar que a consulta não refere-se à fidelidade partidária, “mas a fidelidade ao eleitor”, destacando que:

A resposta à consulta não se adstringe, porém, e, a rigor, nem de longe concerne à questão da fidelidade partidária, entendida em termos estritos como princípio destinado a governar as relações internas entre o partido e seus afiliados, as quais constituem o objeto específico da previsão do art. 17, § 1º, da Constituição da República. O de que se trata, aqui, é do fato externo da mudança de partido, coisa que só no plano teórico pode relacionar-se com esse tema constitucional da fidelidade e disciplina partidária (BRASIL, TSE, 2010v).

Voto vencido, o ministro Marcelo Ribeiro, que manifestou-se negativamente à consulta, explanou que a justiça entendeu por dezenove anos de forma contrária a fidelidade partidária, considerando uma “estranheza” esta mudança de entendimento (BRASIL, TSE, 2010v).

Destacou, também o ministro, que os artigos 25 e 26 da Lei n°. 9.096/95 versam sobre matéria diversa ao tema em tela. O artigo 25 refere-se às matérias a serem abordadas no estatuto partidário e o artigo 26, ao referir-se a perda do cargo que o parlamentar exerça por conta da troca de partido, leva em conta a proporcionalidade da casa legislativa. “Isso porque, nas comissões, a participação é proporcional à expressão numérica dos partidos na Casa das Leis. Se o parlamentar deixa o partido, deixará também de exercer o cargo na comissão” (BRASIL, TSE, 2010v).

Outro ponto relevante para a não concordância na perda do mandato partidário do eleito trãnsfuga, para o ministro supracitado, é o fato de a constituição anterior ter mencionado expressamente e não ter sido incluída na CRFB/1988 (BRASIL, TSE, 2010v).

Expressou-se, também em seu voto, o ministro Marcelo Ribeiro, da seguinte forma:

- a) o tema em análise foi tratado na Constituição de 67/69;
- b) era objeto de norma expressa;
- c) houve modificação no texto constitucional, de modo que, hoje, não há regra que determine a perda do mandato na hipótese em questão, pois
- d) o artigo 55 da vigente Constituição, em *númerus clausus*, elenca quais são os casos de perda de mandato e não há, no citado rol, a hipótese de mudança de partido por parte de parlamentar eleito (BRASIL, TSE, 2010v).

Ao todo foram seis votos afirmativos à consulta supracitada e um contra a consulta 1.398. A partir desta decisão, os julgados do Supremo Tribunal Federal passaram a ter outro entendimento. A troca de partido passou a ser vista, sob o ponto de vista constitucional, como ato possível de perda de mandato ao político que abandonou o partido pelo qual se elegera.

4.2.2 A decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da fidelidade partidária: o julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604

O julgamento do Tribunal Superior Eleitoral pode-se considerar como primeiro passo para a mudança de interpretação da constituição. O segundo passo foi dado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, onde o entendimento foi de que o mandato político, assim como ocorreu no TSE, pertence ao partido em detrimento do eleito (PIMENTA, 2008, p. 42).

A ementa do Mandado de Segurança 26.602 descreve que:

CONSTITUCIONAL, ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDATO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTEDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE DEVE SER OBSERVADA [27.03.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA A CONSULTA DO TSE. ORDEM DENEGADA (BRASIL, STF, 2010z).

O Mandado de Segurança 26.602 julgado pelo Supremo Tribunal Federal, impetrado pelo Partido Popular Socialista – PPS reconheceu que “o instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº. 1.398, em 27 de março de 2007” (BRASIL, STF, 2010z).

Manifestou, também, no que toca às justas causas a desfiliação, decidindo que estas, “tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral” (BRASIL, STF, 2010z).

Ao remeter ao Tribunal Superior Eleitoral a análise dos casos de infidelidade partidária, o Supremo Tribunal Federal modificou o seu entendimento acerca da competência, que antes, conforme visto em subitem anterior, era somente do próprio STF e agora é, além do Supremo Tribunal Federal, dos TRE's e do TSE nos julgamentos que versam sobre esta matéria.

Pontos importantes foram propagados neste mandado sobre a possibilidade do renascimento da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro, como a questão da inexistência de direito líquido e certo para a sua propositura, que foi prejudicada pela maioria dos ministros e que segundo o ministro Cezar Peluso não poderia ser aceita, pois:

Quando se examina, portanto, a existência das condições da ação de mandado de segurança, é preciso ater-se àqueles três requisitos fundamentais que a doutrina e a jurisprudência reduzem a estas condições: a possibilidade jurídica do pedido, legitimação das partes e interesse processual. Evidentemente, as três condições estão presentes neste caso.

O problema se complica, quando se recorre à idéia da liquidez e da certeza do direito subjetivo que se afirma no mandado de segurança, situando-o no plano das condições de ação. Ora, esses requisitos não estão no plano da existência do direito de ação, isto é, no plano do direito de obtenção de uma sentença de mérito de qualquer conteúdo; estão no plano da tutela jurídica excepcional do mandado de segurança. Noutras palavras, o mandado de segurança só será concedido no caso de o pedido, podendo ser conhecido perante a existência das condições de ação, revelar direito líquido e certo. Liquidez e certeza do direito afirmado pelo impetrante não é condição de ação do mandado de segurança, mas requisito da tutela jurídica constitucional mandamental da ação de segurança.

Examinar se o direito afirmado pelo autor é, ou não, líquido e certo, no sentido de estar, ou não, provado o fato constitutivo do que invoca como direito subjetivo, é juízo que se situa no plano de conhecimento do mérito da ação. É preciso ultrapassar primeiro a barreira da existência, ou não, das condições da ação, para examinar se o pedido pode, ou não, ser acolhido à vista da prova da liquidez e certeza do direito subjetivo (BRASIL, STF, 2010z).

Sobre a existência de direito líquido e certo para a propositura da ação, o ministro Marco Aurélio, votou:

Quantas e quantas vezes aparelhamos o processo revelador do mandado de segurança e chegamos ao julgamento de fundo indeferindo a segurança e abrindo a via para a propositura da ação ordinária. Isso demonstra que a liquidez do direito não é, em si, condição da ação (BRASIL, STF, 2010z).

Ressaltou o referido ministro que poder-se observar a existência de direito líquido e certo ao realizar-se a interpretação sistemática da Constituição. Conforme já havia mencionado na resposta à consulta ao STF 1.398/DF.

O Mandado de Segurança 26.603 descreve em sua ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA – QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS – O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA – A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE AUTORIDADE COATORA, PARA FINS MANDAMENTAIS – RESERVA ESTATUTÁRIA, DIREITO AO PROCESSO E EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO – INOPONIBILIDADE, AO PODER JUDICIÁRIO, DA RESERVA DE ESTATUTO, QUANDO INSTAURADO LITÍGIO CONSTITUCIONAL EM TORNO DE ATOS PARTIDÁRIOS “INTERNA CORPORIS” – COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – O INSTITUTO DA “CONSULTA” NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS – POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RESPOSTA A CONSULTA, NELA EXAMINAR TESE JURÍDICA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – CONSULTA /TSE Nº 1.398/DF – FIDELIDADE PARTIDÁRIA – A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS – MANDATO ELETIVO – VINCULO PARTIDÁRIO E VÍCULO POPULAR – INFIDELIDADE PARTIDÁRIA – CAUSA GERADORA DO DIREITO DE A AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA PREJUDICADA PRESERVAR A VAGA OBTIDA PELO SISTEMA PROPORCIONAL – HIPÓTESES EXCEPCIONAIS QUE LEGITIMAM O ATO DE DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO – POSSIBILIDADE, EM TAIS SITUAÇÕES, DESDE QUE CONFIGURADA A SUA OCORRÊNCIA, DE O PARLAMENTAR, NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO INSTAURADO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, MANTER A INTEGRIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, NO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO “DUE PROCESS OF LAW” (CF, ART. 5º, INCISOS LIV E LV) – APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS ARTS. 3º A 7º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 AO REFERIDO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO – ADMISSIBILIDADE DE EDIÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTE O PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO – MARCO INICIAL DA EFICÁCIA DO PRONUNCIAMENTO DESTA SUPREMA CORTE NA MATÉRIA: DATA EM QUE O SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL APRECIOU A CONSULTA Nº 1.398/DF – OBEDIÊNCIA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA – A SUBSISTÊNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS PRATICADOS PELOS PARLAMENTARES INFIÉIS: CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA INVESTIDURA APARENTE – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A RESPONSABILIDADE POLÍTICO-JURÍDICA QUE LHE INCUMBE NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO – O MONOPÓLIO DA “ÚLTIMA PALAVRA”, PELA SUPREMA CORTE, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (BRASIL, STF 2010w).

Apesar de expressarem repulsa à infidelidade partidária, a decisão sustentou-se na defesa do sistema proporcional, descrevendo que:

A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de

responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética do governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República (BRASIL, STF 2010w).

A decisão ainda descreveu as hipóteses em que se legitimam, excepcionalmente, o voluntário desligamento partidário, manifestando-se da seguinte forma:

O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre “a existência de mudança significativa de orientação programática do partido” ou “em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou” (Min. Cezar Peluso) (BRASIL, STF 2010w).

Transcorreu-se, na decisão, também, o direito do Tribunal Superior Eleitoral em confeccionar resolução normativa disciplinando os procedimentos de instauração da ação e justificação:

O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, pode validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento, valendo-se, para tanto, se assim o entender pertinente, e para colmatar a lacuna normativa existente, da “analogia legis”, mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos arts. 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90 (BRASIL, STF 2010w).

O Supremo Tribunal Federal justificou o seu poder de reformular a Constituição nos seguintes termos:

No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que “A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incubidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes.

A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – a quem se atribui a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, “caput”) – assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País

conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental (BRASIL, STF, 2010z1).

No Mandado de Segurança 26.604 o STF exauriu a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS = DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL = TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO POR ILÍCITO E SACRIFÍCIO DO DIREITO POR PRÁTICA LÍCITA E JURIDICAMENTE CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INOVAÇÃO DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. DIREITO À AMPLA DEFESA DO PARLAMENTAR QUE SE DESFILIE DO PARTIDO POLÍTICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL: MARCO TEMPORAL FIXADO EM 27.03.2007. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO (BRASIL, STF, 2010z1).

Assim como aconteceu nos dois outros mandados, este foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Manifestou-se, também, pela validade da resposta do TSE à consulta 1.398/DF.

A fidelidade partidária, na decisão deste mandado, não ficou adstrita a proteção do sistema de representação proporcional, mas, também, a uma questão maior, como a ideologia. Como se percebe no interior da ementa:

O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força da lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto o mandante – o eleitor -, com base na legislação vigente que determina se exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido – o que se entende ao eleitor – pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida (BRASIL, STF, 2010z1).

Outro ponto controvertido elucidado pelo STF neste mandado, foi a questão da perda do mandato por infidelidade resultar em sanção ou não ao trãnsfuga.

A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovemento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie (BRASIL, STF, 2010z1).

Conforme o que se vislumbrou nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o mandato político não pertence ao eleito e tão menos ao partido político, mas ao povo. Neste contexto a soberania popular é exercida através de representantes obrigatoriamente ligados a partidos políticos que, por sua vez carregam, de forma inevitável, ao menos uma posição política ideológica, seja ela apenas de posicionamento (centro, esquerda ou direita) ou até mesmo de ideário político programático.

4.3 A Resolução Normativa nº. 22.610 de 25 de outubro de 2007 do Tribunal Superior Eleitoral

Num primeiro momento, pode-se entender a Fidelidade Partidária a partir da Resolução Normativa TSE 22.610/07, como sendo o dever, do detentor do cargo eletivo, tanto do poder executivo quanto do legislativo, em permanecer no mesmo partido político ao qual fora eleito (CÂNDIDO, 2008, p. 632). Descreve a citada resolução que:

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. (BRASIL, TSE, 2010f).

Portanto, a simples desfiliação injustificada é prova apta a promoção da ação de perda de cargo eletivo em decorrência de infidelidade partidária, sob a

designação de “Ação de Perda de Cargo Eletivo”, “Ação Devolutiva de Mandato Político”, “Ação de Infidelidade Partidária” ou outra nomenclatura similar a estas (PIMENTA, 2008, p. 113).

Desfiliação é o ato pelo qual o filiado (aquele que em pleno gozo de seus direitos políticos filiou-se a um partido político, nos moldes do artigo 16 e seguintes da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 9.096/1995) resolve desligar-se da legenda partidária. Vânia Siciliano Aieta descreve que o:

[...] *desligamento do partido* pode ocorrer de duas formas. A primeira é a simples filiação do eleitor a outro partido e a segunda, mais segura política e juridicamente, dá-se com a comunicação, por escrito ao órgão de direção municipal ou regional e ao juiz eleitoral em que o eleitor for inscrito. (2006, p. 246).

Apesar de a resolução ter entrado em vigor no dia 25 de outubro de 2007, o egrégio Tribunal estabeleceu, em seu artigo 13, como datas limites a desfiliação as de: 27 (vinte e sete) de março de 2007 (data da resolução nº 22.526, do TSE) para os “mandatários eleitos pelo sistema proporcional” e a de 16 (dezesesseis) de outubro do mesmo ano (data da publicação dos Mandatos de Segurança nº 22.602, 22.603, 22.604 do Supremo Tribunal Federal), para os eleitos pelo sistema majoritário (BRASIL, TSE, 2010f).

De acordo com o que já previa os Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 julgados pelo STF, o TSE estabeleceu as “justas causas” à desfiliação, portanto, quando as trocas de partidos forem motivadas por: “I - incorporação ou fusão do partido; II – criação de novo partido; III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;” ou “IV – grave discriminação pessoal.” (artigo 1º, § 1º, incisos de I a IV da Resolução 22.610/07 do TSE) Estas serão consideradas como justificadas pelos tribunais (BRASIL, TSE, 2010f).

Entre as justas causas a primeira a ser mencionada é a incorporação ou fusão do partido. Ambas são modalidades de extinção de partido político, porém, enquanto na primeira um é acolhido por outro (por exemplo: Partido “A” junta-se ao partido “B” e ambos continuam sob a bandeira, a ideologia, o programa de governo e o nome do partido “B”), na segunda os partidos se unem para formar um novo (por exemplo: Partido “A” se une a Partido “B” e unidos formam o partido “C”).

Como exemplo a hipótese supracitada de incorporação ou fusão de partido tem-se o caso do Partido da República – PR, que nasceu da fusão entre o Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA e do Partido Liberal – PL, fato que aconteceu no dia 24 de outubro de 2006 e que assim sendo autoriza os candidatos eleitos pelo PRONA e pelo PL, que hoje pertencem ao PR, a trocarem de partido, uma vez que não foram eleitos por este partido (PIMENTA, 2008, p. 116).

A Lei dos Partidos Políticos, Lei n°. 9.096/95, exprime os seguintes conceitos e regulamentos sobre a incorporação e fusão:

Art. 29. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.

§ 1º No primeiro caso, observar-se-ão as seguintes normas:

I – os órgãos de direção dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa;

II – os órgãos nacionais de deliberação dos partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos, e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.

§ 2º No caso de incorporação, observada a lei civil, caberá ao partido incorporando deliberar por maioria absoluta de votos, em seu órgão nacional de deliberação, sobre a adoção do estatuto e do programa de outra agremiação.

§ 3º Adotados o estatuto e o programa do partido incorporador, realizar-se-á, em reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação, a eleição do novo órgão de direção nacional.

§ 4º Na hipótese de fusão, a existência legal do novo partido tem início com o registro, no Ofício Civil competente da Capital Federal, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes.

§ 5º No caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do partido incorporado a outro.

§ 6º Havendo fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do artigo 13, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

§ 7º O novo estatuto ou instrumento de incorporação deve ser levado a registro e averbado, respectivamente, no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2010i).

Sobre a incorporação de partido, como justificativa para a troca de partido, o TSE emitiu a Resolução n° 22.885 em que apenas o candidato eleito pelo partido político incorporado (que deixará de existir com a incorporação) poderá desligar-se do partido:

CONSULTA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INCORPORAÇÃO DE PARTIDO. DESFILIAÇÃO. PARTIDO INCORPORADOR. JUSTA CAUSA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO.

1. A permissão para se desfiliar de partido político em caso de incorporação, levando o parlamentar o mandato (art. 1º, S 1º, inciso I, da Resolução nº 22.610/2007), só se justifica quando ele pertença ao partido político incorporado, e não ao incorporador.
2. Tal conclusão não impede que o parlamentar desfilie-se do partido em razão de alteração substancial ou de desvio reiterado do programa, porém, o fundamento para tanto será o inciso III do S 1º do art. 1º da Resolução nº 22.610/2007 e não o que dispõe o inciso I do mesmo dispositivo (BRASIL, TSE, 2010z2).

Outro aspecto importante a ser mencionado a respeito das justas causas é o da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário (inciso III). O programa partidário é o alicerce do qual todos os partidos deviam dar maior importância, pois se trata de um elemento caracterizador e diferenciador de um partido. (AIETA, 2006, p. 242).

Por isso, os programas dos partidos não podem ser entendidos como uma mera formalidade indispensável ao registro na Justiça Eleitoral, a ser posteriormente esquecido depois de protocolado no TSE. Trata-se de algo essencial à concretização da democracia. (AIETA, 2006, p. 242).

Sobre a indistinguibilidade entre os programas partidários, Aieta ainda ressalta que “ressalvadas as exceções, notadamente dos partidos de esquerda, os *programas partidários* são, no Brasil, politicamente indistinguíveis uns dos outros” (2006, p. 242).

Alterar de forma considerável ou modificar diversas vezes o programa partidário, trata-se de infidelidade partidária não do político eleito, mas do próprio partido para com os eleitores, que nele depositarem sua confiança na representação de uma ideologia, de um programa político.

[...] pode-se com rigor afirmar que o programa e o estatuto de um partido devem significar a garantia do eleitor. São um verdadeiro pacto de intenções, comportamentos, ações e diretrizes dos partidos políticos e, conseqüentemente, de seus candidatos. (AIETA, 2006, p. 243)

O inciso III do parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução 22.610 do TSE demonstra o verdadeiro sentido do instituto da fidelidade partidária. Esta não pode ser vista como o engajamento perpétuo e indeclinável do mandatário do cargo eletivo a uma devida agremiação política, mas sim, de todo um conjunto do qual partido, estatuto, ideologia dos partícipes e eleitos devem andar em uniformidade de

pensamento. Sabe-se que se os partidos não forem coordenados pelos filiados, se não respeitarem a vontade da maioria de seus partícipes e o seu estatuto, não poderá este exigir de seus eleitos aquilo que eles mesmos não oferecem: a fidelidade.

O inciso IV do artigo 1º da Resolução normativa TSE 22.610/07 descreve como justa causa a troca de partido motivada por grave discriminação pessoal.

Trata-se da justificativa da maior parte dos trânsfugas e suas provas baseiam-se em questões muitas vezes subjetivas de pouca aceitação dos tribunais (PIMENTA, 2008, p. 119).

Cândido descreve sobre a justa causa elencada no inciso IV, que:

[...] A grave perseguição, preterição, humilhação ou ofensa; o grave descrédito, desabono ou desprestígio, assim como a imputação indiscutivelmente infundada de qualquer crime, ou infração (inclusive disciplinar), mormente se perpetradas à vista ou com ciência dos adversários de sigla, ou se divulgadas pelos veículos de comunicação, caracterizam, igualmente à grave discriminação pessoal, a justa causa enquanto justificativa para os fins previstos nesta resolução (2008, p. 634).

Os demais parágrafos e artigos tratam de matéria exclusivamente de Direito Processual que poderá ser elucidada de forma mais clara ao verificar-se as decisões proferidas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina e do Tribunal Superior Eleitoral no próximo subitem.

4.4 As decisões do TRE/SC e do TSE sobre a fidelidade partidária com base na Resolução Normativa do TSE nº 22.610/07

Muitos pontos da Resolução Normativa do TSE nº. 22.610/2007 só foram definidos através da análise a casos concretos e, com base neles, definidos alguns entendimentos acerca de sua aplicabilidade.

A incorporação ou fusão não pode ter ocorrido dentro de um lapso temporal grande com relação a desfiliação. Ou seja, não pode o político desfiliar-se do partido político pelo qual se elegeu para filiar-se a outro após um considerável tempo, foi o que decidiu o TSE no mandado de segurança nº 3.836:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. FUMUS BONI IURIS. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Passados mais de nove meses entre a fusão partidária e a desfiliação do agravante, não há, prima facie, plausibilidade jurídica em se alegar a justa causa prevista no art. 1º, § 1º, I, da Res.-TSE nº 22.610/2007.

2. "A Corte se manifestou no sentido de que não se justifica a desfiliação de titular de cargo eletivo, quando decorrido lapso temporal considerável entre o fato e as hipóteses de incorporação e fusão partidárias, constantes da Res.-TSE nº 22.610/2007, tendo em vista a produção de efeitos jurídicos pelo decurso do tempo" (AgRg na AC nº 2.380/SE, Rel. Min. Ari Pargendler, sessão de 7.8.2008, Informativo nº 22/2008) [...] (BRASIL, TSE, AgR-MS nº. 3.836, 2010z4).

Sobre a criação de novo partido político, artigo 1º, inciso II da Resolução Normativa 22.610/07, a jurisprudência decidiu que não basta o registro civil do novo partido, nos moldes do artigo 8º da Lei 9.096/95, mas somente após o seu registro no TSE:

PETIÇÃO. ELEIÇÕES 2006. AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA. DEPUTADO FEDERAL.PROCEDÊNCIA.

[...]Considera-se criado o novo partido, para fins do disposto no art. 1º, 9º, 11, da Res.-TSE nº 22.610/2007, com o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral, momento a partir do qual é possível a filiação ao novo partido. O registro do Cartório de Registro Civil não impede que o parlamentar continue filiado ao partido de origem, pois se trata de etapa intermediária para a constituição definitiva da nova agremiação [...] (BRASIL, TSE, Petição nº. 3.019, 2010z5).

Quanto ao inciso II, do artigo 1º da Resolução Normativa 22.610/07, que refere como justa a troca de partido em que seja comprovada a "mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário", o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina, decidiu da seguinte forma:

AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA – PREFACIAL DE DECADÊNCIA – REJEITADA – GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL E ALTERAÇÃO PROGRAMÁTICA – NÃO CONFIGURAÇÃO – PROCEDÊNCIA.

Não configura grave discriminação pessoal a circunstância de o diretório estadual exigir de seus filiados apoio à coligação celebrada para disputar o pleito majoritário estadual.

A mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário necessitam ser demonstrados, mediante o cotejo do dispositivo programático anterior com o resultante de alteração ou com os atos reiteradamente praticados pela agremiação que o contraria, não se

considerando como desvio a celebração de coligação, ainda que com tradicional opositor (SANTA CATARINA, TRE/SC, Ac. N. 22.161, 2010).

Este entendimento demonstra com clareza que mesmo que partidos de ideologias antagônicas se coligam, esta não é uma prova capaz de assegurar o trãnsfuga em seu mandato, baseando-se no inciso III da Resolução TSE 22.610/07.

Quanto à grave discriminação pessoal, descrita no inciso IV da referida Resolução, o TRE/SC decide pela improcedência quando as provas não são suficientes para comprovar a discriminação, não bastando as alegações de desavenças entre outros integrantes do partido:

ACÇÃO DE DECRETACÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO – PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA – INDEFERIMENTO, EM AUDIÊNCIA, DA OITIVA DO VEREADOR REQUERIDO – POSSIBILIDADE – INOBSERVÂNCIA DO MOMENTO PARA A PARTE REQUERER A PRODUÇÃO DE PROVA (ART. 5º DA RESOLUÇÃO TSE N. 22.610/2007) – PRELIMINAR REJEITADA – PARLAMENTAR QUE MUDOU DE LEGENDA APÓS A DATA DEFINIDA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NA RESPOSTA À CONSULTA N. 1.398/DF – ALEGAÇÃO DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL E DESVIO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO – DESAVENÇAS ENTRE O REQUERIDO E O PRESIDENTE DO PARTIDO – POLÍTICA DE ALIANÇAS PARTIDÁRIAS – JUSTA CAUSA NÃO CONFIGURADA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (SANTA CATARINA, TRE/SC, Ac. 22.213, 2010a)

No bojo do Acórdão 22.166 do TRE/SC, o relator Juiz Jorge Antonio Maurique prestou o seguinte esclarecimento do que seria uma hipótese de grave discriminação pessoal:

Os partidos políticos também abrigam disputas internas, o que é natural, já que os filiados precisam primeiro disputar a condição de pré-candidato na convenção, uma vez que a lei eleitoral impõe limitação ao número de candidatos lançados pelas greis partidárias. Nesse contexto, alguns candidatos, obviamente, podem ter preferência de determinado grupo de filiados ou até mesmo de membros de órgão de direção partidária, fato geralmente ligado a resultados eleitorais pretéritos, o que não constitui discriminação pessoal. A discriminação ocorre quando o partido disponibiliza a um pré-candidato ou mesmo candidato menos apoio ou recursos do que o disponibilizado aos demais quando pratica ato eminentemente discriminatório (SANTA CATARINA, TRE/SC, Ac. 22.166, de 02.06.2008).

Portanto, para haver desfiliação sem que haja a perda do mandato político é necessária a comprovação das justas causas que, conforme o

entendimento da jurisprudência, não se correlacionam diretamente com o apego à ideologia partidária.

5 CONCLUSÃO

A democracia teve a sua origem na Grécia antiga, onde era exercida pelos cidadãos de forma direta, sem a representação. Apesar de incompatível com a grandeza dos estados atuais, serviu de inspiração para a conceituação dos estados democráticos.

A democracia moderna ganhou o seu embasamento teórico a partir das experiências da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos, durante os séculos XV e XVIII, que diferente da democracia direta ateniense, pregavam a democracia representativa.

As experiências dos países citados levam ao entendimento de duas formas de representatividade do mandato político: o mandato imperativo e o mandato representativo.

O mandato imperativo, ou por delegação, de origem inglesa, é aquele em que o representante está subordinado de forma exclusiva aos ditames da sociedade que o elegeu. Ele não pode atuar de maneira livre ou mesmo de acordo com programas ou ideais. As decisões são da comunidade que ele representa e assim sendo deve ele consultá-la a todo instante para saber qual a sua opinião, tendo o dever da constante prestação de contas.

Inspirado na liberdade, o mandato representativo, ou como relação de confiança, de origem americana e francesa, surge com o ideal de representação da nação. Ao contrário do mandato imperativo, o representante não está mais adstrito aos ditames da comunidade que o elegera, mas à nação como um todo, independente do partido político ao qual esteja atrelado e, assim sendo, exerce o seu mandato de forma livre.

Em contrariedade a esta liberdade dada ao candidato, no mandato representativo, teóricos como Hans Kelsen passam a defender a representatividade partidária como um meio de frear a total liberdade do mandato representativo. Segundo este conceito, o mandato político passaria a representar os ideais do partido, ou seja, o cidadão vota em um candidato que está ligado a um partido, a um programa partidário.

O partido político se constitui da união de indivíduos em torno de uma ideologia, na qual, através da participação política ou até mesmo através de manifestações diretas, buscam alterar ou dar continuidade ao sistema instalado. Trata-se, assim, de uma organização fundamental ao desenvolvimento da democracia, pois que, apesar de modificar-se, sua ideologia muito pouco deve-se modificar, proporcionando uma relação de confiança entre voto, partido, candidato e atuação política.

No Brasil, pode-se perceber uma certa imutabilidade no tocante ao tratamento dado aos partidos políticos. Ao estudar a história dos partidos políticos no país, conclui-se um caráter fortemente personalista na política, ou seja, o voto não é direcionado ao partido político, mas ao candidato. Com isso, relega-se a plano inferior a ideologia partidária.

Durante o império, o Brasil viveu um período de completo domínio por parte dos governantes, apesar das reformas propostas pelo imperador. Os artifícios legais estabelecidos pela Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, tinha o controle das ações, alternando o poder entre as forças das correntes de pensamento de acordo com a sua conveniência para poder assegurar uma melhor imagem diante da população.

O período republicano foi marcado por uma inconstância política, em que as ditaduras modificaram constantemente o regime e o quadro partidário. Assim sendo, partidos foram suprimidos e partidos foram criados e mantidos sempre em favor dos governos ditatoriais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trouxe como inovação a instauração de um pluralismo partidário com plena liberdade aos partidos políticos.

A fidelidade partidária deve representar entrelaçamento entre partido, eleito e programa ideológico partidário. Dessa forma, será possível garantir aos cidadãos a certeza de que seu voto foi encaminhado de modo a atender os princípios básicos do sistema.

Ao analisar a fidelidade partidária na conjuntura política brasileira pode-se diagnosticar como efeito negativo que a infidelidade causou malefícios ao sistema representativo da nação, já que alterou a distribuição das cadeiras nos legislativos, constituindo-se em uma afronta à soberania popular.

Na consulta 1.398/DF formulada pelo Partido da Frente Liberal, o Tribunal Superior Eleitoral, decidiu por seis votos afirmativos contra um negativo quanto a questão relacionada a preservação da vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional ao se constatar pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito, de uma para outra legenda partidária.

Na resposta a mesma consulta, entendeu-se, através de uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico nacional, que a troca de partido pelo candidato eleito resulta em perda de mandato, em conformidade com os preceitos constitucionais.

Conforme o que se vislumbrou nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o mandato político não pertence ao eleito e tão menos ao partido político, mas ao povo. Neste contexto a soberania popular é exercida através de representantes obrigatoriamente ligados a partidos políticos que, por sua vez carregam, de forma inevitável, ao menos uma posição política ideológica, seja ela apenas de posicionamento (centro, esquerda ou direita) ou até mesmo de ideário político programático.

Foi editada no dia 25 de outubro de 2007 a Resolução Normativa TSE 22.610/07 com o fito de regulamentar os procedimentos de perda de mandato político. Nela ficaram estabelecidas as causas que justificam a desfiliação e troca de partido pelo candidato eleito.

Como a Resolução Normativa TSE nº. 22.610/07 não exauriu o tema, a jurisprudência passou a delinear as formas e prazos processuais, bem como o aceitável como “justa causa” à desfiliação.

Conforme pode-se constatar durante a elaboração do trabalho, a fidelidade partidária instituída pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral não condiz com os preceitos da fidelidade partidária, que exigem uma atuação legislativa ou executiva condizente com o programa partidário e, desta forma, fazendo justiça à confiança dos eleitores depositadas em seus candidatos.

Mesmo eleito por um partido e permanecendo até o fim do mandato no mesmo, isto não significa que o candidato realmente tenha agido com fidelidade aos seus eleitores, pois a sua atuação pode não estar em conformidade com os preceitos que o elegeram.

Porém, no Brasil, a política partidária ainda carece de amadurecimento e

os partidos políticos não conseguem, ou não tentam, expressar-se ideologicamente a ponto de a população reconhecer a diferença entre eles.

A jurisprudência posterior a Resolução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral n°. 22.610, de 25 de outubro de 2007, não vem decidindo em prol da fidelidade partidária em sentido amplo, ou seja, pela busca do crescimento de uma democracia formada de partidos ideologicamente formados, até mesmo porque a Resolução n°. 22.610/07 não é garantidora deste preceito, se quer menciona o princípio da fidelidade partidária.

Desta forma, a nova regra apenas inibe a troca de partido político pelo eleito que sem justificativa desfilia-se, sem alterar o quadro político nacional, carente de ideologia partidária e instituições

Ao que se pode constatar, para que seja implementada a fidelidade partidária, torna-se imprescindível o fortalecimento dos partidos políticos em detrimento da personificação do mandato eletivo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alessandro Balbi. Filiação, ética e fidelidade partidária: uma visão crítica e jurídica. **Resenha Eleitoral (TRE/SC)**, Florianópolis, v. 14, p. 33-43, 2010.

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos**. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARISTÓTELES, **A Política**. São Paulo. Martin Claret, 2007.

_____. **Os Pensadores: Aristóteles**. São Paulo. Nova Cultural, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 35 ed. São Paulo: Globo, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BARBOSA, Flávia Queiroz. Direitos Fundamentais Aplicados à Fidelidade Partidária. **Resenha Eleitoral (TRE/SC)**, Florianópolis, v. 17, p. 83-112, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 9. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2009..

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Decreto n°. 6 de 19 de novembro de 1889. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66073&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 08/09/2010a.

_____. Decreto n°. 511 de 23 de junho de 1890. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=101998&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>, Acesso em 08/09/2010b.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 13/09/2010c.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17/11/2010d.

_____. Lei 5.681 de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=199015>> . Acesso em: 28/09/2010e.

_____. Resolução Normativa do Tribunal Superior Eleitoral n°. 22.610 de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf> . Acesso em: 28/09/2010f.

_____. Emenda Constitucional N° 11, de 13 de Outubro de 1978. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 29/09/2010g.

_____. Emenda Constitucional n°. 25, de 15 de maio de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 15/10/2010h.

_____. Lei n°. 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9096.htm>>. Acesso em: 21/11/2010i.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão 11.075, de 03 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010j.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Res. n°. 15.135, de 21.03.89. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010k.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Res. n°. 15.090, de 2.3.89. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010l

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. no 10.988, de 31.10.89. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010m

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. no 13.114, de 17.11.92. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010n

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Res. no 15.947, de 21.11.89 Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010o

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Res. no 19.762, de 5.12.96. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010p

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm> Acesso em: 17/10/2010q.

_____. Lei n°. 3.071 de 1° de janeiro de 1916 (Código Civil). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L3071.htm>>. Acesso em: 15/09/2010r.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.404 de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=MS&numero=23405&origem=AP>>. Acesso em: 15/09/2010s.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.927 de 11 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=MS&numero=20927&origem=AP>>. Acesso em: 15/09/2010t.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão 10.988, de 31 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010u.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.526, de 27 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. acesso em: 01/10/2010v.

_____. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4737.htm>, acesso em: 01/10/2010x.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.603, de 04 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26603%2ENUME%2E%>

29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26603%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daos? classe=MS&numero=20927&origem=AP>. Acesso em: 15/09/2010w.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.602, de 04 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=MS&numero=20927&origem=AP>>. Acesso em: 15/09/2010z.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.604, de 04 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26604%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26604%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daosP>>. Acesso em: 15/09/2010z1.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.885, de 03 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010z2.

_____. Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969. Constituição da República Federativa do Brasil De 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 29/09/2010z3.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 3836. Acórdão de 16/09/2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 01/10/2010z4.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 3019 - Brasília/DF, Acórdão de 25/08/201. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. acesso em: 01/10/2010z5.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional – TOMO I**. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 2006.

CARREIRÃO, Yan de Souza, **Fidelidade Partidária e Mandato Eletivo**. Resenha Eleitoral. Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Teatro de Sombras: a política imperial**. São Paulo: Vértice. 1988.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros: discurso e práxis de seus programas**. 2. ed. Brasília: UNB, 1985.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. ano 1, no. 1 (jun. 2008). Buenos Aires: Clasco, 2008.

_____. **Convite à Filosofia**. 5 ed. São Paulo: Ática, 1995.

CLÉVE, Clémeson Merlin. **Fidelidade partidária – estudo de caso**. Curitiba: Juruá, 1998.

COTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito, e as instituições da Grécia e de Roma**. Trad. Numa Denis. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2003.

CRETELLA Jr, José. **Elementos de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DULCI, Otávio Soares. A incomoda questão dos partidos no Brasil. In BENEVIDES, Maria Victória (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Brasília: UNB, 1980.

FAUSTO, Boris. **Historia do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2004. .

IBGE, **População Recenseada em 31 de dezembro de 1890: Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação culto e analfabetismo**. Brasília, disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/visualiza_colecao_digital.php?titulo=Sexo, raça estado civil, nacionalidade, filiação, culto e analfabetismo da população recenseada em 31 de dezembro de 1890&link= Sex_raca_est_civil_Nac_1890#](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/visualiza_colecao_digital.php?titulo=Sexo,raça+estado+civil,nacionalidade,filiação,culto+e+analfabetismo+da+população+recenseada+em+31+de+dezembro+de+1890&link=Sex+raca+est+civil+Nac_1890#), acesso em: 12/09/2010.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória Política do Brasil: 1500 – 1964**. São Paulo: Companhia das Letras. 2002.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

LIXA, Ivone F. Morcilo Lixa, O sentido da Política em Platão e Aristóteles. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à História do Pensamento Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

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

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. História Semântica de um Conceito: Paramount Law, **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, Brasília n. 10 – jul./dez. 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br>.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva, Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**. v. n°. 3, jul/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm. Acesso em: 10/11/2010.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MILL, John Stuart. **O Governo Representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia Prático de Fidelidade Partidária: à luz da Resolução TSE 22.610/07**. Leme: J. H. Mizuno, 2008.

POLETTI, Ronaldo. O partido político na Constituição, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília v.24, nº 93, p. 105-116, jan./mar. de 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181728>>. Acesso em: 31/08/2010.

PRADO, Ney. **Contituição de 1988: alguns equívocos de origem**. Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro / coordenação: Ives Gandra, Francisco Rezek. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RAMOS, Heloisa Helena Silva. **A ilusão do sufrágio universal na Constituição de 1891**. Brasília, disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/301,2007>>. Acesso em: 09/09/2010

REIS, Palhares Moreira, Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira. , **Revista de Informação Legislativa**, Brasília v.29, nº 114, p. 105-116, abr./jun. de 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176077>>. Acesso em: 01/09/2010.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O Contrato Social**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

_____. **Do Contrato Social: 1712-1778**. Tradução e comentários de Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina, Ac. N. 22.161, de 28.5.2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/jurisprudencia/acordaos/index.html>. Acesso em 17/08/2010.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina, Ac. N. 22.213, de 25.6.2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/jurisprudencia/acordaos/index.html>. Acesso em 17/08/2010a.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina, Ac. N. 22.166, de 02.06.2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/jurisprudencia/acordaos/index.html>. Acesso em 17/08/2010c.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia : síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembléias nacionais constituintes e do Congresso Nacional**. Brasília, disponível em: www.camara.gov.br/internet/infdoc/publicacoes, 2003.

SOUZA, Juliana Silveira Leonardo de. **Democracia: pensamento e ação um estudo na Câmara dos Deputados**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3639/1/Juliana%20Silveira%20Leonardo%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 01/11/2010.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **A concepção de Democracia de Hans Kelsen: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política**. Criciúma: UNESC, 2010.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. Criciúma: UNESC, 2010.