

FIDELIDADE PARTIDÁRIA E AS ELEIÇÕES: UMA NOVA PEÇA NO TABULEIRO JURÍDICO-POLÍTICO

PARTY FIDELITY AND ELECTIONS: A NEW PIECE ON JUDICIAL AND POLITICAL BOARD

*Raphael Ramos Monteiro de Souza, Advogado da União
Coordenador-Geral do Departamento de
Acompanhamento Estratégico da Secretaria-Geral de Contencioso
Especialista em Direito Público pelo IDP*

SUMÁRIO: 1 Considerações Iniciais; 2 Mandato Eletivo; 2.1 Conceito e Espécies; 2.1.1 Mandato Imperativo; 2.1.2 Mandato Representativo; 2.1.3 Mandato Partidário; 2.2 Crise de Representatividade; 3 Partidos Políticos; 3.1 Funções e Disfunções. Respeito às minorias; 3.2 Autonomia Constitucional; 3.3 Normas sobre Fidelidade Partidária; 4 A Fidelidade Partidária na Jurisprudência: modificação de entendimento; 4.1 A Orientação Tradicional do STF; 4.2 A grande transformação; 4.2.1 O Início da Viragem: a consulta nº 1.398 no TSE; 4.3 Os mandados de Segurança nos 26.602, 26.603 e 26.604 no STF; 4.4 As Resoluções nos 22.610/2007 e 22.733/2008 do TSE e as ADIs nos 3.999 e 4.086; 5 Casuística pós-resolução; 6 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: Com a significativa mudança de entendimento em matéria de fidelidade partidária no Brasil, não há mais dúvida de que o abandono injustificado de legenda tem como resultado a perda do mandato eletivo. O estudo propõe-se a analisar em que medida esta visão representa uma transformação na tutela da coerência partidária e no respeito à soberania popular, aproveitando o ensejo da realização das primeiras eleições nacionais sob a égide da nova interpretação. A partir de uma abordagem crítica do panorama vigente no período, aprofunda-se o conceito de mandato eletivo, suas espécies – imperativo, representativo e partidário –, sem olvidar da atual crise de representatividade. Também são examinadas as funções e as disfunções dos partidos, a autonomia conferida pela Constituição de 1988 e as normas concernentes à fidelidade. Na sequência, investiga-se a evolução da jurisprudência. Primeiro, à luz do entendimento tradicional do STF; após, com a ruptura originada pela consulta nº 1.398 /TSE, ratificada no julgamento dos mandados de segurança nºs 22.602, 22.603 e 22.604/STF. Por último, é apreciada a Resolução nº 22.610/2007/TSE – disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária –, além dos casos que mais significativos julgados do TSE até março de 2010. Conclui-se que houve um significativo avanço na defesa da ética na política – ainda que insuficiente, caso isolado –, impedindo-se a sobreposição de interesses estritamente privados dos mandatários, em fraude à vontade dos eleitores.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições. Mandato. Sistema Representativo. Partidos Políticos. Fidelidade partidária. Perda do cargo.

ABSTRACT: Significant overruling as regards party fidelity in Brazil leaves no doubt that the unjustified abandonment of a political party results in loss of mandate. This essay examines to what extent such view represents an improvement in the protection of party coherence and respect for popular sovereignty, profiting from the opportunity of first national elections under the aegis of the new interpretation. From a critical overview of the current period, it analyses carefully the concept of elective office and its species - imperative and party representative – as well as the present crisis of representation. The functions and dysfunctions of political parties; the autonomy granted by the 1988 Federal Constitution and the rules concerning fidelity are also discussed. Afterwards, the essay investigates jurisprudential evolution, beginning from the traditional understanding of the Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal - STF) up to the overruling Consult number 1398, of the Superior Electoral Court

(Tribunal Superior Eleitoral - TSE), ratified at the trial of writs of mandamus 22.602, 22.603 and 22.604, by the STF. Finally, the essay considers Resolution 22.610/2007/TSE – which regulates the process of loss of mandate and justified party desfiliation – and the most expressive cases judged by TSE until march 2010. In conclusion, it is argued that there has been significant improvement in defense of ethics in politics – although still insufficient, if isolated – to prevent overlapping of narrow private interests of representatives, disregarding the purpose of electors.

KEYWORDS: Elections. Office. Representative System. Political Parties. Party Fidelity. Loss of Mandate.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após a significativa mudança de entendimento ocorrida em matéria de *fidelidade partidária* no Brasil, a partir da intervenção do Poder Judiciário – primeiro, mediante a atuação do Tribunal Superior Eleitoral, em resposta a uma consulta; em seguida, com a chancela do Supremo Tribunal Federal na análise mandados de segurança e, por último, em fiscalização abstrata de constitucionalidade –, já não há mais dúvida de que o abandono injustificado de legenda por parlamentar tem como resultado a perda do mandato eletivo.

Vale lembrar que, conquanto não esteja prevista expressamente entre as causas de perda de mandato do art. 55 da Lei Fundamental, a fidelidade partidária foi considerada um princípio implícito – decorrência direta de diversos valores constitucionais, tais como a soberania popular, o pluralismo, a cidadania e a moralidade, entre outros.

A abordagem da transformação nos contornos do referido instituto, prestes a completar o terceiro ano de vigência, merece ser retomada neste momento, considerando, em especial, o fato de que ocorrem as primeiras eleições nacionais, para cargos proporcionais e majoritários, à luz do novo panorama jurídico-político assentado.

Tal assunto ainda voltou à tona na opinião pública, com intensidade, a partir da decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal que, ao examinar representação do Ministério Público Eleitoral, acolheu o pedido para afastar do cargo o então governador José Roberto Arruda por desfiliação, sem justa causa,

do partido Democratas (PET nº 33569/2010, DJe de 18.03.2010). O ineditismo da medida consubstanciou-se em virtude de ter sido o primeiro caso de infidelidade partidária envolvendo um governador de estado o qual, ao fim, restou conformado e não interpôs recurso da decisão para o TSE.

É certo que o tema suscita múltiplos e palpitantes enfoques, a exemplo da expansão e do limite da atuação jurisdicional no contexto da separação de funções e da limitação democrática – ativismo judiciário –, na linha do que abordam, entre outros, CAPPELLETTI¹ e BARROSO². Assim como, ainda, da própria técnica decisória de eficácia aditiva ou modificativa, inspirada na experiência da Corte Constitucional italiana, como expõem CAMAZANO³ e GILMAR MENDES⁴, que derroga o dogma

1 Em sua obra *Juizes Legisladores?*, o mestre italiano refuta a ameaça dos argumentos contrários à atividade criativa do juiz, considerando “evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples idéia majoritária [...] pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de *checks and balances*”. Para tanto, enfatiza alguns aspectos como a motivação das decisões, a independência dos juizes e a possibilidade de ser conferida proteção às minorias. CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Olivera. Porto Alegre: Fabris, 1993, passim.

2 O constitucionalista, em artigo recente, discorre acerca da crescente judicialização das relações político-sociais na atualidade. A abordagem ressalta, a partir da experiência pendular norte-americana – entre o *self restraint* e o ativismo –, e da ascensão institucional dos juizes e tribunais nas democracias contemporâneas, “que a linha divisória entre ambos [direito e política] nem sempre é nítida, e certamente não é fixa”. Relembra, ainda, objeções ao ativismo de natureza política (contramajoritária), institucional (incapacidade para efeitos sistêmicos) e de limitação do debate (elitização técnica), conquanto reconheça a importância de uma “participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais”. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial_11032010.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2010.

3 Conforme expõe Camazano, “aunque ciertamente por medio de estas sentencias el TC [Tribunal Constitucional] viene a assumir un papel que corresponde principalmente al poder legislativo [...] lo cierto es, por otro lado, que en muchos casos la mera anulacion no resolveria el problema planteado por la cuestion de inconstitucionalidad, haciendose necesarios este tipo de pronunciamientos a fin de que la justicia constitucional pueda desarrollar el rol que le corresponde”. CAMAZANO, Joaquín Brage. “Interpretación constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias ‘atípicas’)”. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (ed.), *La interpretación constitucional*. México: Porrúa, 2005 (no prelo).

4 “As sentenças aditivas ou modificativas são aceitas, em geral, quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou, ainda, quando a solução adotada pelo Tribunal incorpora solução constitucionalmente obrigatória” MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1361.

kelseniano do legislador negativo⁵. Sem olvidar a sempre comentada “Reforma Política”⁶.

Não obstante, a proposta central do presente trabalho é a de analisar os fundamentos que deram azo a essa releitura constitucional, permitindo a extração direta do princípio da fidelidade partidária, ao abandonar o entendimento outrora dominante e inaugurar um novo modelo.

Para tanto, indispensáveis são as considerações atuais acerca do mandato eletivo, da representação e dos partidos políticos, além da análise do caminho percorrido pela jurisprudência pátria até chegar às repercussões mais recentes no âmbito do TSE.

Espera-se, pois, contribuir para uma reflexão acerca das mudanças promovidas pelo Poder Judiciário, ao introduzir essa relevante peça no tabuleiro da relação entre eleitores, candidatos e partidos.

2 MANDATO ELETIVO

O primeiro elemento imprescindível à presente pesquisa é, sem dúvida, o mandato eletivo. Na dicção autorizada de ATALIBA, “o mandato se põe no centro de toda a construção jurídica da República. É seu instrumento de viabilização. Não se pode cogitar de representação sem meios idôneos de sua eficácia. Sem mandato não há República”⁷. Impossível falar em perda do mandato sem apreender seu conceito, bem como delimitar as respectivas espécies, a saber: imperativo, representativo e partidário.

Há espaço, ainda, para uma breve reflexão crítica acerca do atual crise de representatividade, mediante a análise das correlações sociais, políticas e jurídicas do assunto.

5 Segundo o qual a atividade dos tribunais constitucionais cingir-se-ia à anulação das leis incompatíveis com a norma fundamental. KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. 2. ed. Trad. de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermentina Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 2007. p. 263.

6 A cuidar, ao lado da fidelidade partidária, de propostas envolvendo o financiamento de campanhas, a obrigatoriedade do voto, as coligações proporcionais e o calendário eleitoral, entre outros. AIETA, Vânia Siciliano. *Reforma Política*. Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo V. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 16-27.

7 ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros. 2. ed., 4ª tiragem, 2007, p. 91.

2.1 CONCEITO E ESPÉCIES

A definição do que vem a ser o mandato eletivo, bem com a análise de suas funções no cenário político-jurídico contemporâneo, remonta ao desenvolvimento do escólio mais elementar de democracia, entendida como governo *do* povo *para* o povo e *pelo* povo⁸. Esta concepção – já presente nos teorias de ARISTÓTELES, PLATÃO⁹ e MAQUIAVEL – mantém relação umbilical com a soberania da vontade popular; noutra prisma, tal sistema é ainda retratado como forma de vida, forma de racionalização do sistema político e, por fim, como forma de legitimação de poder, consoante preceitua CANOTILHO¹⁰. Todas as noções relacionadas, de algum modo, com o presente estudo.

As primeiras formas de manifestação da democracia ocorreram de maneira direta, isto é, sem qualquer agente de intermediação entre a decisão de tomada de poder e o seu legítimo detentor, o povo. Experiência desta natureza tem como expressão mais autêntica as assembleias populares de Atenas, na antiga Grécia. Não obstante reconheça o mais alto grau de pureza democrática nesta modalidade, KELSEN¹¹ apresenta duas advertências a respeito: tal organização somente é possível em comunidades pequenas e sob condições sociais simples; e nem todos os integrantes da comunidade participavam das assembleias daquela época, uma vez que mulheres, escravos e estrangeiros, entre outros, estavam alijados dos processos decisórios.

A partir da evolução das condições sociais e econômicas, a complexidade da vida humana torna necessária a cisão entre a titularidade do poder político e seu exercício, dada a inviabilidade de

8 Na célebre fórmula de Abraham Lincoln, ex-presidente norte-americano.

9 Conforme anota Bobbio, na obra *Político*, de Platão, foi cunhada a conhecida idéia segundo a qual a democracia é considerada a menos boa das formas boas e a menos má das formas más de governo, sendo a que oferece mais vantagens para viver. In BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.); *Dicionário de política*. 5. ed. Trad. de Carmem C. Varriale, Brasília : UnB, 2000. p. 320. Algo que, séculos mais tarde, foi repetido por Winston Churchill, ao dizer, em discurso na Casa dos Comuns, que “a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”. Na mesma linha, o saudoso filósofo conclui que “uma má democracia é sempre preferível a uma boa ditadura”. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 11. ed.. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 2009. p. 87.

10 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 1998. p. 277. Vale mencionar, ainda, o conceito de José Afonso da Silva, para quem a democracia é, ao mesmo tempo, meio e instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 40.

11 KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 4. ed. Trad. de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes. 2005. p. 412.

reunião permanente de todos os cidadãos na administração dos rumos comuns. Necessário, portanto, ante a evolução histórica, migrar para um novo modelo, tendo início a denominada democracia indireta, mediante a representação política.

Assim, determinados indivíduos possuiriam a missão de manifestar a vontade de todos os demais, atuando, pois, em nome de outrem. Sua essência é comum ao direito privado, na relação estabelecida pelo contrato originado do *mandatum* romano, na figura do procurador¹². Ainda no campo civilista, ARNOLDO WALD¹³ destaca que a base do mandato “é, pois, fiduciária, decorrente da confiança entre os contratantes”.

Como nota distintiva em relação ao mandato civil, pode-se mencionar, todavia, que o mandato político possui caráter irrevogável – salvo naqueles ordenamentos que admitem o chamado *recall*, que possibilita a revogação por parte da população¹⁴ – e livre; diferentemente do privado, vinculado por natureza.

É possível constatar, com BOBBIO¹⁵, uma tríplice relação na representação: delegação, confiança e espelho social. Trata-se, nessa perspectiva, de uma ficção política, segundo a qual, tecnicamente, a presença de um representante no parlamento significa a presença de todos os representados, como assinala KELSEN¹⁶.

Em termos teóricos, considera-se que a moderna formulação da representação política, embora tenha raízes filosóficas em MONTESQUIEU, somente com SIEYÈS foi realmente estruturada¹⁷, conforme se verificará

12 O Código Civil atual, ao definir o mandato, bem exprime a idéia de atuação na defesa dos interesses de outrem: “Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.”

13 WALD, Arnaldo. *Obrigações e contratos*. 14. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2000. p. 457.

14 Muito embora os exemplos mais conhecidos de tal prática seja o do estado norte-americano da Califórnia e o de alguns cantões suíços, interessante observar que, no Brasil, já se previu tal instituto. Isto ocorreu na Constituição dos estados do Rio Grande do Sul (1891), de Goiás (1891) e de Santa Catarina (1892 e 1895). In: PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília : UnB, 2000, p. 333-335. A Constituição da antiga União Soviética (art. 105) também continha disposição semelhante. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 11. ed.. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 2009. p. 61.

15 BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. 2000. p. 1102

16 KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2005. p. 416.

17 AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. Estudos em homenagem ao Prof., Siqueira Castro. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 5.

no item a seguir, por meio do estudo das espécies de mandato: imperativo, representativo e partidário.

Desse modo, por ora, importa assentar que a relação estabelecida no mandato parlamentar é a autorização para representar o povo nas reuniões em assembléia, ante a dificuldade de todos exercerem pessoalmente o poder.

Já tendo sido definido seu conceito, no próximo item segue-se um detalhamento acerca das espécies de mandato eletivo.

2.1.1 MANDATO IMPERATIVO

A classificação do mandato como imperativo – em aparte ao representativo e ao partidário – tem em consideração um elemento próprio à subordinação do eleito, isto é, este deveria estrita obediência ao mandante, cuja vinculação reduziria a margens mínimas a liberdade de atuação do parlamentar.

VÂNIA AIETA¹⁸ observa que o auge do mandato imperativo ocorreu na França pré-revolucionária, onde os representantes do terceiro estado “recebiam instruções precisas acerca do que deveriam fazer com o mandato que lhes era confiado”. Também lembra que um de seus maiores defensores foi ROUSSEAU, a partir da concepção contratualista. Daí a razão de um de seus principais fundamentos, conforme explica COSTA PORTO¹⁹, na necessidade de se aproximar, ao máximo, da democracia direta – como expressão da soberania popular –, explicando-se o porquê essa sujeição tão estreita.

Não obstante, o mesmo autor reconhece que, nestes termos, o mandato imperativo rebaixaria o representante a um papel meramente mecânico. De fato, se a cada decisão fosse necessária a consulta obrigatória aos representados, não haveria sentido no processo de seleção, uma vez que os parlamentares estariam reduzidos a simples autômatos; afóra as vicissitudes, acima destacadas, da participação direta de toda a coletividade no destino comum.

Este tipo de representação ficou conhecido, igualmente, como representação de *interesses*, justamente em razão de o mandato estar vinculado aos desígnios de determinada classe de indivíduos. Ao

18 AIETA, op. cit.

19 PORTO, op. cit., p. 278.

contrário representação *política*, que configura sua antítese, na qual o mandato se desenvolve livre de qualquer sujeição²⁰. Se o Antigo Regime marcou o apogeu daquele tal modelo, é certo que sua derrocada também coincide com a passagem para o Estado Liberal, notadamente a partir da Constituição Francesa de 1791, consoante a seguir detalhado.

2.1.2 MANDATO REPRESENTATIVO

Atribui-se a EDMUND BURKE, parlamentar inglês do século XVIII, em discurso aos eleitores de Bristol, no ano de 1774, um dos mais contundentes manifestos em face do mandato imperativo. Para ele, os deputados representariam interesses gerais, sem estar submetidos ao mandato imperativo, haja vista que os laços com os representados são apenas de confiança²¹.

Fato é que não tardou para que suas idéias prevalecessem. Com a ruptura provocada pela Revolução Francesa, a Assembléia Constituinte daquele país acolheu a tese de que o mandato passava a ser livre, consoante foi disposto no Título III, Capítulo II, Seção 3, artigo 7º: “*Os representantes eleitos nos parlamentos não serão representantes de um departamento particular; mas de toda a nação e nenhum mandato lhes poderá ser atribuído*”. (tradução livre)²². Conteúdo semelhante ao que está expresso, atualmente, nas Constituições da Itália (art. 67)²³ e da Alemanha (art. 38, §1º, alínea 2)²⁴.

Cuidava-se de uma transição compreensível, pois, ao advento do Estado Liberal, cuja estrutura favorecia a manutenção do poder por parte da burguesia, à medida que conferia amplos poderes políticos aos novos representantes²⁵.

20 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 2009. p. 36.

21 AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. 2006. p. 76.

22 *Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.*

23 Todo membro do Parlamento representa a nação e exerce suas funções sem vínculo de mandato (tradução livre; *Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*).

24 [Os Membros do Parlamento Federal] serão representantes do povo como um todo, não estarão sujeitos a ordens ou instruções, mas apenas à sua consciência (tradução livre; *Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*).

25 ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro : Lumen Juris. 2006. p. 285.

Com efeito, tal marco é tributo, outrossim, do pensamento do abade SIEYÈS, o qual sempre advogara que ao parlamento é confiada exclusivamente a proteção dos interesses gerais, sem preocupação com os interesses corporativos²⁶. Vale ressaltar, conforme análise feita pela Ministra CÁRMEN LÚCIA que “o eleito não defende os interesses *apenas* daqueles que o elegeram. Defende os interesses de *todos* os cidadãos [...], no desempenho de um mandato que se nomeia mesmo como forma de *representação*”²⁷.

Era a passagem da mera representação de interesses para a verdadeira representação política – ao menos em tese, um vez que, ainda hoje, com a atuação das denominadas *bancadas*, são arduamente defendidas posições de religiosos, empresários, banqueiros, trabalhadores, ruralistas, entre outros.

A margem de autonomia, novamente com BOBBIO²⁸, é bem mais ampla da que se permite no modelo imperativo, respeitando-se a livre convicção do parlamentar, conquanto não se prescindia de uma necessária correlação com a expectativa do eleitorado. A falta de sintonia com os desejos da população é um dos fatores da atual crise de representatividade, problema abordado na sequência.

Releva frisar, contudo, que tal realidade se originou numa época na qual a equação estabelecida era simplesmente *eleitor-eleito*, sem qualquer intermediação. Sucede que, com o surgimento das agremiações político-partidárias, um novo elemento foi introduzido neste cenário, passando a se configurar em *eleitor-partido-eleito*, por conseguinte, em mandato partidário.

A configuração do mencionado duplo vínculo foi um dos argumentos levados em consideração pelo Supremo Tribunal Federal, ao redefinir a temática da fidelidade, uma vez que “representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram (vínculo popular), quanto aos partidos que lhes propiciaram a candidatura

26 Bobbio ressalta que, tanto no célebre texto *Que-est-ce que le Tiers Etat?*, como no discurso à assembléia de 8 de julho, Sieyès teve papel determinante na transformação da vedação do mandato imperativo como princípio. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 8ª tiragem. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus. 2003. p. 85.

27 MS n° 22.604, Rel. Min.ª Cármen Lúcia, DJ de 03.10.2008 (grifos do original).

28 BOBBIO, Norberto *et al. Dicionário de política*. 2000. p. 1106

(vínculo partidário)”, nos termos do que observou o Ministro CELSO DE MELLO²⁹.

2.1.3 MANDATO PARTIDÁRIO

Cuida-se, aqui, de um dos pontos mais sensíveis do direito constitucional eleitoral brasileiro na atualidade. AUGUSTO ARAS³⁰ propõe uma completa releitura do instituto do mandato, porquanto a relação entre o partido político e o eleito mostra-se bastante intrincada. Para ele, na maioria dos casos, há uma proeminência dos interesses das agremiações sobre o dos filiados, cuja livre consciência possui cada vez menos espaço. Daí falar mesmo em mandato representativo *partidário*.

Um de seus maiores defensores foi KELSEN³¹, segundo o qual o indivíduo isoladamente possui reduzida influência no parlamento, sendo imperiosa a associação a outros que compartilhem das mesmas opiniões políticas. Tal comunhão, obviamente, pressupõe não apenas direitos, mas também deveres, entre os quais está a disciplina em relação às orientações do partido.

Uma característica do regramento jurídico que estaria a corroborar tal corrente, no Brasil, é a adoção – na disputa dos cargos do Poder Legislativo, exceto Senadores da República – do sistema de representação proporcional, mediante a fórmula do quociente eleitoral (art. 108 da Lei n° 4.737/65, Código Eleitoral; art. 5° da Lei n° 9.504/97)³². Como se sabe, tal técnica estabelece, em síntese, um número mínimo de votos para que uma vaga seja preenchida, sendo o total de votos de cada partido considerado para a ocupação do número de cadeiras, através de operações aritméticas sucessivas³³.

29 MS n° 22.603, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19.12.2008.

30 ARAS, op. cit., p. 273.

31 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 2005. p. 421.

32 “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. 5° Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias”.

33 Daí ser possível às minorias políticas obter uma representação no Parlamento, mediante a soma dos votos de todos os seus componentes, algo que, de fato, é um traço positivo. (Cf. ARAS, 2006. p. 99).

Ora, daí se indaga que, grande parcela dos parlamentares só consegue se eleger em razão do denominado “voto de legenda”³⁴, isto é, o voto obtido por todo o partido, não haveria como ser negado o caráter partidário dos mandatos.

Ao lado deste argumento, também se invoca o fato de que a filiação partidária, no sistema nacional, é uma condição de elegibilidade, constitucionalmente prevista no artigo 14, §3º, inciso V, da Lei Maior. Como relembra ADRIANO SOARES DA COSTA³⁵, o citado pressuposto impede que haja candidaturas avulsas, respeitado, ainda, o prazo mínimo de filiação – o qual, em regra, é de um ano³⁶. Os partidos possuem, assim, um “monopólio das candidaturas aos cargos eletivos”, é o que atestou o STF³⁷, tudo a reforçar essa feição do mandato.

2.2 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Um aspecto que não se pode olvidar, quando se estuda o tema da fidelidade partidária, é o atinente à denominada *crise de representatividade*. Como bem acentuado por VÂNIA AIETA³⁸, tal fenômeno caracteriza-se pelos seguintes fatores: distanciamento entre o eleitor e o eleito; concentração do poder; e frágil fiscalização dos atos dos representantes.

No que tange ao primeiro ponto, a baixa escolaridade do povo brasileiro já poderia ser apontada como uma das causas para o pouco envolvimento com assuntos políticos. Acresça a isso um certo desapontamento com a classe política, em razão de sucessivos episódios de desvio de ética, quebra de decoro parlamentar e improbidades.

Nessa perspectiva, a credibilidade dos políticos e dos partidos perante a população ainda é bastante reduzida. É o que informa a pesquisa “Confiança nas Instituições”, realizada, em maio de 2005, pelo

34 Na eleição de 2006, apenas 31 parlamentares (6,04%) dos 513 eleitos – e dos 5.659 candidatos que concorreram a uma vaga na Câmara dos Deputados – conseguiram o número de votos necessário para se eleger, atingindo o chamado quociente eleitoral. É o que noticiou o Ministro Cezar Peluso, ao apresentar seu voto na Consulta nº 1.398 do Tribunal Superior Eleitoral.

35 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2000. p. 110

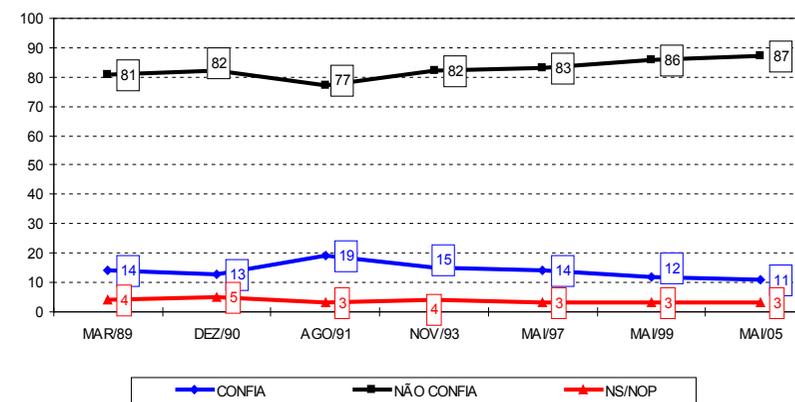
36 É o que preceitua o art. 18 da Lei nº 9.096/95, nos seguintes termos: “Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais.”

37 MS nº 22.604, Rel. Min.ª Cármen Lúcia, DJ de 03.10.2008.

38 AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. 2006. p. 9.

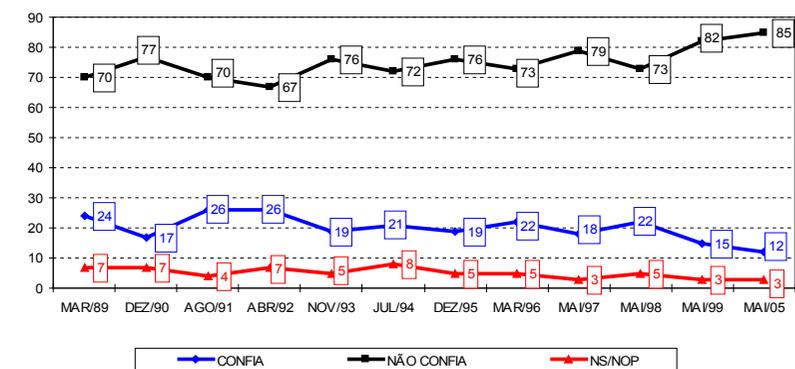
Instituto Brasileiro de Opinião Pública – IBOPE³⁹. De tão significativos, vale conferir os gráficos correspondentes. Inicialmente, constata-se que apenas 11% dos brasileiros confiam nos políticos – sendo certo que, ao longo dos últimos anos, tal índice vem caindo a cada pesquisa:

GRÁFICO 1 – CONFIANÇA NOS POLÍTICOS



Algo não muito diferente em relação aos partidos, cuja desconfiança atinge cerca de 85% da população:

GRÁFICO 2 – CONFIANÇA NOS PARTIDOS



39 Na mesma série histórica – em que os políticos ficaram na última colocação –, também foram avaliadas as Forças Armadas, a Igreja Católica, a Televisão, os sindicatos, o Judiciário e os empresários. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/opinia_publica/downloads/opp_confiancainstituicoes_mai05.ppt>. Acesso em 02.04.2010.

Ora, parece ser difícil falar em uma autêntica representação diante de um quadro como este que, de acordo com ENTERRÍA⁴⁰, conduz a uma “grave ruptura de la confianza del pueblo em sus gobernantes, y, por tanto, a una quiebra radical de la democracia, por más que los procesos electorales se desenvuelvan con toda a corrección procedimental y temporal”.

PAULO BONAVIDES⁴¹, expõe, com RUI BARBOSA, que este problema já se fazia presente desde o Império, sendo certo que:

[...] o mal de tudo isso há de ter sido, em parte, a carência de base ideológica, visto que os princípios, ainda os da escola liberal e conservadora, não causavam lá sincera impressão no ânimo dos seus propugnadores mais ardentes, que, via de regra, se mostravam dispostos a sotopô-los ao interesse falacioso ou pessoal, toda vez que entrava este em jogo.

Decerto a causa passa também pelo próprio processo seletivo, acompanhado pelo parco acompanhamento popular ao longo dos quatro anos seguintes à votação, pois o contato estabelecido entre os programas partidários e os eleitores é extremamente rarefeito.

Não passa despercebido, igualmente, o nascedouro do vínculo entre o eleitor e seu potencial candidato, isto é, a propaganda política. A escolha, cada vez mais, é prenhe de fórmulas de *marketing*, cuja aplicação transforma os futuros representantes da nação em verdadeiros produtos de mídia. São poucas propostas, não há a apresentação de conteúdo ou idéias consistentes; por outro lado, muitos recursos visuais e ataques aos adversários.

Em uma análise mais percuciente, verifica-se aí um reflexo da atual “sociedade do espetáculo”, como formulado pelo filósofo francês GUY DEBORD⁴², segundo o qual “no reino social das aparências, nenhuma questão central pode ser colocada aberta e honestamente [...] e a *apologia do espetáculo* constitui o pensamento do não-pensamento”.

Outro ponto relacionado diz respeito à utilização de pesquisas eleitorais. Tais instrumentos são, sabidamente, capazes de exercer

40 ENTERRÍA, Eduardo García de. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. 5. ed. Reimpresão. Civitas: Madrid. 2005. p. 118.

41 BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. rev. ampliada. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 144.

42 DEBORD, Guy. *A Sociedade do espetáculo*. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto. 2006. p. 42-127.

influência sobre a vontade popular; ora fortalecendo candidaturas, ora aniquilando pretensões. Como bem relata a jornalista norte-americana CYNTHIA CROSSEN⁴³ – cujo país é o maior produtor mundial de pesquisas – “como em qualquer trabalho, o mercado de pesquisas tende a trabalhar em benefício dos mais fortes e poderosos”. De forma objetiva, prossegue, “as classes dominantes, econômica e politicamente, que sabem como ‘mercadejar idéias’, também podem dominar a ideologia de uma nação com pesquisas”.

É o que constatam, igualmente, MAGALHÃES e ROBERT⁴⁴, ao vislumbrarem riscos à democracia, na medida em que “a imprensa também utiliza esses mecanismos de pesquisa de opinião pública, induzindo ou pressionando governos, através da indução da população a determinadas posições”.

Diante de todos esses óbices levantados, torna-se deveras difícil falar em uma representação, digamos, com grau de pureza 100%. Daí porque, verificada a baixa densidade ideológica, a descrença dos eleitores e a praticamente inexistente pressão popular, o “troca-troca” partidário tornava-se corriqueiro⁴⁵ – algo que, em última análise, poderia reduzir o mandato eletivo à mera propriedade privada, sem qualquer respeito ao conceito de soberania e em tudo contrário ao princípio democrático⁴⁶. Era precisão reafirmar, por conseguinte, o caráter publicístico do mandato, a fim de elidi-lo da lógica dominial do “grande mercado” que vinha presidindo as relações políticas⁴⁷.

Foi este um dos vieses examinados pelo STF, ao alterar a compreensão acerca da fidelidade partidária e consagrar nova interpretação constitucional, buscando superar tamanha incongruência.

43 CROSSEN, Cynthia. *O fundo falso das pesquisas*. Rio de Janeiro: Revan, 1996. p. 112.

44 ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de Magalhães. *Teoria do Estado, Democracia e Poder Local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris. 2002. p. 113.

45 Como noticiou a Revista Época, de outubro de 2002 a fevereiro de 2007, nada menos do que 193 dos 513 deputados federais trocaram de legenda. In: “Infidelidade punida”. *Revista Época*. ed. nº 490, outubro de 2007.

46 “O princípio democrático outra coisa não é, do ponto de vista político, senão a ingerência dos governados na obra do governo”. BONAVIDES, Paulo. Op. cit., 2003, p. 263.

47 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 2009. p. 149-153.

3 PARTIDOS POLÍTICOS

Segundo elemento-chave para exata compreensão da temática curso é o dos partidos políticos. Assim, a seguir tem-se a análise de suas funções – e também disfunções –, à luz da autonomia que lhes é constitucionalmente assegurada, além do estudo das normas sobre fidelidade partidária.

3.1 FUNÇÕES E DISFUNÇÕES. RESPEITO ÀS MINORIAS.

A atuação isolada nas atividades parlamentares, como ressalta KELSEN⁴⁸, mostra-se de pouca eficácia na formação da vontade dos órgãos legislativos. Desse modo, é imperiosa a associação entre indivíduos que compartilhem dos mesmos ideais, a fim de lutar por uma posição majoritária nas votações. Nesse mister, observa GRIMM⁴⁹, “não existe equivalente funcional para os partidos”.

Nesse cenário, pois, surgem as agremiações políticas, originárias da experiência inglesa do século XVIII, possuindo a função de agregar forças comuns, com vistas a assumir o poder e realizar seu programa de governo. No dizer de JOSÉ AFONSO DA SILVA⁵⁰, com DUVERGER, tal organização social apenas se firmou em meados do século passado e, hoje, constitui-se em “peça fundamental do processo democrático de nossos dias”.

Opinião compartilhada, outrossim, por VÂNIA AIETA⁵¹, para quem os partidos políticos:

na sua tarefa de despertar, instigar, formar e promover a opinião pública tornam-se mecanismos vitais para o êxito democrático, pois fornecem aos cidadãos apoio para o processo de tomada de decisão política, através de sugestões, opções, programas e dogmas.

Como grupo de pessoas organizadas, caracteriza-se pelos seguintes fatores, de modo a distingui-lo dos meros grupos de pressão:

a) durabilidade;

48 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 2005. p. 421

49 GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Trad. de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey. 2006. p. 54.

50 op. cit., p. 237.

51 AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos*. 2006. p. 237.

- b) complexidade;
- c) vontade de chegar e exercer o poder, e não simplesmente influenciá-lo;
- d) preocupação em obter o suporte popular⁵².

CANOTILHO⁵³ chega mesmo a afirmar que a democracia moderna, em verdade, é uma democracia partidária, vez que cada agremiação espelhará um grupo social, a partir do programa e da ideologia professados. O renomado constitucionalista saúda tal característica, mediante a “aglutinação de interesses e mundividências”, como uma das virtudes do sistema representativo. O Ministro CARLOS BRITTO destaca, ademais, que os partidos são a “ponte entre os eleitos e os eleitores”⁵⁴.

Não obstante os nobres propósitos da organização partidária – mediante a mobilização pela busca do bem coletivo – a realidade mostra que a prática é bem distinta. Este é um dado fundamental no contexto da infidelidade partidária, porquanto, não raro, os interesses privados dos dirigentes partidários e seus financiadores sobrelevam-se ao da população representada.

Daí porque ao se falar em duplo vínculo do eleito⁵⁵, uma ligação com sua agremiação e outra aqueles que lhe atribuíram voto, como visto no tópico referente ao mandato representativo, deve-se efetuar algumas ponderações.

É o que não passa despercebido a AUGUSTO ARAS⁵⁶, que, ao analisar a vida partidária nacional, alerta, de início, que a maioria dos partidos políticos está sempre de “portas abertas”, filiando-se quem quer que seja. Ademais, observa, a escolha partidária por parte dos potenciais candidatos se dá pragmaticamente – pela força da agremiação, e não por razões ideológicas –; sendo certo, ainda, que prepondera o individualismo durante as campanhas eleitorais.

52 Trata-se de elaboração de Joseph LaPalombara, cientista político da Universidade de Yale, lembrada por Victor Nunes Leal. (1984. p. 88; no mesmo sentido: PORTO, 2000. p. 303)

53 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 294 - 303.

54 ADI nºs 3.999 e 4.086, DJ de 17.04.2009.

55 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 2003. p. 470.

56 ARAS, op. cit., p. 248.

Acresça-se a advertência de VICTOR NUNES LEAL⁵⁷, lembrando o nefasto papel desempenhado pelo Poder Executivo neste processo. Para ele, a desnaturação dos partidos tem origem, também, “nas iniciativas minuciosas e constrangedoras do Executivo”.

A título de ilustração, é cediço que o direcionamento e liberação de recursos, mediante as emendas parlamentares ao projeto orçamentário, ordinariamente favorece os componentes dos partidos da base de sustentação do governo. Não por outra razão que, na absoluta maioria dos casos, migra-se de uma legenda da oposição para a outra da situação – raramente o inverso⁵⁸. Este aliciamento⁵⁹, ao final, transforma o partido em um balcão de negócios e o mandato, com seus valiosos votos, em moeda de negociação.

O problema da cooptação de filiados não passou despercebido para o STF. O dever de fidelidade foi afirmado, outrossim, sob a ótica do legítimo direito de oposição – a proteção das minorias como nota essencial da democracia é lição unânime na doutrina⁶⁰. Neste rumo, o Ministro CELSO DE MELLO⁶¹ deixa claro que, além do respeito à soberania popular, o direito de oposição encontra respaldo no pluralismo político consagrado pela Constituição Federal. De modo que as migrações inesperadas “culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio nas forças do parlamento”, adverte o Ministro GILMAR MENDES⁶².

Tal quadro não deixa de ser uma expressão, novamente, da já mencionada crise de representatividade. Numa leitura bastante realista,

57 LEAL, Victor Nunes. “Os partidos políticos brasileiros”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, Vol. 2, n° 3, 1984, p. 85.

58 Matéria jornalística informou, a título de ilustração, que o número de filiados do Partido dos Trabalhadores simplesmente dobrou de tamanho, em apenas dois anos de governo, passando de cerca de 400 mil para 810 mil adeptos. FELÍCIO, César. ‘PT dobra filiações em dois anos de Lula’. *Valor Econômico*. Brasília, 9 fev. 2005. Política, p. A5.

59 A propósito desta prática de domínio sócio-político-econômico, iniciada na Primeira República, interessante anotar que o problema da infidelidade partidária lá já se fazia presente, como registrou Victor Nunes Leal, há várias décadas: “nos períodos que antecedem as eleições é que o ambiente de opressão atinge o ponto mais agudo. Nos intervalos das campanhas eleitorais, melhoram muito as relações entre as parciaisidades do município, chegando eventualmente a ser amenas e respeitadas. É nessa fase que se processam os entendimentos que permitem à facção que está no poder, ou é apoiada pelo governo estadual, engrossar suas fileiras, pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de ‘coronéis’”. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1948, p. 24.

60 ATALIBA, Geraldo. Op. cit., 2007, p. 98-101; ENTERRIA, García de. Op. cit., 2009, p. 87; BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 2009, p. 74.

61 MS n° 26.603, DJ de 19.12.2008.

62 ADIs n°s 3.999 e 4.086, DJ de 17.04.2009.

tem-se que o cidadão, “tendo o voto como obrigação, não assume posição política, de cobrar ou de exigir, atendo-se a seus assuntos particulares, deixando o encargo de governar delegado ao representante”⁶³.

Assim, literalmente livres de pressão popular, cujo controle limita-se ao sufrágio periódico, os partidos vão seguindo sua conturbada trajetória no Brasil. Talvez um dos maiores argumentos dos que são contrários ao mandato partidário, com o conseqüente fortalecimento dessas mesmas questionadas agremiações, concerne à idéia de “partidocracia”, *parteienstaat* dos alemães ou *partitocrazia* dos italianos.

Esta “ditadura dos partidos”, que BOBBIO⁶⁴, considera como “realidade de fato incontrovertível”, leva os mesmos à condição de soberanos, “gostemos ou não”, atesta o referido filósofo. Nesse sentido, há de se reconhecer como consistente a objeção, sobretudo no frágil quadro político nacional, em que a independência dos parlamentares é sujeita aos ditames dos líderes partidários.

Diante deste contexto, não seria exagero, portanto, falar que as características atuais aproximam o Brasil de um mandato imperativo partidário, tendo estes a “primazia na organização governamental contemporânea”⁶⁵.

3.2 AUTONOMIA CONSTITUCIONAL

Um traço de fundamental relevância na discussão em torno da estrutura partidária, bem como das respectivas normas de fidelidade, diz respeito à autonomia que lhes é assegurada pela Constituição Federal de 1988, cujos dispositivos a disciplinar os partidos políticos estão consagrados no art. 17⁶⁶.

63 CZORNEI, Eleutério. “Poder, Partidos Políticos e Fidelidade Partidária”. In: *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 57, p. 19-59, julho, 2005.

64 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 2003, p. 471.

65 ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. “Reforma Política, Fidelidade Partidária e a Crise do Sistema Representativo Brasileiro”. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Fortaleza, n° 8, p. 174-189, Janeiro-Junho, 2008.

66 No que interessa ao presente estudo, destaque para o §1° do art. 17 da CR: “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 52, de 2006)”.

Cumpra registrar, de plano, que tal panorama – com o reconhecimento da instituição partido político pelo próprio legislador constituinte – somente foi inaugurado, de forma efetiva, a partir da Carta de 1946 (arts. 40 e 131, §13º). Antes desse marco, conquanto ignorados em 1891 e 1934, as agremiações partidárias já haviam sido previstas no Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24.02.1932).

Todavia, durante o regime autoritário – Constituições de 1967 (art. 149) e 1969 (art. 152) –, houve severo controle ideológico e quantitativo sobre os partidos, notadamente “para impedir o surgimento de partidos de tendência marxista”, consoante registra JOSÉ AFONSO DA SILVA⁶⁷. Relembre-se que, nesta época, havia um sistema bipartidário imposto pelo Governo: de um lado, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional); de outro, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

Esta circunstância restritiva explica o caráter bastante liberal do atual texto, na medida em que, com a retomada do regime democrático, a única limitação estabelecida concerne à necessidade de observância do âmbito nacional (art. 17, I) da vedação de financiamento externo (governamental ou privado; art. 17, II) e de fins paramilitares (art. 17, §4º).

A matéria relativa à autonomia para “estrutura interna, organização e funcionamento” constitui-se o que se denomina de *interna corporis*, imune, pois, ao controle judicial – salvo em caso de ameaça ou lesão a direito fundamental (e.g.: violação à igualdade de oportunidades em disputa interna ou ao devido processo legal), conforme tem decidido o STF⁶⁸. Alguns

67 Op. cit., p. 273.

68 Esta é a recorrente orientação do Supremo Tribunal Federal, em tema de controle de atos *interna corporis*, como assentou o Min. Celso de Mello, ao examinar atos políticos do Poder Legislativo: “COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES *INTERNA CORPORIS* DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL [...] POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, [...], revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. [...]”. (MS nº 24.831/DF, Pleno, DJ de 04.08.2006, p. 26, grifou-se).

especialistas, como é o caso de ALBERTO ROLLO⁶⁹, chegavam a criticar essa postura um tanto tímida do Poder Judiciário – algo que também foi alvo de objeções daqueles que sustentavam que a fidelidade partidária deveria ser matéria de cunho estritamente regimental, sem interferência dos tribunais.

A seguir, um breve panorama do regramento específico acerca do tema, tanto em nível constitucional, como legal.

3.3 NORMAS SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Na ordem jurídica vigente no período que se seguiu à redemocratização do país – antes da atual disciplina do processo de perda do cargo eletivo por infidelidade partidária –, o que havia, de início, era tão somente a previsão constitucional do já citado §1º do art. 17 da atual Lei Maior. Com destaque para a autorização contida no seguinte trecho: “devendo seus estatutos [dos partidos] estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

Vale registrar que, diferentemente da Carta de 1988, a Constituição de 1967 previa expressamente a infidelidade partidária como causa de perda de mandato, nos termos do que dispunha seus artigos. 35, V e 152, parágrafo único⁷⁰ – matéria pormenorizada pela Lei nº 5.682/1971⁷¹. Algo que, para os que advogaram uma interpretação

69 ROLLO, Alberto. “O Excesso de *interna corporis* no Direito Eleitoral”. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo, vol. 11, nº 38, p. 16-26, abril-junho, 1997.

70 “Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: [...] V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152. [...] Art. 152 [...] Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

71 Lei nº 5.682/1971: “Da Perda do Mandato por Infidelidade Partidária Art. 72. 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. Parágrafo único. Equipara-se a renúncia, para efeito de convocação do respectivo suplente, a perda de mandato a que se refere este artigo. 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;

a *contrario sensu*, representaria a impossibilidade de perda do cargo, por tal razão, na ordem constitucional vigente.

Acrescem a isto o fato de que a Emenda Constitucional n° 25, de 15 de maio de 1985, simplesmente revogara o inciso V do artigo 35. Adiante-se que este argumento foi um dos responsáveis pela posição tradicional da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido do taxatividade do rol das causas de perda de mandato pós-1998 – assunto esquadrihado à frente.

Não obstante tais críticas, certo é que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/95) veio minudenciar o processo de disciplina partidária, assegurando princípios com o da tipicidade e o da ampla defesa, além de dispor que o parlamentar deve seguir as orientações estatutárias da legenda, sujeitando-se a diversas penalidades caso as contrarie (arts. 23 a 26)⁷².

Anote-se, porém, que tinham sido previstas apenas as causas de infidelidade do eleito, mas não as da própria agremiação, em relação ao seu programa, ou mesmo as hipóteses de perseguição interna, hoje asseguradas. Ainda não era possível, pois, ao parlamentar justificar o

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 acórdão com os filiados de outro partido.

Art. 75. A perda de mandato do parlamentar será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do Partido, ajuizada no prazo de 30 (trinta) dias, contados:

I - da investidura do representado no cargo eletivo, se o ato que possa caracterizar a infidelidade partidária tiver sido praticado após o registro de sua candidatura, e antes da posse; e

II - do conhecimento do ato que caracterize a infidelidade partidária, se posterior à posse. [...].

72 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.

respectivo ato de desfiliação – uma das grandes novidades da modificação de entendimento da jurisprudência.

4 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA JURISPRUDÊNCIA: MODIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO

O tema da fidelidade partidária recebia, por parte do Supremo Tribunal Federal, até o ano de 2007, um tratamento complementemente distinto do qual hoje está assentado por aquela Corte. Isto é, ao contrário do entendimento que vige atualmente – no sentido de que o abandono injustificado de agremiação representa a perda do mandato parlamentar –, prevalecia a tese segundo a qual tal sanção não estava prevista constitucionalmente.

4.1 A ORIENTAÇÃO TRADICIONAL DO STF

O marco inicial, no contexto da Carta de 1988, foi o julgamento do MS ° 20.916/DF (Rel. p/ acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 11.10.1989, mas cujo acórdão foi publicado somente em 26.03.1993). O *writ* fora impetrado pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB – em face do Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, com o intuito de impedir a posse de suplente em vaga aberta para deputado federal, uma vez que teria perdido esta condição em virtude de seu desligamento da legenda, filiando-se ao PSC – Partido Socialista Cristão.

Os argumentos que prevaleceram para a denegação da ordem foram essencialmente dois. O primeiro baseou-se na extinção da sanção por infidelidade partidária efetuada a partir da edição Emenda Constitucional n° 25, de 15.5.1985, aliado ao fato de que o rol do art. 55 da Carta de 1988 – hipóteses de perda do mandato parlamentar – seria *numerus clausus*; o segundo no fato de que a alteração de agremiação equivaleria a uma renúncia tácita à condição de suplente. Ademais, este possuiria uma mera expectativa de direito, a ser concretizado no caso de vacância do cargo.

O Min. CELSO DE MELLO, à época vencido – na companhia dos o Min. CARLOS MADEIRA, relator, PAULO BROSSARD e SYDNEY SANCHES, consignara uma visão que, quase vinte anos depois, foi retomada pela atual composição do STF. De início, ressaltou a impossibilidade de haver candidaturas avulsas no ordenamento pátrio, visto que “os mandatos representativos estão fortemente impregnados de caráter partidário”,

sendo, ainda, a filiação partidária uma condição de elegibilidade, nos moldes do que se abordou no item “2” do Capítulo 2.

No mesmo sentido, considerou que o dever de fidelidade partidária é corolário do relevante papel destas instituições no regime democrático, “absolutamente indispensáveis na dinâmica do processo político e governamental”.

Em hipótese muito semelhante, no entanto, ainda no mesmo outubro de 1989, o Plenário ratificou a posição majoritária contrária a perda do mandato, por ocasião do julgamento do MS nº 20.927/DF, relatado pelo Min. MOREIRA ALVES.

Evidenciava-se, pois, uma postura na qual a hermenêutica de princípios – fundada na moralidade, na soberania da vontade popular e no fortalecimento do regime democrático – ainda não era capaz de suplantar a visão atrelada à taxatividade do art. 55 da Lei Fundamental. Assim, a troca desenfreada de partidos seguia indene, ao sabor de interesses totalmente divorciados da vontade popular e do bem comum.

Anos mais tarde, outro caso foi levado à apreciação da Suprema Corte, novamente versando sobre a possibilidade de posse de suplente cuja filiação partidária não era mais a mesma. Tal hipótese não foi, contudo, examinada no mérito, uma vez que, ante o término da legislatura, houve a perda de objeto do *writ*. (MS nº 23405/GO, DJ de 23.03.2004).

No processo acima, mantendo a mesma dinâmica dos julgamentos do final da década de 80, o Min. GILMAR MENDES, relator, embora negando a inaplicabilidade da perda do mandato por infidelidade, advertiu que “a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revela-se extremamente negativa para o desenvolvimento do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático”.

Havia, assim, um nítido sentimento de que seria necessário alguma medida em face do desvirtuamento do mandato eletivo; no entanto, o Judiciário ainda sentia-se impotente, ante o cenário daquele período, para qualquer providência que fosse de encontro à literalidade da Carta Maior. Daí porque se pode mesmo considerar uma efetiva guinada a nova interpretação jurisprudencial, detalhada abordada no item a seguir.

4.2 A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

O ano de 2007 pode ser considerado como “revolucionário” em matéria de fidelidade partidária no Brasil⁷³. Desse modo, passava a perder o mandato aquele parlamentar que – sem justa causa – viesse a deixar a legenda pela qual foi eleito. Vale afirmar que era um movimento judiciário com amplo suporte na Carta Maior, como se verá, além de compatível com os anseios populares, ao extrair um conteúdo que confere harmonia com as necessidades da Nação⁷⁴.

4.2.1 INÍCIO DA VIRAGEM: A CONSULTA Nº 1.398 DO TSE

A consultanº 1398⁷⁵, formulada, em 1º.03.2007, pelo antigo Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – foi, sem negavelmente, o agente deflagrador de toda esta alteração de percepção relativa ao assunto. Ao provocar o Tribunal Superior Eleitoral, tal agremiação o fez nos seguintes termos:

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

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos.

Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

⁷³ Confira-se, a propósito, a manchete de capa da Revista *Época* de 8.10.2007: “Infidelidade punida – A decisão do Supremo Tribunal Federal de castigar os deputados que trocam de partido é um marco histórico para a democracia brasileira – e para os eleitores. Nós contamos aqui por quê”. Na mesma linha, o jornal *O Globo* já noticiara, em sua edição de 29.03.2007: “Freio no troca-troca partidário – Guerra sobre fidelidade – Como TSE diz que mandato é do partido, legendas vão ao STF para ter cadeiras de volta”.

⁷⁴ É caso de falar-se, mesmo, em total sintonia entre a Constituição escrita e a Constituição real e efetiva, a partir dos fatores reais de poder de Lassale, não relegando a primeira a um “mero pedaço de papel”. (LASSALE, 1988. p. 28).

⁷⁵ Cuida-se, aqui, de uma competência administrativa do TSE, o qual somente está autorizado a se manifestar em tese, ou seja, abstratamente – sem qualquer referência a um caso concreto. (Cf. MICHELS, 2006. p. 56-58). A propósito, vale a leitura do que dispõe o Código Eleitoral (Lei nº 4.717/65): “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, [...] XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;”

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? (grifo nosso).

Para surpresa de muitos – haja vista a já citada orientação do STF –, a resposta dada pelo TSE foi afirmativa, isto é, no sentido de que os partidos possuem o direito de preservar a vaga obtida no legislativo, em caso de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

O cerne desta posição sustentou-se em uma interpretação sistemática da Constituição Federal, considerando-se o sistema representativo proporcional, o princípio da moralidade e o papel dos partidos políticos no cenário nacional, cujo reconhecimento constitucional (art. 17, CR) vem a corroborar seu relevante espaço como instituição da democracia.

O Min. ASFOR ROCHA, relator, criticou, de maneira bastante contundente, a posição tradicional da jurisprudência que, a seu ver, “não está[va] afinada com o espírito do nosso tempo, rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativa e pública” – no que tinha absoluta razão.

Na mesma linha, o Min. CEZAR PELUSO também destacou aspectos do sistema proporcional e da relevância da representação de diversas correntes ideológicas, agrupadas nas diversas legendas. Constatou, aliás, que há “nítida e visceral dependência que guarda o sistema proporcional em relação aos partidos políticos”, uma vez que, “por exemplo, candidato eleito sob determinado partido poderia não tê-lo sido noutro”.

Acresceu, ainda, o argumento relativo aos gastos despendidos pelas agremiações, na feitura de material para propaganda, mobilização de recursos humanos, entre outros. Vale lembrar, no ponto, o fato de que boa parte destas verbas é oriunda do denominado “Fundo Partidário”⁷⁶, cuja aplicação beneficia a todos os filiados. Daí porque

⁷⁶ O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos encontra-se previsto na Lei nº 9.096/95 e tem como fontes as seguintes receitas: multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter

ser correto falar na indevida utilização do patrimônio da legenda, em caso de posterior abandono sem justa causa.

Cumprе destacar, resgatando aquilo que já foi mencionado no tópico “crise de representatividade” (Cap. 2.3), as palavras o Min. CEZAR PELUSO acerca das mazelas da democracia partidária brasileira, bem como de que forma é possível minora-las:

Arrisco a diagnosticar que, a despeito das peculiaridades do nosso sistema proporcional, uma das causas da debilidade dos partidos políticos reside, precisamente, nos estímulos oficiais e na indiferença popular quanto à desenfreada *transmigração partidária* que se observa nos parlamentos, não raro induzida por interesses menos nobres. Ora, suposto não solucionem de per si os problemas, até certo ponto naturais, das disputas intrapartidárias e dos embates por votos entre correligionários, o reconhecimento, a garantia e a vivência de que o mandato pertence ao partido, não à pessoa do mandatário, têm, entre outros, o mérito de, impedindo a promiscuidade partidária, fortalecer a identificação e a vinculação ideológica entre candidatos, partidos e eleitorado, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa. (Grifo do autor).

O único voto dissonante foi o do Ministro MARCELO RIBEIRO, para quem, mesmo concordando com o “verdadeiro absurdo” da falta de fidelidade aos partidos, não seria possível a perda de mandato por migração injustificada, tendo em vista a ausência de previsão expressa na Lei Fundamental, a posição até então dominante no STF.

Não obstante, os seis votos vencedores – três dos quais proferidos por Ministros que integram o STF – prevaleceram e influenciaram, como será evidenciado a seguir, a própria reformulação de entendimento da Suprema Corte, tudo com vistas ao “aprimoramento do regime democrático”, na feliz síntese do Ministro JOSÉ DELGADO.

4.3 OS MANDADOS DE SEGURANÇA NºS 26.602, 26.603 E 26.604 NO STF

Como reflexo imediato da orientação fixada pelo TSE, os partidos que tinham sofrido baixas em seus quadros, em virtude da troca de

permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

agremiação, foram buscar a recuperação dos mandatos perante a Mesa da Câmara dos Deputados. Sucede que os requerimentos de declaração de vacância foram indeferidos pelo então Presidente daquela Casa, Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), basicamente por ausência de previsão regimental.

Nota-se, curiosamente, que as legendas que reclamaram a perda de correligionários são todas elas, atualmente, de oposição ao governo: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; Partido Popular Socialista – PPS e pelo Partido Democratas – DEM (antigo Partido da Frente Liberal – PFL). Em suma, de ordinário, nenhum parlamentar muda de legenda da situação para a oposição; todos migram para a base governista, com vistas à aproximação com o poder e às respectivas vantagens.

Com efeito, estas agremiações impetraram *writ* no Supremo Tribunal Federal, sustentando a violação ao direito líquido e certo de reaver os mandatos de deputados federais, à luz da resposta dada na Consulta nº 1.398 do TSE. Os mandados de segurança receberam, respectivamente, os nºs 26.602 (Rel. Min. Eros Grau), 26.603 (Rel. Min. Celso de Mello), e 26.604 (Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia).

O julgamento ocorreu de forma conjunta, em duas sessões consecutivas, nos dias 3 e 4 de outubro de 2007, as quais foram repletas de debates, culminando em autêntico marco na concepção da Suprema Corte acerca do tema. Visto isso, passa-se a destacar os principais pontos deste acórdão, a partir do qual se sacramentou que os partidos têm o direito de preservar a vaga obtida no pleito, caso o parlamentar deixe sua legenda sem causa razoável.

Uma das premissas utilizadas pelo Min. CELSO DE MELLO, em seu voto condutor, foi a “essencialidade dos partidos políticos no processo de poder e na conformação do regime democrático”, tal como salientado no início do presente texto.

Ele que, como visto, integrava a minoria vencida em 1989, passou a capitanear a alteração de entendimento, ressaltando, uma vez mais, a relevância da atuação dos partidos:

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos

e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

Anotou-se, outrossim, a questão da autonomia conferida pelo constituinte, bem como o duplo vínculo existente entre o parlamentar e o eleitor (vínculo popular), além da relação entre o parlamentar e o seu respectivo partido (vínculo partidário). A Ministra CARMEN LÚCIA, por sua vez, asseverou que a infidelidade frustra não apenas a convenção partidária, mas a própria soberania popular no momento pós-voto, algo bastante grave pois “é neste momento que o eleitor tem garantido, ou não, seu voto. Não é na visita feita à urna.”

Esta abordagem é realmente interessante, na medida em que direciona o foco da controvérsia para o cidadão, porquanto este teria sua vontade fraudada, quando seu candidato abandone sua agremiação – e, por conseguinte, sua ideologia e a daqueles o elegeram. Assim, em última análise, vulnerar-se-ia o princípio democrático⁷⁷. Foi o que asseverou magistralmente o Min. CELSO DE MELLO, em palavras que merecem referência:

O tema suscitado na presente causa, portanto, deve ser examinado sob uma dupla perspectiva - (a) a da fidelidade do representante eleito ao partido político sob cuja legenda se elegeu e (b) a da fidelidade daquele que se elegeu aos cidadãos integrantes do corpo eleitoral -, de modo a se reconhecer que o ato de infidelidade, quer à agremiação partidária, quer, sobretudo, aos eleitores, traduz um gesto de intolerável desrespeito à vontade soberana do povo, fraudado em suas justas expectativas e frustrado pela conduta desviante daquele que, pelo sufrágio popular e por intermédio da filiação a determinado partido, foi investido no alto desempenho do mandato eletivo.

Na seqüência, foram ratificados, pela maioria da Corte, todos os argumentos constantes da Consulta nº 1398, vencidos os Ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Estes, em

⁷⁷ No ponto, também vale mencionar o seguinte trecho do voto: “o ato de infidelidade, seja ao Partido Político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa um inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por razões justas, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem – desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular, e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política.”

síntese, sustentaram a posição de que não caberia a uma resolução do TSE regular a matéria, de forma primária, em substituição ao Poder Legislativo.

Venceu, porém, a tese no sentido de que o dever de fidelidade é intrínseco ao sistema representativo brasileiro, consentâneo, ainda, com a moralidade e probidade administrativas. Restou claro que não se tratava propriamente de sanção – uma vez que migrar de partido não é ato ilícito –, mas mero reconhecimento do direito subjetivo dos partidos a recuperar as vagas, como emanção direta da Constituição Federal. Especificamente, da soberania popular, da cidadania, do pluralismo político, da filiação como condição de elegibilidade, do sistema representativo proporcional e da moralidade (arts. 1º, II, III, V; 14, §3º, 37, caput; e 45, §1º, da Lei Maior).

A desfiliação voluntária equivaleria, nestes termos, a uma renúncia tácita. Como apontou o Min. CARLOS BRITTO, a saída injustificada representa “um *abrir mão* da continuidade do exercício do mandato”.

Rebateu-se, finalmente, as objeções relativas à eventual usurpação de atribuições do Congresso Nacional, uma vez que, como guardião da Constituição, em sua dimensão política, STF deve “interpretá-la e, de seu texto, extrair a máxima eficácia possível”, conclui o Min. CELSO DE MELLO⁷⁸.

Nesse sentido, foi estabelecido como marco temporal a data de 27.03.2007, dia da publicação da Consulta nº 1398 do TSE, medida que prestigiou a segurança jurídica, sobretudo diante da jurisprudência até então prevalecente. Considerou-se que, dali em diante, em vista da ampla divulgação daquele pronunciamento, não haveria como desconhecer a nova orientação.

Destarte, prevalecendo a determinação que os casos fossem remetidos ao TSE, a fim de proceder a análise de cada caso de infidelidade partidária, nascia uma nova etapa na compreensão do tema, cujo axioma é o seguinte: “a mudança injustificada de legenda partidária dá ensejo à perda do mandato parlamentar”.

78 A interpretação conferida pelo STF tem, com Hesse, um “significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição”, pois quanto mais o conteúdo da mesma “lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força”. HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : Fabris. 1991, p. 20,22.

4.4 AS RESOLUÇÕES NºS 22.610/2007 E 22.733/2008 DO TSE E AS ADIS NºS 3.999 E 4.086

Em cumprimento, por conseguinte, ao que foi decidido pelo plenário da Suprema Corte, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610/2007 – alterada pela Resolução nº 22.733/2008 –, de modo a disciplinar o processo de perda do cargo eletivo por infidelidade partidária, ou de justificação de mudança de legenda.

Alguns pontos importantes merecem destaque.

Em primeiro plano, o elenco de causas que podem justificar um eventual abandono de legenda, de acordo com o §1º do art. 1º: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal.

São exceções plenamente razoáveis, pois, não raro, a infidelidade pode ser do próprio partido – cuja traição aos seus ideais originários estaria a justificar uma busca por nova legenda⁷⁹ –, ou há perseguição interna.

Na seqüência, ao observar o devido processo legal, com o “direito ao procedimento”⁸⁰ viabilizado sob o albergue dos princípios da ampla defesa e do contraditório, com o prazo de resposta de cinco dias – algo próprio à necessária celeridade dos feitos eleitorais – e participação do Ministério Público, este é, inclusive, legitimado ativo para propor a perda do cargo eletivo.

O art. 13, por fim, traz a limitação temporal para a aplicação do novo entendimento: a partir de 27.03.2007, data da publicação da Consulta nº 1.398 do TSE, para os cargos do sistema proporcional; e, para os cargos do sistema majoritário, o dia 16.10.2007, data de publicação da decisão nos mandados de segurança examinados.

79 “Quem é o infiel? Apenas o parlamentar que, fisiologicamente, troca de partido após a eleição? Ou, também, o partido que assume o poder e trai seus compromissos de campanha e seu programa partidário?”. AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. 2006. p. 140-141.

80 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 72.

Regulamentação que foi julgada integralmente constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no exame das ADIs n°s 3.999 e 4.086, relatadas pelo Min. JOAQUIM BARBOSA.

Sustentava-se a incompatibilidade formal e material da Resolução n° 22.610/2007 do TSE. Em suma, ao argumento de que somente lei complementar poderia disciplinar a competência de um tribunal eleitoral (arts. 5º, II; 22, I e XIII; e 121, CR) e, ainda, que haveria uma indevida interferência no Poder Legislativo e nas competências do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 2º, CR), entre outros.

Apesar de vozes dissonantes como as do Ministros EROS GRAU, MARCO AURÉLIO e JOAQUIM BARBOSA – este último que, ao final, rendeu-se ao entendimento da maioria do colegiado firmado nos *leading cases*–, reputou-se legítima a atuação da TSE, até que o Poder Legislativo se pronuncie. Uma vez mais, a exegese que atribuiu à fidelidade partidária o caráter de princípio implícito, emanção direta da Lei Maior, conjugada com a necessidade de se conferir efetividade e força normativa aos valores da Constituição reconhecidos, deram a tônica do julgado⁸¹.

5 CASUÍSTICA PÓS-RESOLUÇÃO

Na etapa final deste trabalho, serão abordados alguns pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral, posteriores à definição das balizas concernentes à fidelidade partidária, em consequência do movimento até aqui analisado.

Optou-se por restringir a pesquisa ao âmbito do TSE, haja vista a multiplicidade de casos em trâmite perante os vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais. Relativamente ao limite temporal, estão em destaque os mais significativos casos, que tiveram seu resultado publicado até o mês de março de 2010.

Nessa perspectiva, o primeiro caso de destaque após o entendimento que é lícito aos partidos a recuperação do mandato eletivo foi o relativo à Consulta n° 1407, formulada pelo Deputado Federal Nilson Mourão (PT/AC). Sua dúvida dizia respeito à aplicabilidade da novel orientação aos ocupantes de cargos majoritários. A Resposta do TSE, publicada em 16.10.2007 – marco para tais cargos –, foi no sentido afirmativo, com esteio nos mesmos argumentos acolhidos por aquela própria Corte

81 ADIs n°s 3.999 e 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 17.04.2009.

Superior e pelo STF, conforme já exposto: papel dos partidos políticos; soberania popular; regime representativo, entre outros⁸². A propósito, a Suprema Corte já havia enfatizado que as regras constitucionais em questão “são indistintamente aplicáveis a senadores e deputados”⁸³.

Outra linha de questionamento enfrentou a peculiaridade das coligações partidárias. Assim, nas Consultas n°s 1.423, 1.439 e 1.509 – formuladas, respectivamente, pelos Deputados Federais Ciro Nogueira (PP/PI), Celso Russomanno (PP/SP) e pelo Senador Sebastião Machado (PT/AC) –, tal tema foi objeto de reflexão pelo TSE. De modo que se entendeu ser possível ao partido, independente de cada coligação, postular individualmente o cargo abandonado, ainda que a migração ocorra para uma legenda coligada⁸⁴.

Em relação ao prazo de trinta dias para questionar a migração – previsto no art. 1º, §2º, Resolução n° 22.610/2007 –, o TSE já sufragou que tal lapso possui natureza decadencial⁸⁵. Assentou, de igual modo, que o eventual interessado somente pode atuar após o transcurso do prazo conferido à agremiação⁸⁶.

Ademais, em relação ao intervalo de tempo entre a ocorrência da incorporação partidária e saída da legenda, aquela Corte tem entendido que é necessário que a troca ocorra de imediato, ou em prazo razoável, “pois 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”⁸⁷.

No que concerne às hipóteses de grave discriminação, já houve algumas decisões ilustrativas. Nessa linha, o TSE entendeu caracterizada a justa causa para a desfiliação do Deputado Federal, por Santa Catarina, Gervásio da Silva, que trocara o Democratas pelo PSDB. Verificou-se a grave discriminação pessoal alegada, diante da “flagrante desproporcionalidade na distribuição de recursos, pelo

82 CTA n° 1.407, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 16.10.2007

83 MS n° 22.604, voto do Min. Carlos Britto, DJ de 03.10.2008

84 CTA n° 1.423, Rel. Min. José Delgado, DJ de 28.8.2007; CTA n° 1.439, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 30.8.2007; e n° 1.509, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 18.03.2008.

85 CTA n° 1.503, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 10.12.2009

86 PET n° 2.974, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 30.03.2010.

87 AgR-AC n° 2.380, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ de 05.09.2008.

partido, para a campanha eleitoral, de modo a prejudicar o requerente, candidato à reeleição e político de tradição no Estado.”⁸⁸

Por outro lado, aquela Corte Superior já decidiu pela ausência de justificativa para a desfiliação no caso de “mera divergência entre filiados partidários no sentido de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para desfiliação”⁸⁹. De igual modo “a eventual resistência interna a futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra sigla não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária”⁹⁰

Acerca da previsão de “mudança substancial ou desvio reiterado de programa partidário, hipótese de justa casta para desfiliação”, contida no art. 1º, §1º, III, da Resolução nº 22.610/2007, vale destacar o caso do Deputado Federal Paulo Rubem, de Pernambuco. O TSE, por unanimidade, considerou legítima sua saída do PT para o PDT, porquanto a “modificação da posição do partido em relação a tema de grande relevância configura justa causa para a migração partidária de filiado.” O tema em questão era a votação da Emenda Constitucional da Reforma da Previdência, com a qual o parlamentar manteve sua discordância e sofreu retaliações⁹¹.

Resta acolhida, igualmente, a tese de que é possível ao trânsfuga arrepende-se e retornar à agremiação originária, pela qual fora eleito, sendo certo que, nesta hipótese, tal discussão fica restrita ao âmbito *interna corporis*⁹². Assim como é matéria interna dos partidos a migração de suplente que não exerce mandato eletivo⁹³. Cabe ao TSE intervir, no entanto, quando for o caso de suplente deixar sua legenda no exercício do mandato⁹⁴.

Registre-se que é irrelevante a realização de “acordos ou deliberações de qualquer esfera partidária” pois estes “não têm o condão de afastar as consequências impostas pela Resolução TSE nº

88 PETs nºs 2.754 e 2.755, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 13.06.2008.

89 PET nº 2.756, Rel. Min. José Delgado, DJ de 05.05.2008.

90 RO nº 1.761, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 18.09.2009.

91 PET nº 2.773, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 29.04.2009.

92 AgR-PET nº 2.981, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 01.09.2009.

93 RP nº 1.399, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 18.03.2009.

94 CTA 1.714, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 16.10.2009.

22.610/2007, considerando a pluralidade de interessados habilitados a ingressar com o pedido de decretação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária⁹⁵.

Interessante anotar, ainda, que, em questionamento envolvendo o falecido Deputado Clodovil Hernandez, o TSE consignou que “a expressiva votação obtida por parlamentar, que logrou votos superiores ao quociente eleitoral, não o exclui da regra de fidelidade partidária”. Isto é, mesmo os denominados campeões de votos – em 2006, por exemplos, apenas 31 dos 513 deputados federais eleitos – devem se sujeitar às regras da fidelidade.

Finalmente, no que tange à eficácia imediata das decisões relativas à matéria, vários precedentes do TSE já afirmaram que “em face da expressa disposição regulamentar [art. 10 da Resolução TSE nº 22.610/2007], não há falar em exigência de trânsito em julgado para cumprimento da decisão em processo de perda de cargo eletivo”⁹⁶.

Já na esfera do STF, em recente julgado, ficou decidido que não cabe ao novo partido, beneficiado por migração justificada, o direito de sucessão à vaga surgida em hipótese de vacância. Isto porque o candidato, “por mais famoso que fosse” [referia-se ao caso Clodovil], não poderia “carregar ao novo partido relação que fora aferida no momento da eleição”⁹⁷.

Como se pode perceber, em período inferior a uma legislatura, as novas regras já provocaram uma série de questionamentos no âmbito judicial, sendo certo que os partidos vêm buscando atuar para preservar a integridade de sua bancada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta breve pesquisa, pode-se afirmar que, de fato, houve – e, mais, segue em curso – uma grande modificação do instituto da fidelidade no cenário jurídico-político nacional, a partir da nova orientação estabelecida pelo Poder Judiciário. Em suma, agora é

95 CTA 1.720, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJ de 16.10.2009.

96 AgR-AC nº 2.694, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJ de 23.09.2008. No mesmo sentido, AgR-AC nº 3.082, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 20.02.2009; AgR-AC nº 2.686, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 29.09.2008.

97 MS nº 27.938, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 22.03.2010.

possível aos partidos recuperarem as cadeiras daqueles parlamentares que, injustificadamente, troquem de legenda.

De modo que, verificados, inicialmente, os aspectos conceituais clássicos do mandato eletivo e dos partidos políticos, verdadeiras premissas para a compreensão do tema, constatou-se aqui, na prática, o império de uma crise de representatividade, composta por inegável quadro de distorção na atividade partidária – com a participação ativa do Poder Executivo.

Certamente este panorama de baixa confiança e desprestígio ético foi o pano de fundo para que o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal adotassem interpretação sistemática direta – modificando entendimento vigente durante quase vinte anos da Constituição de 1988 – a fim de reputar lícita a perda de mandato, em caso de infidelidade partidária; em que pese tal causa não constar do rol previsto no art. 55 da Lei Maior.

Alias, o Ministro GILMAR MENDES incluiu tal decisão no rol das mais emblemáticas das últimas décadas: “realmente uma decisão que preserva a democracia do Brasil. Uma decisão verdadeiramente histórica. Talvez esteja entre as cinco mais importantes deste período de 88. Realmente uma decisão importante em toda a sua dimensão”⁹⁸.

Se, por um lado, tal visão pode ser considerada uma conquista para a democracia, na medida em que prestigia a vontade do eleitorado e fortalece os partidos, não menos verdade é que o substrato ideológico das agremiações nacionais ainda é de baixa intensidade. Some-se a isso o centralismo interno que pode dificultar a disputa no âmbito das legendas. Talvez a observância da fidelidade tenha o mérito de, ao menos, reforçar a necessidade de coerência e de minorar os constantes aliciamentos, algo bastante positivo.

No plano do processo legislativo, os efeitos também não tardaram a aparecer. Vários projetos tiveram seu andamento retomado, e as discussões avançam nas Comissões do Congresso Nacional, desde propostas de emenda constitucional ao artigo 55 a alterações de lei complementar e ordinária, notadamente a Lei Complementar n° 64/90 (Elegibilidades) e as Leis Federais n°s 4.737/65 (Código Eleitoral), 9.096/95 (Partidos Políticos) e 9.504/97 (Eleições).

98 Voto proferido no julgamento das ADIs n°s 3.999 e 4.086, DJ de 17.04.2009.

Entre as diversas proposições, várias delas apensadas, destaque para a PEC n° 42-A/95, de autoria da Deputada Rita Camata (PMDB/ES), e para o Projeto de Lei Complementar n° 35/2007 (no Senado: PLC n° 58/2007), de autoria do Deputado Luciano Castro (PR/RR). Este último, na linha de uma outra série de iniciativas, estabelece um período de trinta dias, um ano antes das eleições, no qual é autorizada a livre migração entre os partidos – a denominada “janela”. No mais, seguem o que definido pelo TSE, nas hipóteses justificadoras e na garantia da ampla de defesa e do contraditório.

A ressonância no meio político, após o novo posicionamento do meio jurídico, por si só, já denota uma virtude do entendimento adotado. É que, como salientado, trouxe à tona novamente a imperiosidade de uma “Reforma Política”. Isto é, um conjunto de medidas legislativas, a envolver, outrossim, temas como financiamento de campanhas eleitorais, suplências e regras para reeleição, entre outros.

Aspectos que ganham ainda mais relevo, tendo em vista a proximidade da realização de eleições gerais, as quais, nas palavras do Min. CARLOS BRITTO, funcionam como “chave de ignição da democracia representativa”⁹⁹. A fidelidade partidária aparece, pois, como novidade neste momento de dar a partida, oportunidade propícia para reflexão de todos.

Desse modo, conclui-se que houve um significativo avanço na defesa da ética na política, impedindo-se a sobreposição de interesses estritamente privados dos mandatários, em fraude à vontade dos eleitores. Conquanto seja, por óbvio, insuficiente, caso isolado. Aqui se recorre, todavia, à conhecida alegoria do passarinho frente a um incêndio na floresta: neste ponto, o Judiciário fez a sua parte.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. Estudos em homenagem ao Prof., Siqueira Castro. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006a.

_____. *Partidos Políticos*. Estudos em homenagem ao Prof., Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006b.

_____. *Reforma Política*. Estudos em homenagem ao Prof., Siqueira Castro. Tomo V. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006c.

99 Voto proferido no julgamento das ADIs n°s 3.999 e 4.086, DJ de 17.04.2009.

ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo : Malheiros. 2ª ed. 4ª tiragem. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em <http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial_11032010.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2010.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 8ª tiragem. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus. 2003. 717 p.

_____. *O Futuro da Democracia*. 11. ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 2009.

_____; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). *Dicionário de política*. 5 ed. Trad. de Carmem C. Varriale. et al. Brasília: UnB, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3.999 e 4.086, Distrito Federal. Rel. Min. Joaquim Barbosa. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 17 abr. 2009.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 20.916, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 26 mar.1993.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 20.927, Rel. Min. Moreira Alves. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 15 abr.1994.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 23.405, Rel. Min. Gilmar Mendes. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 23 mar.2004.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 24.831, Rel. Min. Celso de Mello. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 4 ago.2006.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 26.604, Rel. Min.ª Cármen Lúcia. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 3 out.2008.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 26.602, Rel. Min.ª Eros Grau. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 17 out.2008.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 26.603, Rel. Min. Celso de Mello. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 19 dez.2008.

_____. _____. Mandado de Segurança n. 27.938, Rel. Min. Joaquim Barbosa. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 22 mar.2010.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Petição n. 33569/2010, Distrito Federal. Rel. Des. Mário Machado. *Diário Eletrônico da Justiça*, Brasília, 18 mar. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 2.380. Rel. Min. Ari Pargendler. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 05 set.2008.

_____. _____. Ação Cautelar nº 2.694. Rel. Min. Arnaldo Versiani. *Diário de Justiça da União, Brasília*, 23 set.2008.

_____. _____. Ação Cautelar nº 2.694. Rel. Min. Felix Fischer. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 20 fev.2009.

_____. _____. Consulta nº 1.398. Rel. Min. Asfor Rocha. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 27 mar.2007.

_____. _____. Consulta nº 1.423. Rel. Min. José Delgado. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 28 ago.2007.

_____. _____. Consulta nº 1.439. Rel. Min. Caputo Bastos. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 30 ago.2007.

_____. _____. Consulta nº 1.407. Rel. Min. Carlos Britto. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 16 out.2007.

_____. _____. Consulta nº 1.509. Rel. Min. Cezar Peluso. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 18 mar.2008.

_____. _____. Consulta nº 1.714. Rel. Min. Felix Fischer. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 16 out.2009.

_____. _____. Consulta nº 1.720. Rel. Min. Fernando Gonçalves Fischer. *Diário de Justiça da União*, Brasília, 16 out.2009.

_____. _____. Consulta nº 1.503. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, Brasília, 10 dez.2009.

_____. _____. Petição nº 2.754 e 2755. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, Brasília, 13 jun.2008.

_____. _____. Petição nº 2.773. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, Brasília, 29 abr.2009.

_____. _____. Petição nº 2.981. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Diário de Justiça da União, Brasília, 01 set.2009.

_____. _____. Petição nº 2.974. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, Brasília, 30 mar.2010.

_____. _____. Recurso Ordinário nº 1.761. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça da União, Brasília, 18 set.2009.

_____. _____. Representação nº 1.399. Rel. Min. Felix Fischer. Diário de Justiça da União, Brasília, 18 mar.2009.

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

_____. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Olivera. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CAMAZANO, Joaquín Brage. “Interpretación constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias ‘atípicas’)”. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (ed.), *La interpretación constitucional*. México: Porrúa, 2005 (no prelo).

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CROSSEN, Cynthia. *O fundo falso das pesquisas*. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

CZORNEI, Eleutério. Poder, Partidos Políticos e Fidelidade Partidária. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 57. p. 19-59, julho, 2005.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do espetáculo*. 4. reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. *Democracia, Jueces y Control de la Administracion*. 5. ed. Reimpressão. Civitas: Madrid, 2005.

FELÍCIO, César. ‘PT dobra filiações em dois anos de Lula’. *Valor Econômico*. Brasília, 9 fev. 2005. Política.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Trad. de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4. ed. Trad. de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. _____. *Jurisdição Constitucional*. 2. ed. Trad. de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermentina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 2. ed. Trad. de Walter Stöner. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1988.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

_____. Os partidos políticos brasileiros. *Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, p. 84-92, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília: UnB, 2000.

ROBERT, Cinthia. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de Magalhães. *Teoria do Estado, Democracia e Poder Local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2002.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Reforma Política, Fidelidade Partidária e a Crise do Sistema Representativo Brasileiro. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Fortaleza, n. 8, p. 174-189, Janeiro-Junho, 2008.

ROLLO, Alberto. O Excesso de *interna corporis* no Direito Eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, São Paulo, vol. 11, n. 38, p. 16-26, abril-junho, 1997.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. Estudos de Direito Constitucional em homenagem a Celso Ribeiro Bastos. *Revista do Advogado*, São Paulo, Ano XXIII, nº 73. p. 94-108, novembro, 2003.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*, 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

WALD, Arnaldo. *Obrigações e contratos*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.