



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

GUILHERME TOSOLINI CALEFF

**ANÁLISE DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA SOB O PRISMA DA TITULARIDADE
DOS MANDATOS ELETIVOS**

FORTALEZA
2016

GUILHERME TOSOLINI CALEFF

ANÁLISE DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA SOB O PRISMA DA TITULARIDADE DOS
MANDATOS ELETIVOS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raquel Cavalcanti Ramos Machado

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C153a Caleff, Guilherme Tosolini.
Análise da Fidelidade Partidária sob o Prisma da Titularidade dos Mandatos Eletivos /
Guilherme Tosolini Caleff. – 2016.
70 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2016.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Partidos Políticos. 2. Sistemas Eleitorais. 3. Fidelidade Partidária. 4. Titularidade dos
mandatos eletivos. 5. Janelas Eleitorais. I. Título.

CDD 340

GUILHERME TOSOLINI CALEFF

ANÁLISE DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA SOB O PRISMA DA TITULARIDADE DOS
MANDATOS ELETIVOS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Thiago Barreto Portela
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha mãe, Patricia Helena, pelo amor e carinho incondicional e, ainda, por ser uma verdadeira fortaleza para a minha família.

Agradeço as minhas irmãs Ana Paula, Camila e Cláudia, as quais me proporcionam a convivência que todo irmão caçula sonha ter.

Agradeço a minha afilhada Ana Beatriz, alegria da casa, por me proporcionar o descanso necessário das atribuições do dia, com suas incansáveis brincadeiras e amor genuíno.

Agradeço a Beatriz, pelo companheirismo ímpar, por ser uma pessoal admirável e por me cativar dia após dia.

Agradeço a minha professora-orientadora, Raquel Machado, pela atenção e excelência em me conduzir nessa etapa da graduação; sua orientação muito me inspirou a escrever o presente trabalho. Agradeço a professora Fernanda Cláudia, pela generosidade em ter aceitado participar desta banca. Agradeço ao Thiago Barreto Portela, por aceitar prontamente fazer parte desta banca e, ainda, pela disponibilização da excelente dissertação; suas lições foram muito importantes para o aprimoramento desse trabalho.

Agradeço aos amigos que fiz na faculdade, em especial Vitor Zancocchi, Yuri Pires, Antônio Carlos Aragão, Iago Porto, Ricardo Facundo, Mateus Cestaro, Davi Rocha, João Paulo Sampaio, Mateus Barreto, Lucas Andrade e Jothe Frota.

RESUMO

O trabalho dedica-se ao estudo da aplicabilidade do dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade partidária, especificamente no que tange à titularidade dos mandatos eletivos a depender do sistema eleitoral observado e no que tange às chamadas “janelas eleitorais”. A análise foca, inicialmente, no estudo da origem e histórico dos partidos políticos. Aborda-se as características que são mais relevantes dessas agremiações com foco na fidelidade partidária. Em seguida, parte-se para o diagnóstico dos sistemas eleitorais em uma abordagem conceitual e caracterizadora dos seus tipos. Analisa-se os tipos adotados no Brasil, que são o proporcional e o majoritário, com suas características e peculiaridades. Por fim, adentra-se ao estudo específico da Fidelidade Partidária, utilizando-se, inicialmente, uma abordagem conceitual. É feita uma análise da origem e histórico desse instituto, abordando a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema, desde a não observância do princípio da fidelidade partidária acerca da titularidade dos mandatos eletivos até meados 2007, com a mudança do entendimento no sentido de se dever observar o dever de fidelidade até a paradigmática decisão na ação direta de inconstitucionalidade nº5.081, em que o Supremo Tribunal Federal decidiu não ser aplicável a perda de mandato por infidelidade partidária para os cargos alçados pelo sistema majoritário. Abordam-se, ainda, as hipóteses de lapsos temporal para a livre desfiliação partidária concernentes ao art. 22-A, parág. único, III, da Lei dos Partidos Políticos e concernentes à Emenda Constitucional nº91 de 2016. Realizou-se uma análise eminentemente bibliográfica, mediante pesquisa doutrinária, histórica, jurisprudencial e legislativa. Conclui-se que a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária não aplica-se aos detentores de mandatos alçados pelo sistema majoritário. Observa-se, ainda, que, em que pesem terem sido reguladas efetivamente as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, notadamente com o fito de resguardar o dever de fidelidade, as “janelas eleitorais” mostram-se como instrumentos para a desfiliação partidária a ser realizada sem qualquer motivação específica, evidenciando-se o enfraquecimento do dever de fidelidade partidária.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Sistemas Eleitorais. Fidelidade Partidária. Titularidade dos Mandatos Eletivos. Janelas Eleitorais.

ABSTRACT

The present analysis aims at studying the applicability of the constitutional duty of observance to the principle of party loyalty, specifically regarding the ownership of the elective mandates which depend on the electoral system observed, as well as the so-called "electoral gap". Initially, the analysis focuses on the study of the origin and history of the political parties. The analysis also deals with the most relevant characteristics of such associations with a focus on party loyalty. Subsequently we have a diagnosis of the electoral systems, firstly within a conceptual and characterizing approach of its types. The focus lies on the types of electoral systems that are adopted in Brazil, which are the proportional and the majority systems, with their characteristics and peculiarities. Finally, we have a specific study of party loyalty – using, initially, a conceptual approach. We have an analysis of the origin and history of this institute, with an approach to the evolution of the understanding of the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court on the subject, since the non-observance of the principle of party loyalty regarding the ownership of elective mandates until mid 2007, with the change of the understanding in the sense of observing the duty of loyalty, until the paradigmatic decision in the direct action of unconstitutionality n° 5.081. The forementioned action was a decision of the Federal Supreme Court regarding the non-appliance of the loss of mandate due to party unloyalty – concerning the positions raised by the majority system. Lastly, it is approached the hypothesis of temporal lapses for free partisan parting concerning the art. 22-A, sole paragraph. III, of the Law on political parties which also concern the constitutional amendment n° 91 of 2016. An eminently bibliographical analysis was carried out through doctrinal, historical, jurisprudential and legislative research. It has been concluded that the loss of the elective mandate for party loyalty does not apply to the holders of mandates raised by the majority system. It has also been observed that, despite the fact that just cause party hypotheses of disfellowship, especially with a view to safeguarding the duty of loyalty, have been effectively regulated, the "electoral gaps" are seen as instruments for party partisanship to be held without any specific motivation, evidencing the weakening of the party loyalty's duty.

Keywords: Political Parties. Electoral Systems. Party loyalty. Ownership of elective

mandates. Electoral Gaps.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
art.	artigo
CE	Código Eleitoral
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
res.	Resolução
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PARTIDOS POLÍTICOS	15
2.1	A democracia representativa como pressuposto para o estudo dos Partidos Políticos	16
2.2	Origem e histórico dos partidos políticos	19
2.3	Origem e histórico dos partidos políticos no Brasil até 1988	22
2.3.1	<i>Partidos políticos no Brasil – 1824 a 1889</i>	23
2.3.2	<i>Partidos políticos no Brasil – 1889 a 1930</i>	23
2.3.3	<i>Partidos políticos no Brasil – 1930 a 1937</i>	25
2.3.4	<i>Partidos políticos no Brasil – 1937 a 1945</i>	26
2.3.5	<i>Partidos políticos no Brasil – 1945 a 1964</i>	27
2.3.6	<i>Partidos políticos no Brasil – 1964 a 1988</i>	29
2.4	Partidos políticos e a Constituição Federal de 1988	31
2.5	Características relevantes dos partidos políticos: disposições infraconstitucionais	33
3	SISTEMAS ELEITORAIS	36
3.1	Conceito de sistema eleitoral	36
3.2	Sistema majoritário	37
3.3	Sistema proporcional	39
3.3.1	<i>Sistema de voto único transferível</i>	40
3.3.2	<i>Sistemas de lista</i>	41
3.4	Sistemas eleitorais adotados no Brasil	43
4	FIDELIDADE PARTIDÁRIA	46
4.1	Conceito de fidelidade partidária	46
4.2	Origem e histórico da fidelidade partidária no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988	48
4.3	Histórico da Fidelidade Partidária a partir de 1988: evolução do entendimento da jurisprudência pátria	51
4.4	ADI 5.081/DF: A inaplicabilidade do princípio da Fidelidade Partidária para os cargos do sistema eleitoral majoritário	57
4.5	As chamadas “janelas eleitorais”	60
4.5.1	<i>A janela eleitoral do art. 22-A, parágrafo único, inciso III, introduzida pela Lei nº13.165 de 2015</i>	60

4.5.2 A janela eleitoral da emenda constitucional nº91 de 18 de Fevereiro de 2016.....	62
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária é um princípio de notável importância no ordenamento jurídico brasileiro. Além de reforçar a ligação entre a vontade do eleitor e o exercício do mandato por seu representante, contribui para o fortalecimento de entidades fundamentais para a democracia representativa: os partidos políticos. Nesse contexto, em que pese a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema no decorrer dos anos de vigência da Constituição de 1988, esse instituto acabou por ganhar novamente maiores contornos na atual política brasileira, em especial sob a ótica da titularidade dos cargos eletivos.

Com efeito, o dever de fidelidade sob o prisma da titularidade dos mandatos não era considerado vigente em nosso ordenamento até meados de 2007, notadamente devido ao posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral na consulta nº 9.914, por meio da resolução nº15.090¹, e devido ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal no mandado de segurança nº20.927, manifestados em 1989.

Esse entendimento foi revisto pelo TSE, que, respondendo a consulta nº1.398, pela resolução nº22.526², manifestou-se pela aplicabilidade da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária aos cargos alçados pelo sistema proporcional; posteriormente, respondendo a consulta nº 1.407, por meio da resolução nº22.600³, a Corte Eleitoral entendeu no mesmo sentido para os cargos alçados pelo sistema majoritário.

-
- 1 Dispõe a referida resolução: [...] 2. A Emenda Constitucional nº 25/85, revogou os dispositivos constantes da EC nº 1/69, que dispunham sobre a infidelidade partidária, e, em consequência, deixaram de vigorar os arts. 72 e seguintes da Lei 5.682/71, relativos a perda de mandato por infidelidade partidária. 3. Inexistente no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer "prejuízos", muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o Partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 9.914, Resolução nº 15.090, de 2 de março de 1989**. Relator(a) Min. José Francisco Rezek, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 14/07/1989, Página 12106 BEL - Boletim Eleitoral, Volume 464, Tomo 1, Página 444.
 - 2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 1.398/DF, Res. n. 22.526**, de 27 de março de 2007. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>. Acesso em: 10 nov. 2016.
 - 3 Em resposta, o TSE, por meio da Resolução 22.600: CONSULTA. MANDATO. CARGO MAJORITÁRIO. PARTIDO. RESPOSTA AFIRMATIVA. BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.600, de 16 de outubro de 2007**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 10 nov. de 2016.

O STF, no mesmo ano, ao julgar os mandados de segurança⁴ n°26.602, n°26.603 e n°26.604, ratificou a posição do TSE para os cargos alçados pelo sistema proporcional, reconhecendo o dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária.

O Tribunal Superior Eleitoral, por consequência, editou a resolução 22.610/2007⁵(alterada posteriormente pela Resolução 22.733/2008⁶), para regular o processo de perda do mandato eletivo, assim como os casos de justa causa para a desfiliação partidária. As referidas resoluções foram objeto da ADI 3.999-7, do Distrito Federal(DF), e da ADI 4.086-3/DF, notadamente em seu aspecto formal, face a suposta usurpação de competência do legislativo e do executivo, sob o pretexto de disporem sobre normas de direito eleitoral e processual; o STF, porém, entendeu constitucionais as referidas resoluções.

Nesse contexto, foi ajuizada, em 2015, a ação direta de inconstitucionalidade n°5.081, que teve como objeto a mesma resolução. Entretanto, diferentemente das ADI's anteriores, essa teve como objeto aspecto material da resolução 22.610/2007, notadamente acerca da possibilidade ou não de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária para os cargos alçados pelo sistema majoritário.

Diante desse cenário, a decisão da Corte Constitucional acerca dessa ação de controle concentrado modificou novamente o entendimento sobre o tema, sendo essa análise um dos pontos principais desse trabalho. Trata-se, assim, de importante julgamento para o atual cenário político-jurídico, que se justifica, notadamente, pela pacificação do entendimento do STF em relação à titularidade de mandatos alçados pelo sistema majoritário.

Outro ponto que justifica o estudo da fidelidade partidária consiste na introdução ao ordenamento jurídico das chamadas “janelas eleitorais”. A inclusão do

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.602**, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-197, pub. 17.10.2008; BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.603**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-241, pub. 19.12.2008; BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.604**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-187, pub. 03.10.2008.

5 BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. 2007b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

6 BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008**. 2007b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antigos-desativados-com-texto-da-consultoria/fidelidadepartidaria/res022733.11032008.pdf>>

art. 22-A à Lei dos Partidos Políticos, pela lei nº 13.165/2016, trouxe a possibilidade, no inciso III do referido dispositivo, de o titular do mandato eletivo poder trocar de partido durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, ao fim de seu mandato vigente.

A emenda constitucional nº 91/2016, por sua vez, possibilitou, ao titular de mandato eletivo, nos trinta dias subsequentes a sua promulgação, que pudesse desligar-se do partido político pelo qual foi eleito, sem que essa desfiliação fosse “considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão”⁷.

As hipóteses acima elencadas mostram-se extremamente relevantes ao cenário político-jurídico brasileiro, em especial quando do estudo da fidelidade partidária, visto parecerem, a princípio, contraditórias em relação ao referido instituto.

Assim, objetiva-se, com esse trabalho, analisar, sob o prisma da democracia, a aplicabilidade da fidelidade partidária no cenário brasileiro, tendo como especial enfoque a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.081 e as inovações trazidas com a inclusão do art. 22-A pela lei nº 13.165/2015 à Lei dos Partidos Políticos, assim como pela emenda constitucional nº 91/2016.

O primeiro capítulo versará sobre os partidos políticos, entidades fundamentais para a democracia representativa brasileira. Inicialmente, será realizado um estudo acerca da necessidade da democracia indireta. Após, será abordada efetivamente a origem dessas agremiações políticas, diferenciando-as das facções. Entrar-se-á, posteriormente, no estudo da origem e do histórico dessas entidades no Brasil, notadamente a partir da Constituição imperial de 1824. Por fim, elencar-se-ão as características mais relevantes dos partidos políticos para o ordenamento jurídico vigente.

O segundo capítulo abordará os sistemas eleitorais. Inicialmente, será feita uma aproximação conceitual desse instituto. Após, enfrentar-se-á o sistema

7 BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional Nº 91, de 18 de Fevereiro de 2016: Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. **DOU de 19.2.2016**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 13 out. 2016.

majoritário, em que serão tratados os tipos sistema de maioria simples, sistema de dois turnos e voto alternativo, com suas características mais relevantes. Adentrar-se-á, no mesmo sentido, ao sistema proporcional, em que serão analisados os tipos voto único transferível e os sistemas de lista aberta e fechada. Diagnosticar-se-á, por fim, os sistemas adotados no Brasil, com suas características e peculiaridades.

O terceiro capítulo terá como enfoque a fidelidade partidária. Primeiramente, será realizada uma análise essencialmente conceitual, em que procurará se aproximar o princípio da fidelidade à titularidade dos mandatos eletivos; abordar-se-á, ainda, uma breve distinção desta e da disciplina partidária, notadamente no contexto do âmbito de vigência desses institutos. Posteriormente, adentrar-se-á efetivamente na análise da aplicabilidade ou não do princípio da fidelidade partidária. Realizar-se-á um estudo acerca da evolução e desenvolvimento desse princípio no Brasil, procurando-se identificar as razões que levaram a efetivação ou não desse instituto a depender do contexto histórico tratado. Seguindo essa premissa, analisar-se-á o dever de fidelidade sob a vigência da Constituição de 1988, abordando-se a evolução do entendimento do TSE e STF e as inovações legislativas concernentes a temática, com as consequentes mudanças acerca da aplicabilidade do referido instituto.

Por fim, será realizada uma síntese acerca do que foi observado no presente trabalho, com o fito de tecer deduções sobre os questionamentos discutidos no âmbito dessa monografia.

Para a consecução dos objetivos aqui abordados, investe-se o presente trabalho de um caráter multidisciplinar, em que destacam-se o Direito Eleitoral, fonte primordial e deveras relevante, o Direito Constitucional, a Teoria do Estado e a Sociologia. Põe-se em relevo, ainda, o estudo histórico, fonte fundamental para o estabelecimento de parâmetros e perspectivas que puderam propiciar uma análise da tendência político-jurídica brasileira acerca da fidelidade partidária.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

Para a atual democracia, os partidos políticos mostram-se indispensáveis, visto que são peças fundamentais para a realização da forma de governo adotada pelo país. Assim, o estudo dessa entidade torna-se imprescindível para o presente trabalho, notadamente, devido a sua importância para o modelo de democracia representativa partidária e, como pilar no estudo da fidelidade partidária, posto que a existência de partidos é pressuposto desse princípio. Nessa temática, Orides Mezzaroba esclarece:

Ainda que nas Sociedades contemporâneas, o espaço político seja caracterizado por uma complexidade de fenômenos que transcendem a relação Estado/Partido ou Partido/Indivíduo, no processo de construção dos atuais Estados democráticos não se pode falar de *representação política* sem destacar a importância e a necessidade dos *Partidos Políticos*, os responsáveis pela canalização da vontade popular para o centro das decisões políticas.⁸

O modelo representativo partidário, entretanto, não é, por si só, garantidor da democracia; não podemos falar, ainda, sequer em um modelo que seja perfeito para a atual situação político-eleitoral. Ademais, a dita importância dos partidos políticos, assevera-se, não advém apenas do status e das funções que o ordenamento jurídico atribuí a eles. Orides Mezzaroba, nessa senda, aduz que:

Cabe, no entanto, esclarecer que a presença do instituto da representação política em determinado sistema político não se constitui por si só exclusiva garantia democrática. Com efeito, a existência mal ou bem acabada dos mecanismos representativos pode ser vislumbrada em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não democráticos. O que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somada à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas.⁹

8 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

9 MEZZAROBA, Orides. **A democracia representativa partidária brasileira**: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>>. Acesso em: 21 set. 2016.

Nesse sentir, o estudo dos partidos políticos não restringe-se apenas ao papel de instrumento necessário à eleição de representantes, mas, fundamentalmente, como entidade que representa os ideais e anseios do povo e, assim, como aduz Robert Michels, uma organização de combate no sentido político da palavra.¹⁰

2.1 A democracia representativa como pressuposto para o estudo dos Partidos Políticos

O nascimento dos partidos políticos tem, primeiramente, como premissa o estudo da origem da democracia indireta. A origem do governo representativo provém das revoluções liberais que começaram a se instalar pelo mundo, notadamente a partir do século XVIII, em oposição às monarquias. Acerca dessa temática, Hans Kelsen, diagnostica:

A luta contra a autocracia nos fins do século XVIII e início do século XIX foi, essencialmente, uma luta em favor do parlamentarismo. De uma constituição que conferisse à representação popular uma participação decisiva na formação da vontade do Estado, que pusesse fim à ditadura do monarca absoluto ou aos privilégios consagrados pelo sistema das ordens, esperava-se todo o progresso possível e inimaginável, a formação de uma ordem social justa, a aurora de uma era nova e melhor.¹¹

Antonio Kevan Brandão Pereira, sobre o assunto, tece algumas considerações importantes:

Naquele momento, o tema da democracia voltava à cena política, onde os “liberais” pregavam a necessidade da instauração de um “Estado de Direito” que garantisse as liberdades individuais, a igualdade jurídica perante a lei, bem como o direito de participar das decisões políticas “democraticamente”. Mas, eles se perguntavam: como instituir um regime democrático em um território tão extenso e muito populoso, que era característico dos estados modernos? Seria inviável, por exemplo, realizar a democracia como nos moldes da Grécia Antiga. É a partir dessa convicção que nasce a ideia da representação, ou seja, na impossibilidade de reunir todos os cidadãos em uma praça pública – como na “ágora” ateniense – os liberais instituíram o sistema representativo de democracia. Neste sistema, todos aqueles que possuem “direitos políticos” são chamados a escolher representantes para tomarem decisões políticas em seu nome. Essa forma de democracia ficou consolidada, sobretudo, com o estado parlamentar.¹²

10 MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 243 p. (Coleção Pensamentos Políticos). Tradução de Arthur Chaudon.

11 KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 45.

12 PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **A teoria democrática de Norberto Bobbio: uma defesa das “regras do jogo”**. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/29_5_2012_12_53_41.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

Por seu caráter liberal, há de se constatar que os governos representativos instaurados à época eram efetivamente aristocráticos, e, assim, realizados apenas por uma minoria. Constata-se, aliás, que o modelo apresentado, de início, foi projetado especificamente com a finalidade de institucionalizar o poder centradamente nos aristocratas e grandes comerciantes.

Para a realização dessa centralização de poder, a seleção dos representantes era realizada por intermédio do sufrágio censitário. Com efeito, o sistema acabava por excluir os menos favorecidos economicamente de qualquer participação política, seja o direito ao voto, seja o direito a elegibilidade. Configurava-se, assim, como capaz plenamente de direitos políticos apenas os mais abastados. Nesse sentido, adotando o sufrágio censitário, a constituição brasileira de 1824¹³ excluía um extenso rol de pessoas, contemplando, notadamente, apenas os mais favorecidos economicamente.

Entretanto, o voto censitário não conseguiu subsistir, notadamente devido ao clamor da sociedade excluída do cenário político, que, ante os moldes de governo à época, eram a esmagadora população. De fato, a partir do fim do século XIX, os Estados começaram a abolir o voto censitário; essa abertura, de início, contemplou apenas os homens; as mulheres só tiveram acesso ao cenário político, em geral, a partir de do século XX.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sobre as bases da representação democrática, aduzindo a necessidade de a decisão pelos eleitos serem feitas por todo o povo, aduz que:

A base fundamental da representação é a ideia exposta por Montesquieu de que os homens em geral não têm a necessária capacidade para bem apreciar e conseqüentemente bem decidir os problemas políticos. Assim, no interesse de todos, essas decisões devem ser confiadas aos mais capazes,

13 A exemplo das disposições da referida Carta Magna que manifestavam a adoção do voto censitário, podemos elencar os artigos 92, V; 94, I e 95, I; abaixo transcritos:

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes. [...]

V. Os que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se[...]

I. Os que não tiverem de renda líquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se[...]

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na forma dos Arts. 92 e 94.

aos *representantes* do povo. Mas todo e qualquer homem tem a capacidade de identificar, no seu círculo de convívio, esses que são mais capazes. Por isso, a seleção desses representantes deve ser dada a todo o povo, que a estabelecerá por meio de uma *eleição* (observe-se que, para a doutrina política helênica, a eleição era um método aristocrático de seleção, enquanto o sorteio é que era considerado o modo democrático).¹⁴

Enfocando, nesse ínterim, o estudo nas justificativas que a democracia indireta teve como base para constatação da necessidade de um governo representativo, há de se notar que elas se legitimam pela impossibilidade prática da realização do modelo ideal democrático, baseado no autogoverno, por razões de ordens diversas.

Robert Michels¹⁵ explica que tal fato se dá pela impossibilidade mecânica e técnica da realização de uma sociedade que se regesse por um autogoverno, notadamente devido ao grande contingente populacional, e, ainda, aduz que:

É mais fácil dominar a massa que um pequeno auditório. A adesão daquela é, de fato, tumultuada, sumária, incondicional. Uma vez sugestionada ela não admite facilmente as contradições, sobretudo de parte de indivíduos isolados. Uma grande multidão reunida num pequeno espaço é incontestavelmente mais acessível ao pânico cego ou ao entusiasmo irrefletido que um pequeno grupo, no qual os membros podem discutir tranquilamente entre si.¹⁶

Ademais, a democracia indireta funciona como mecanismo garantidor de certa liberdade aos membros da sociedade em relação aos problemas políticos, notadamente por delegar aos seus representantes o cuidado das decisões afetas ao poder público.

Ante essas considerações, pode-se adentrar ao estudo da origem dos partidos políticos em si, posto que elencadas as justificativas que basearam a necessidade de um governo indireto. Nesse contexto, por-se-á em relevo os motivos que ensejaram a concretização dessas entidades, em que se nota, de início, a sua principal função: de unir e representar grupos sociais com o intuito de alcançar a titularidade, total ou parcial, do poder governamental. Parte-se, aqui, de um conceito formulado pela Teoria Orgânica, em que o “partido tem uma função de emancipador

14 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia representativa. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 458.

15 MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 243 p. (Coleção Pensamentos Políticos). Tradução de Arthur Chaudon. p. 17-18.

16 *Ibidem*, p. 17.

da sociedade, de aglutinador da sociedade civil na luta pela conquista da hegemonia.”¹⁷

2.2 Origem e histórico dos partidos políticos

O surgimento de grupos organizados, com o fito de, unindo esforços e ideais parelhos, alcançar o poder para realizar seus objetivos, encontrou plano fértil. Entretanto, esses agrupamentos só viriam a ser concebidos como partidos políticos, referindo-nos aqui a concepção moderna de partido, notadamente a partir da primeira metade do século XIX, em que esse ente firma-se como instrumento necessário a realização de um governo representativo democrático. Tal constatação se dá pelo fortalecimento e expansão da atividade partidária e, ainda, da visualização da necessidade dos partidos políticos para a realização do governo indireto. Sobre a necessidade dos partidos políticos, Hans Kelsen aduz que:

Em uma democracia parlamentar, o indivíduo isolado tem pouca influência sobre a criação dos órgãos legislativos e executivos. Para obter influência, ele tem de se associar a outros que compartilhem as suas opiniões políticas. Desse modo, surgem os partidos políticos. Em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública.¹⁸

Com efeito, a lição de Hans Kelsen apresenta de forma clara a necessidade de associar-se a grupos com ideais parelhos para o fortalecimento da influência no âmbito do poder público. Nesse sentido, prenuncia-se a fidelidade partidária como característica basilar na manutenção e formação dos partidos políticos, precipuamente elaborados por um liame ideológico-político e por uma vontade de se fazer prevalecer no âmbito parlamentar.

Inicialmente, o que haviam não eram, propriamente, partidos, e sim facções. Esses agrupamentos, que se originavam da aglutinação de pessoas visando alcançar interesses unicamente individuais, não tinham interesse precípuo de tomar o poder governamental. Conforme preleciona Orides Mezzaroba, foram das facções que se originaram os partidos políticos; esses agrupamentos eram,

17 VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: Das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/84007/188871.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 set. 2016.

18 KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2ª ed.. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

entretanto, vistos como inimigos do poder público, sendo, ainda, as duas palavras vistas como sinônimos, de início, usadas de modo unicamente depreciativo.

Aprofundando o tema, o autor aduz que:

Mesmo com suas características depreciativas, foram as *facções* que acabaram proporcionando o surgimento dos *Partidos*. Inicialmente, os dois termos foram utilizados como sinônimos muito próximos. O vocábulo *Partido* passou a ser aceito a partir do momento em que prevaleceu a ideia de que ele não era necessariamente uma *facção*. Isto é, o *Partido* não representava algo maléfico e não perturbava o “*bonum commune*, o bem-estar comum”. Em decorrência da proximidade de definições, o processo de transição de *facção* para *Partido* foi muito lento e sinuoso.¹⁹

Os termos partido e facção apenas foram tratados de forma distinta na obra de Edmund Burke, conforme explica Orides Mezzaroba Segundo o autor:

Foi com Burke, no entanto, nos anos setenta do século XVIII, que os termos *Partido* e *facção*, pela primeira vez, foram empregados de forma distinta. O termo *Partido* passa a ser definido como a união de “um grupo de homens para fomentar, mediante seus esforços, o interesse nacional, baseados em algum princípio determinado em que todos os membros estão de acordo”, enquanto a *facção* passa a ser tratada como agrupamento de indivíduos que busca, de forma egoísta, a atenção para os seus próprios interesses, os quais não trarão qualquer vantagem para o *Partido* e seus adeptos.²⁰

A mudança valorativa em torno do termo partido viria, entretanto, apenas ocorrer com a obra *Principes de Politique Applicables à tous les Gouvernements Représentatis et Particulièrement à la Constitution Actuelle de la France*, em que o autor franco-suíço Benjamin Constant de Rebecque exprime que “em uma organização política, não vale gabar-se da exclusão de facções, quando o que se pretende é apenas conservar as vantagens da liberdade”²¹. Salienta-se, porém, que as ideias do autor só seriam melhor enraizadas a partir de 1830, após o fim da Restauração. Na Inglaterra, o termo partido só seria diferenciado de facção, conforme observa Mezzaroba²², “depois de, aproximadamente, cinquenta anos após o *Discurso ao Eleitores de Bristol* de Burke já haver estabelecido conceitos precisos para cada um destes termos”.

19 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.155.

20 *ibidem*, p. 162.

21 REBECQUE, 1814, *apud* MEZZAROBA, 2000. p.167.

22 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.168.

Sobre a origem dos partidos, adentrando a tipologia dos partidos políticos proposta por Maurice Duverger, em estudo realizado a partir de uma análise dos partidos da Europa Ocidental, há de se por em relevo duas teorias, conforme observa Oswaldo E. do Amaral. Leonardo Freire Pereira, ao tratar do tema em dissertação de mestrado, aduz que:

Foi apenas um século depois que os partidos políticos tomaram vulto. Duverger, todavia, aponta a gênese desses partidos, entre 1850 e 1950, diferenciando aqueles criados a partir de ciclos eleitorais e parlamentares daqueles criados por influências externas. Os primeiros surgiriam, em linhas gerais, a partir “da criação de grupos parlamentares, de início; surgimento de comitês eleitorais, em seguida; enfim, o estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois modelos”. Já os de caráter externo decorreriam de movimentos históricos, políticos, sociais e religiosos, como fatores decisivos para seu fortalecimento e institucionalização, como, por exemplo, os seguintes casos: o Partido Trabalhista britânico, criado com a organização sindical; nos países baixos, Partido Conservador Católico, Partido Anti-Revolucionário (calvinista) e Partido Cristão Histórico (“protestantes intransigentes”), criados para institucionalizar as disputas religiosas; o Partido Social francês, fundado por antigos combatentes; o Partido Democrata-Cristão italiano e o Partido Comunista soviético, que tiveram origem em antigas organizações clandestinas.²³

O primeiro modelo acima descrito é o Partido de Quadros. A teoria interna, que formulou esse processo de gênese, aduz que os primeiros agrupamentos organizavam-se “pelo fracionamento político do Parlamento passando em seguida estes novos grupos a articular o apoio de segmentos sociais a serem representados por eles.”²⁴ Conforme preleciona Oswaldo E. do Amaral²⁵, citando a obra de Maurice Duverger, podemos elencar como principais características:

a) origem interna ao parlamento; b) organização interna de baixa intensidade; c) fraca articulação estrutural entre as instâncias organizacionais; d) estrutura nacional descentralizada; e) ausência de critérios claros de adesão; f) financiamento partidário dependente de alguns grandes doadores privados; g) concentração do poder decisório nas mãos da elite parlamentar.

O segundo modelo, que tem como premissa a gênese dos partidos notadamente com a expansão do sufrágio a partir de meados do século XIX, é o

23 PEREIRA, Leonardo Freire. Fidelidade Partidária no Desenvolvimento do Modelo de Democracia pelos Partidos. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Cap. 1. p. 11. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27052010-074638/publico/Leonardo_Freire_Pereira_Dissertacao.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

24 MEZZARROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.p 147.

25 DUVERGER, 1980 *apud* AMARAL, 2013, p. 14.

partido de massa, formulado pela teoria externa. Essa teoria professa que o partido teria uma dimensão histórico-teórica, caracterizado principalmente por um número grande de trabalhadores como membros e, ainda, cuja organização tinha fortes laços com a consciência política daquele grupo; desse modo, para esse modelo, a função do partido era servir de ponto de convergência com o fito de projetar as demandas políticas desses segmentos. Acerca das principais características desse modelo de partido, preleciona Oswaldo E. do Amaral²⁶, citando Maurice Duverger:

Para o autor, os partidos de massa contam com as seguintes características: a) origem extraparlamentar; b) organização interna de alta intensidade; c) forte articulação estrutural entre as instâncias partidárias; d) rigorosos requisitos de filiação; e) financiamento compartilhado entre os membros do partido; f) forte doutrinário; g) subordinação dos parlamentares ao partido.

Após o estudo da origem dos partidos no cenário mundial, notadamente pela concepção trazida pelos estudos de Maurice Duverger e Robert Michels, analisaremos a origem e histórico das entidades partidárias no Brasil, tendo como ponto de início a Constituição Imperial de 1824. Salienta-se, ainda, que a fidelidade partidária apenas viria a ser tratada no período concernente ao regime militar; de todo modo, o estudo dos partidos, acerca desse princípio, anteriormente a esse ponto mostra-se necessário, justamente por situar a origem da fidelidade partidária no contexto sócio-político brasileiro.

2.3 Origem e histórico dos partidos políticos no Brasil até 1988

No cenário brasileiro, há de se falar, inicialmente, em associações políticas. Segundo Mezzaroba²⁷, no século XIX, à época do Império, haviam formas políticas de organização que recebiam o nome de partidos políticos; organizações essas que representavam unicamente vontade imediatas de uma elite minoritária. Esses eram o Partido Conservador e o Partido Liberal, que se articulavam, revezando no controle do gabinete imperial. Salienta, ainda, o autor, que essas

26 DUVERGER, 1980 *apud* AMARAL, *op cit.*, p. 14.

27 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira.** 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.306.

organizações não passavam de simples associações políticas, diferenciando-se do que concebemos como partido político.

2.3.1 Partidos políticos no Brasil – 1824 a 1889

A Constituição Imperial de 1824 não fez qualquer alusão às organizações partidárias. O pensamento político brasileiro a época seguia, como há de se perceber, a tendência de tratar como perigosos ao poder público as organizações designadas como facções ou partidos.

Além de não ter sido contemplado pela Constituição Imperial, outras limitações impostas pela Carta de 1824 inviabilizaram qualquer possibilidade de formação de uma organização partidária livre e independente do poder público; inclui-se, ainda, como limitador o poder moderador utilizado pelo imperador D. Pedro de Alcântara. Nesse sentido, Orides Mezzaroba aduz que:

A restrição ao direito de sufrágio mediante critérios sociais e econômicos (art. 92 e 94); o cerceamento da liberdade de consciência (art. 5); a obrigatoriedade de os representantes professarem a religião do Estado (art. 95, III); e a introdução do Poder Moderador (art. 98), foram dispositivos constitucionais determinantes para a exclusão da possibilidade de criação de organizações partidárias sólidas e independentes.²⁸

Evidencia-se, assim, que na monarquia constitucional brasileira não haviam partidos políticos no sentido real, verdadeiro, da palavra; o que existiam eram entidades que se apresentavam como partidos no sentido formal, construídos por um grupo elitista impulsionados por vontades individuais e, ainda, sob o alvedrio do Imperador.

2.3.2 Partidos políticos no Brasil – 1889 a 1930

O início da primeira república mostra-se como período marcado pela presença militar. A sua proclamação, em 1889, relação alguma teve com as entidades partidárias. Essa situação precária dos partidos no contexto político foi a base para a instauração dos governos militares que vigeram até 1894. Mezzaroba

²⁸ MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira.** 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000 p. 307.

observa, com efeito, que “as forças militares republicanistas se constituíram como uma espécie de *Partido sui generis*: uma organização política que de fato possuía traços de caráter partidário, apesar de não se apresentar como tal.”²⁹

Posteriormente, instaurar-se-ia a chamada política do “café-com-leite”, que alicerçava-se sobre laços manifestamente regionais, notadamente sob dois polos de grande poderio econômico, São Paulo e Minas Gerais. Com efeito, a oligarquização das decisões políticas à época contribuíram sobremaneira para minar qualquer cultura partidária na sociedade, culminando, ainda, na prática do coronelismo. Acerca do período em tela, Raymundo Faoro, em aclarada explicação:

São Paulo, economicamente próspero, estava em condições superiores à própria União para se armar, unido na defesa de seu café, base da riqueza nacional. Sairia da encruzilhada o federalismo hegemônico, estruturado sobre o café, café puro se possível, café com leite se necessário, mal aceito pela área do sul, já sonhando com a categoria de terceiro Estado, mas ainda incapaz de reagir, ameaçado pelas dissensões armadas e a divisão da sociedade. Arredado do acesso ao bolo republicano, tentará, mantendo os vínculos ao Exército e ao estímulo ao chamado povo, perturbar a festa hegemônica, tal como prometia ainda nos dias da Assembléia Constituinte, com a devoção a Deodoro, depois transferida a Floriano Peixoto.³⁰

No mesmo sentido, e assim como observado no período monárquico, a primeira república demonstrou cultivar uma tendência a marginalizar entidades partidárias. Mezzaroba, acerca do período apontado, aduz que:

A esse quadro de instituições políticas ainda não perfeitamente equalizadas com as demandas de uma Democracia Representativa, somava-se um verdadeiro preconceito em relação à existência e às funções de *Partidos Políticos*. A experiência republicana brasileira revelou desde cedo sua tendência em formar uma cultura política antipartidária.³¹

Constitucionalmente, a carta republicana, assim como a monárquica, foi silente em relação às organizações partidárias. O que se observa, apenas, é a garantia ao direito de associação amparado no art. 72, parágrafo 8^o³² desse diploma.

29 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.310.

30 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>>. p.662. Acesso em: 21 nov. 2016.

31 MEZZAROBA, *opus citatum*, p. 312.

32 Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a

Aurélio Wander Bastos, ao por em relevo à falta de regulamentação dos partidos no âmbito do Direito Público, observa que naquele período os partidos:

não se incluíam no quadro eleitoral da primeira República como peças essenciais da política de representação e legitimação, nem funcionavam como instrumento de absorção de demandas, mas de mera coordenação de interesses”³³.

Assim, o que se percebe na primeira república, período que podemos demarcar vigente até 1930, é a ausência de partidos políticos estruturados, com diretrizes firmes, interesses mediatos e representantes de uma ideologia coletiva; com efeito, Orides Mezzaroba observa que “as organizações políticas desse período, ainda que recebessem a denominação de *Partidos*, situavam-se mais próximas do território das *facções*.” Nesse sentido, o quadro partidário da primeira república acaba por denotar organizações políticas comprometidas com interesses meramente regionais, identificados “com os interesses principalmente dos grandes produtores paulistas de café, coronéis e latifundiários.”³⁴

2.3.3 Partidos políticos no Brasil – 1930 a 1937

No período compreendido entre 1930 e 1937, podemos demarcar a segunda república do Brasil, que perdurou até a instauração do Estado Novo. Em que pese ter sido promulgado, nesse período, o primeiro Código Eleitoral do Brasil, sob o decreto nº21.076 de 1932, havendo, portanto, o reconhecimento pelo direito público dos partidos políticos, assim como a sua regulamentação, esses entes seriam preteridos por esse Código, notadamente devido ao disposto no art. 58, parágrafo 1º ³⁵, que facultou o registro de candidaturas avulsas, desde que feito por um grupo de no mínimo 100 eleitores.

polícia senão para manter a ordem pública.

33 BASTOS, Aurélio Wander. **O poder e as leis**: a experiência de dominação eleitoral na Primeira República. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/422-436-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

34 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p. 318.

35 Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

1º E' permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.

Ademais, no início da década de 30, denota-se que o cenário político ainda carecia de entidades políticas que tivessem projeção nacional. De fato, observa-se que não haviam partidos políticos que fossem plenamente organizados nacionalmente e que tivessem forte consistência representativa. Nesse contexto, duas agremiações, a Ação Integralista Brasileira e a Aliança Nacional Libertadora, despontaram. Orides Mezzaroba, aprofundando o assunto, aduz que:

Na falta de organizações políticas com projeção nacional, ainda na década de 30 do século XX delinearam-se duas agremiações com características ideológicas profundamente opostas, buscando preencher o vazio político existente naquele período. De um lado, a *Ação Integralista Brasileira* (AIB); do outro, a *Aliança Nacional Libertadora* (ANL), ambas refletindo, de forma geral, as aspirações de uma nova classe média que se encontrava deslocada do Poder. Enquanto a AIB, moldada nos movimentos nazi-fascistas europeus, exaltava o antipartidarismo e propunha uma Sociedade corporativa, na qual as pessoas deveriam estar completamente integradas à vontade estatal, a ANL, com definição ideológica anti-imperialista e antilatifundiária, pregava ampla reforma social, econômica e política do Estado brasileiro.³⁶

Salienta-se que, em que pesem não se tratarem de partidos políticos em si, há de se notar que essas associações políticas revelavam traços característicos de entidades partidárias, como uma forte ideologia alinhada ao anseio de uma coletividade.

Assim, o que se revelou, no primeiro governo de Getúlio Vargas, apesar do reconhecimento jurídico dos partidos políticos, notadamente com a promulgação do Código Eleitoral brasileiro, foi um excessivo controle por parte do poder público em relação ao cenário partidário; ademais, a possibilidade de candidatura avulsa contemplada pelo ordenamento acabou por minar ainda mais o fortalecimento de entidades partidárias.

2.3.4 Partidos políticos no Brasil – 1937 a 1945

Entre 1937 e 1945, há de se fazer o recorte referente ao período em que Getúlio Vargas governou sob a égide de uma constituição outorgada; a esse período os historiadores dão o nome de Estado novo. A democracia indireta tardia brasileira, aliada a um sistema representativo ainda carente de entidades partidárias com maior

³⁶ MEZZAROBBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.p.326.

força e, por fim, de um legislativo controlado sobremaneira por um ordenamento jurídico que vinculou os partidos a estreitos limites de atuação foram o pano de fundo para a implantação desse regime.

O plano governamental de Vargas, objetivando um governo centralizado e forte, expressão aqui denotada pela atuação do governo federal como principal agente de controle e repressão, acabou por minar qualquer força política que fosse alheia aos objetivos estatais almejados. Em consequência, sob o manto da nova constituição, apelidada de polaca, devido à evidente inspiração fascista característica da constituição polonesa, foi decretado estado de emergência e estado de guerra; ademais, a constituição imposta dissolveu os parlamentos de todos os entes federativos.

Diante de tantas arbitrariedades, os partidos políticos também acabariam por sofrer represálias. Com efeito, o governo de Getúlio Vargas baixou Decreto-Lei nº 37, em 2 de dezembro de 1937, que dissolveu todos os Partidos Políticos brasileiros, além de prever outras disposições de caráter proibitório.

Assim como nos outros períodos da história brasileira vistos até agora, o Estado Novo mostrou-se como veementemente contrário a formações partidárias que se fizessem concretamente como elementos fundamentais para uma democracia representativa. Aprofundando o assunto, Orides Mezzaroba aduz que:

A falta de tradição democrática brasileira foi acompanhada senão do constante ataque aos Partidos Políticos, pelo menos de grave hostilidade à sua existência e funcionamento. Nesse período varguista da história política brasileira, nem ao menos o modelo liberal de Democracia Representativa já consolidado nos países mais avançados, há pelo menos um século, dera o ar de sua graça no território nacional. Na verdade, não há nem o que se falar em representação política nesse período, pelo simples fato de que o Legislativo fora fechado. Embora mudando constatem ente o cenário, as situações e os personagens, no teatro da história brasileira o comportamento político permanecia o mesmo.³⁷

2.3.5 Partidos políticos no Brasil – 1945 a 1964

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil teve o retorno da democracia indireta, com sua quarta república. O governo do Estado Novo, diante

37 MEZZAROBÁ, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.331-332.

das manifestações de diversos setores da sociedade, notadamente o político e militar, sob a égide da emenda 09, de 28 de fevereiro de 1945, previu eleições para a presidência da república e para os futuros constituintes. Assim, seguindo com a abertura democrática, foi editado Decreto-Lei nº7.586 de 1945, que viria regular a organização e funcionamento dos partidos políticos, além de disciplinar sobre normas de alistamento e de todo processo eleitoral que se seguiria.

O Decreto-Lei acima citado estabeleceu, para a formação de partidos políticos, em seu art. 109, que seria necessário uma associação de no mínimo dez mil eleitores, em cinco ou mais circunscrições eleitorais e que tivesse adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil. Ademais, assim como nos períodos anteriores abordados, nesse diploma não há qualquer menção à normas de fidelidade partidária. Tal situação justifica-se notadamente por não ter sido formada, no Brasil, ante os motivos já largamente abordados referentes à democracia tardia brasileira, uma efetiva consciência partidária, em grande escala devido à falta de partidos políticos efetivamente estruturados, formados sob um liame ideológico, em todo o período que se analisou desde a Constituição Imperial de 1824.

Nesse sentido, há de se perceber que as disposições do Decreto-Lei, de início, mostram-se mais como obstáculos a formação de partidos políticos modernos do que como instrumentos reguladores. Essa afirmação justifica-se mormente não haver, à época, organizações sociais de caráter político efetivamente estruturadas nacionalmente, o que favoreceu apenas partidos já articulados “com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais, como o Partido Social Democrático (PSD) e, embora em menor grau, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos apoiados por Vargas”.³⁸

Coadunando com o caráter antipartidário desse instrumento normativo, havia a possibilidade de o candidato concorrer, nos pleitos majoritários, em mais de uma legenda, podendo disputar em quantos Estados da Federação quisesse. Não havia, portanto, a exigência de domicílio eleitoral. A consequência dessa disposição acirrava a problemática das fortes lideranças individuais frente as organizações políticas, enfraquecendo o firmamento dos partidos.

³⁸ LIMA JR, Olavo Brasil de (Org.). **O Balanço do Poder: formas de dominação e representação**. Rio de Janeiro : Rio Fundo/IUPERJ, 1990. 86 p.

Seguindo as premissas estabelecidas pelo Decreto-Lei nº7.586/45, a Constituição de 1946 acabou sem trazer muitas inovações ao cenário jurídico. A principal novidade relevante trazida foi a adoção da tese dos partidos nacionais pelo texto constitucional, disposta no art. 134³⁹; salienta-se, entretanto, que essa tese já havia sido prevista no âmbito infraconstitucional, conforme disposto pelo Decreto-Lei mencionado acima.

Assim, o que se pode extrair da quarta república é, principalmente, uma reafirmação da cultura antipartidária, com o fortalecimento de representantes individuais e a institucionalização da restrição aos partidos políticos, a exemplo do Código Eleitoral, instituído pela lei nº1.164 de 1950, o qual passou a conceber os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público com o fito evidente de reforçar o controle sobre a criação de novos partidos. Nesse cenário, a fidelidade partidária sequer teria sinais de formação, senão por pequenos grupos políticos que, em grande parte, tampouco conseguiram tornar-se partidos efetivamente, notadamente pelos requisitos excessivos que o Estado requeria para as suas formações. Esse cenário foi a base para a instalação do golpe militar de 1964.

2.3.6 Partidos políticos no Brasil – 1964 a 1988

No período que se estende de 1964 à 1988, contempla-se o regime militar. Em que pese tratar-se de época marcada pela repressão e ausência de outros grupos políticos que não os influenciados pelo poder público, esse foi o cenário em que a fidelidade partidária foi contemplada pelo ordenamento jurídico. Entretanto, o referido princípio só viria ser disposto em 1969, quando da emenda constitucional nº1.

Assim, até a referida emenda, na contramão da fidelidade partidária, o art.50 da primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos(LOPP), lei nº4.740 de 1965, previa que, mesmo com o cancelamento do registro de um partido, os representantes permaneceriam com o mandato, desde que não fosse com fundamento na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na

39 Dispõe o referido dispositivo: Art. 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.

garantia dos direitos humanos. Mais uma vez, seguir-se-ia, na história partidária brasileira, um cenário pautado no enfraquecimento de organizações políticas contrárias ao interesse do poder público, esse, à época, representante unicamente da classe militar e empresarial; o país passaria a ser governado por um regime de natureza eminentemente autoritária.

Caracterizou-se, assim, o regime militar por um ordenamento jurídico *sui generis*, notadamente pela possibilidade, à época, de uma oposição que, a despeito de ter alguma forma de articulação, era eminentemente controlada sob o fito do interesse do poder público; o ato complementar nº4 de 1965, nesse sentido, acabou por implantar o sistema bipartidário no país, concretizado pela Aliança Renovadora Nacional, de apoio ao regime militar (ARENA), e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como bloco de oposição, em 24 de março de 1966.

Seguindo a premissa de uso de controle normativo para se manter no poder, cita-se o Ato Institucional nº5; o Decreto-Lei nº898/69, Lei de Segurança Nacional; a emenda constitucional nº1 de 1969; e, por fim, a segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, lei nº 5.682 de 1971. A esse último instrumento normativo será dispensado necessário aprofundamento no capítulo referente a fidelidade partidária, notadamente por regulamentar a perda de mandato por infidelidade do parlamentar, cujo primeiro aparecimento, como dito acima, no ordenamento jurídico brasileiro seria na emenda constitucional nº1 de 1969. Entretanto, sem adentrar plenamente ao assunto, há de se trazer o escólio de Orides Mezzaroba, para melhor situamento da condição político-partidária à época:

Na verdade, a Lei Orgânica dos Partidos *Políticos* apresentava outros propósitos mais urgentes, dentre os quais se destacavam: a) a regulamentação do parágrafo único do art. 152, da Constituição de 1969 que estabelecia a perda de *mandato* por infidelidade partidária (art. 72). Essa medida visava essencialmente impor e garantir a unidade política no bloco de apoio do governo, no caso a ARENA⁸; e b) o fortalecimento dos diretórios em detrimento das convenções partidárias (arts. 28 ao 69). Ou seja, para os militares evidentemente interessava a centralização e o controle dos *Partidos* de cima para baixo, e não o inverso.⁴⁰

Apesar dos inúmeros artifícios lançados pelo governo militar, em que podemos destacar o Pacote de Abril, medidas aplicadas em 1º de abril de 1977, com

40 MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.352.

o fito de evitar a perda da maioria do Congresso Nacional à época, cujo impulsionamento teve como destaque a perda do ARENA no senado federal nas eleições de 1974; e a lei nº6.767 de 1979, que foi resultado da perda do partido do governo, novamente, na bancada do senado federal nas eleições de 1978, sob grande pressão pelos movimentos populares, a oposição começou a defender a tese de eleições diretas para a presidência da república, à época sendo feita via colégio eleitoral. Em que pese a proposta de emenda ter sido rejeitada, a oposição, notadamente formada pelo PMDB, PDT e PTB⁴¹, articulada com setores dissidentes do PDS(partido que sucedeu o ARENA), elegeu Tancredo Neves, via colégio eleitoral. Seguir-se-ia, posteriormente, numa ampla desregulamentação normativa, visando o fortalecimento dos partidos políticos.

Nesse tocante, a emenda constitucional nº25 de 1985, que estabeleceu medidas mais brandas para a criação, organização e funcionamento de partidos políticos, e a emenda nº26 de 1985, que estabeleceu a convocação de uma nova assembleia nacional constituinte, renunciaram a redemocratização brasileira.

2.4 Partidos políticos e a Constituição federal de 1988

No cenário concernente à elaboração da Constituição da república Federativa do Brasil de 1988⁴², há de se falar, primeiramente, no retorno às discussões referentes a representação política. Com efeito, aduzindo que não haviam no país partidos políticos orgânicos efetivos, os quais “representavam um certo resquício do Regime Militar, determinadas organizações sociais, lideradas pela Ordem dos Advogados do Brasil e pela Igreja Católica, passaram a defender a tese da *candidatura avulsa*”.⁴³ Em que pese esse não ter sido caminho adotado para a

41 O surgimento de novos partidos foi autorizado pela lei nº 6.767 de 1979, que alterou Lei Orgânica dos Partidos Políticos(lei nº5.682/71) vigente à época. A regulamentação do procedimento foi disciplinado pela resolução nº10.785/80. Com efeito, essa reforma partidária extinguiu o sistema bipartidário, culminando na formação do PDS(ARENA), PMDB(ARENA), PP e, posteriormente, do PTB, PDT e PT.

42BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **DOU de 5/10/1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 set. 2016.

43 MEZZARROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.369.

governança indireta democrática, tal discussão acabou por fomentar o estudo em torno das organizações partidárias; com efeito, os legisladores constituintes acabariam por, necessariamente, serem escolhidos por intermediação de partidos políticos.

A Constituição de 1988 tem viés eminentemente fortalecedor dos partidos políticos, coadunando com o caráter de democracia representativa partidária. Assim, visando romper com o regime anterior, alçando o partido como entidade atuante do cenário político-social, traz-se o escólio do constituinte Paulo Delgado, que defendia a regulamentação dos partidos como organizações que não fossem:

[...]exclusivamente partidos de períodos eleitorais, mas partidos permanentes, partidos quotidianos, partidos de militância freqüente, de militância, inclusive, próxima dos movimentos sociais, dos movimentos populares e da pulsação da Sociedade para que convençam os eleitores da importância de se manifestarem durante os períodos eleitorais.⁴⁴

Desse modo, a Constituição de 1988 mostrou-se propícia ao fortalecimento dos partidos políticos e, ainda, da fidelidade partidária. Em relação a sua organização, os partidos políticos foram concebidos como pessoas de direito privado, devendo seus estatutos serem registrados no Tribunal Superior Eleitoral(TSE); essa concepção, entretanto, não se mostrou com o fito de afastar o caráter público dessa entidade, e sim para reforçar a sua natureza de não subordinação ao poder público. Nesse sentido, adotou-se o princípio da liberdade de organização dos partidos políticos, ao assegurar “a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”, no parágrafo 1º do art. 17, sendo previsto, ainda, a livre criação, fusão, incorporação ou extinção dos partidos. Salieta-se que essa liberdade é assegurada conforme os ditames impostos pelo ordenamento jurídico; assim, é constitucionalmente vedado o caráter paramilitar dessas organizações ou o recebimento de recursos de entidades estrangeiras quaisquer.

Ademais, a importância dada aos partidos assevera-se ainda mais com a adoção, pela Carta Magna, da filiação partidária como condição de elegibilidade em seu art. 14, parágrafo 2º, V; vedando, portanto, a candidatura avulsa. Por fim, foi prevista também a fidelidade partidária no texto constitucional, em que os partidos

44 Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento). Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. **Ata da 10º Reunião Ordinária**. Brasília, julho de 1987, p. 117-118.

devem estabelecer, em seus estatutos, suas normas, assim como as de disciplina partidária.

Revela-se, assim, o caráter eminentemente liberal do constituinte ao tratar sobre os partidos políticos. Essa concepção, contudo, visou não o interesse de elites isoladas, e sim o estabelecimento de uma democracia representativa partidária livre de governos autoritários, de candidatos de viés caudilhista alheios à qualquer diretriz ou finalidade partidária e, ainda, de partidos de oligarquias praticantes do regionalismo político; nesse sentido, cita-se a consagração da tese nacional dos partidos políticos, no art. 17, I, da CRFB/88, e a adoção do princípio da fidelidade partidária. Seguir-se-á, assim, ao estudo partidário na legislação infraconstitucional e seus reflexos na formação e importância dos partidos políticos.

2.5 Características relevantes dos partidos políticos: disposições infraconstitucionais

Para serem criados, os partidos políticos devem, além de adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, no cartório de registro de pessoas jurídicas competente, registrar seus estatutos no TSE, conforme dispõe o art. 17, I, da CRFB/88 e o art. 7º, § 2º da lei nº 9.096 de 1994⁴⁵, atual Lei dos Partidos Políticos.

Ademais, como dito, devido ao necessário caráter nacional dos partidos, a LOPP, no art. 7º, parágrafo 1º, dispõe que para a sua criação deve-se comprovar o apoio de no mínimo 0,5% dos votos de não filiados, no período de dois anos, na última eleição para a câmara dos deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados brasileiros. Garante-se, assim, a não formação de partidos apoiados por oligarquias regionais, a exemplo dos casos existentes à época da primeira república.

Acerca do financiamento dos partidos políticos, que é uma característica fundamental dessas entidades, temos que se trata de tema bastante controverso. Essa concepção tem como base, principalmente, a influência que o financiamento partidário exerce nas ações governamentais e, ainda, devido à origem desse

45 Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **DOU de 20.9.1995**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 9 nov. 2016.

financiamento. Nesse trabalho, adentraremos apenas na celeuma concernente a origem do financiamento partidário, posto que a análise acerca da influência do financiamento nas ações governamentais desvia-se do tema em estudo.

O financiamento partidário pode originar-se de pessoas físicas, observados o valor máximo para doação na legislação vigente; do fundo partidário, cujo direito é assegurado constitucionalmente no art. 17, parágrafo 3º da CRFB/88; da comercialização de eventos e, ainda, da comercialização de bens.

Conforme pode-se observar, é vedada a doação por pessoas jurídicas. Trata-se do posicionamento do Supremo Tribunal federal em sede da ADI no 4.650/DF, em 19 de setembro de 2015; no caso, o Ministro Relator Luiz Fux foi acompanhado, por maioria, no sentido de declarar a “inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, inciso III, e ‘e jurídicas’, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95”. Acompanhando o relator, apontando a necessidade do que chamou de *financiamento democrático do processo eleitoral*, que é o financiamento feito pelos próprios eleitores e candidatos, como pessoas físicas, sob certos limites impostos pelo ordenamento, o ministro Dias Toffoli aduziu que:

Sob outra óptica, a intensa participação das pessoas jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais acaba por apequenar a participação da própria cidadania na disputa. Como visto, as campanhas, especialmente as nacionais e as estaduais, são quase que totalmente custeadas por contribuições de empresas, sendo, em geral, ínfima a participação das contribuições individuais nesses processos. Entretanto, é o cidadão, e não os grupos econômicos, a figura central do processo eleitoral. Afastadas as empresas privadas do financiamento do processo eleitoral, a cidadania retoma seu necessário e imprescindível papel no exercício da soberania, estimulando-se, assim, inclusive, a reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores, estímulo esse que se traduz, portanto, em comprometimento não só emocional, mas também financeiro.⁴⁶

Nesse contexto, faz-se necessário por em relevo a correlação existente entre o financiamento de campanha e a fidelidade partidária. Com efeito, o fomento financeiro dos eleitos por grupos privados pode acabar por induzir em suas ações como parlamentares, notadamente devido ao auxílio recebido em eleição. Sob essa ótica, evidencia-se que a fidelidade partidária concorre para atenuar a influência exercida por esses grupos de pressão, notadamente por vincular o candidato às

46 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4650**. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 23. Disponível em: <<http://www.fa7.edu.br/wp-content/uploads/2016/08/ARQUIVO-1-ADI-4650-DF-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHAS-ELEITORAIS.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

diretrizes e premissas estabelecidas pelo partido. Ademais, a proibição do financiamento por pessoas jurídicas contribuiu ainda mais para diminuir a influência do setor empresarial nas ações governamentais, fortalecendo a fidelidade e, por consequência, as entidades partidárias.

Há, ainda, casos em que são vedadas doações aos partidos, conforme preceitua o art. 31 e incisos da lei 9.096/95. Dispõe o referido dispositivo que são vedadas doações, diretas ou indiretas e, ainda, sob qualquer forma ou tipo, de entidade ou governo estrangeiros; de autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações do fundo partidário; de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais e de entidade de classe ou sindical.

Por fim, acerca do financiamento partidário, há de se trazer que, em que pese serem entidades autônomas, os partidos devem prestar contas a justiça eleitoral, conforme dispõe o art. 17, III, da CRFB/88 e art. 32 da LOPP.

Outra característica fundamental dos partidos políticos é o direito de antena. Trata-se do acesso gratuito aos veículos de rádio e televisão, na forma da lei, conforme preceitua o art. 17, parágrafo 3º da carta magna. Em que pesem ser gratuitos às agremiações, José Jairo Gomes explica que “Em verdade, a gratuidade é apenas para as agremiações, pois a propaganda partidária é custeada pela União, já que às emissoras é assegurado direito à compensação fiscal pela cessão do horário.”⁴⁷

As características aqui abordadas, conjuntamente com o estudo da origem e histórico dos partidos políticos, mostram-se basilares para que se aprofunde plenamente a análise fidelidade partidária. O próximo capítulo, nesse sentido, também concorre para o diagnóstico da aplicabilidade da fidelidade, conforme se verá a seguir.

47 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 162.

3 SISTEMAS ELEITORAIS

O estudo dos sistemas eleitorais, notadamente o vigente no Brasil, é de fundamental importância para a análise da aplicabilidade da fidelidade partidária quando das eleições majoritárias ou proporcionais. Assim sendo, para o presente trabalho, faz-se necessário aprofundar o tema aqui exposto para, por fim, adentrar ao estudo da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede da ADI n° 5.081/DF acerca da aplicabilidade da regra da fidelidade partidária para os cargos majoritários.

3.1 Conceito de sistema eleitoral

A conceituação do que seria sistema eleitoral é fundamental para que se adentre aos seus tipos, com suas características e peculiaridades. Conforme preceitua José Jairo Gomes, sistema eleitoral é o “método que permite a aferição da vontade dos cidadãos manifestada nas urnas, de modo a propiciar a representação popular no governo, na gestão do Estado.”⁴⁸ Jairo Nicolau, no mesmo sentido, aduz que o sistema eleitoral de um país “é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos”⁴⁹.

Aprofundando essas definições, põe-se em relevo a necessidade de se relacionar os personagens que formam o governo indireto democrático. Com efeito, o povo, fonte do poder na democracia, transmite-o por meio de eleição aos seus representantes, para que esses realizem efetivamente as políticas públicas. Nesse sentido, urge a necessidade de se formar um procedimento que contabilize e utilize critérios legítimos para essa escolha. Raquel Cavalcanti Ramos Machado, nessa temática:

No caso do Direito Eleitoral, a democracia é o todo. As partes são os votos, manifestações representativas da vontade dos eleitores. Ou seja, o sistema no Direito Eleitoral é a interação entre votos, a forma como são computados, para permitir o funcionamento da democracia. Assim, busca-se determinar o modo pelo qual devem ser contabilizados os votos para que os eleitos

⁴⁸ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 190.

⁴⁹ NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 10. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

representem a vontade popular, e, nessa condição, elaborem legitimamente as políticas públicas. Em outras palavras, é o conjunto de critérios que permite transformar o voto em poder.⁵⁰

Dessas concepções, temos que o sistema eleitoral mostra-se como a legislação de um país que dispõe acerca de como serão computados os votos para a eleição de candidatos. A adoção de determinado tipo de conjunto de regras pressupõe diversos componentes, tanto históricos como sociais; tais componentes, por se modificarem ao longo do tempo, acabam por tornar os sistemas eleitorais também mutáveis. Nesse sentido, há de se aduzir que não há um sistema eleitoral que seja perfeito, e sim sistemas que melhor coadunam com as necessidades de cada país, a determinado período da história.⁵¹

Há de se trazer, ainda, anteriormente ao estudo pormenorizado dos sistemas apontados, as chamadas Leis de Duverger, visto que, em que pesem as críticas e aperfeiçoamentos feitas pela doutrina posterior, tais proposições mostraram-se fundamentais para o estudo dos sistemas eleitorais e partidários. Podem ser assim elencadas: a) o sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; b) o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.⁵²

Na Constituição de 1988, adotaram-se os sistemas majoritário e proporcional, os quais serão aprofundados separadamente no decorrer desse capítulo, após a abordagem teórica dos referidos modelos.

3.2 Sistema majoritário

O sistema majoritário é o que proporciona a representação do candidato mais votado em uma eleição. Nesse sentido, o candidato que foi mais votado em determinado espaço territorial recebe 100% da representação; as outras legendas não teriam qualquer espaço na candidatura.

50 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas, 2016. p.33.

51 A esse respeito, explica Comparato: “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”. COMPARATO *apud* GOMES, 2016, p.191.

52 DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987.

Podem ocorrer, nesse sistema, algumas variantes. A depender da escolha pelo ordenamento jurídico de um país, o sistema majoritário pode ter características que o especificam, a exemplo de um número mínimo de votos para o candidato, ou a adoção de dois turnos. Assim, o que caracteriza, por essência, o sistema majoritário, é a representabilidade do candidato mais votado; nesse sentido, a especificação de como realiza-se essa votação não o desnaturaliza.

Nesse estudo, elenca-se três espécies de sistema majoritário. Tratam-se do sistema de maioria simples, do sistema de dois turnos e do voto alternativo. Pormenorizar-se-ão os mesmos a seguir.

O sistema de maioria simples, como aduz o nome, é o mais descomplicado de se caracterizar: é eleito o candidato que receber mais votos em determinada circunscrição, independentemente de ter sido por maioria absoluta ou relativa. Na seara legislativa, trata-se do sistema utilizado para a eleição de “deputados do Reino Unido e de diversos outros países, a maioria dos quais ex-colônias britânicas(EUA, Canadá, Índia, Bangladesh, Malauí e Nepal).”⁵³ No Brasil, para a eleição de membros do legislativo, ficou conhecido como sistema distrital. Salienta-se, por oportuno, que esse não foi o sistema adotado pela CRFB/88, em que pese ter sido o modelo utilizado na República Velha.

O sistema de dois turnos, de modo distinto, é aquele em que só eleito o candidato, em primeiro turno, caso consiga alcançar a maioria absoluta de votos. Não sendo alcançada a maioria absoluta, realiza-se nova eleição, em segundo turno. Esse sistema comporta muitas possibilidades de especificações, a exemplo de reduzir o número de candidatos aptos a disputar o segundo turno. Jairo Nicolau, dispondo sobre as vantagens dessa espécie sistema, aduz que:

A primeira é garantir que os candidatos serão eleitos com votações expressivas. Como vimos, no sistema de maioria simples é possível que um candidato, mesmo tendo uma votação reduzida, seja eleito em um distrito. O sistema de dois turnos assegura que o eleito tenha mais de 50% dos votos(quando apenas dois disputam o segundo turno), ou votação expressiva(quando mais de dois candidatos concorrem no segundo turno).⁵⁴

Por fim, das espécies de sistemas majoritários esposados, tem-se o sistema de voto alternativo, o qual garante que os candidatos eleitos tenham a

53 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 25. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

54 *Ibidem*, p. 19.

maioria absoluta de votos sem necessidade de segundo turno. Utiliza-se, nesse sistema, de métodos de transferência de votos dos candidatos menos votados. Trata-se do sistema utilizado na Austrália para as eleições da Câmara dos Deputados.⁵⁵

Nas eleições presidenciais, o sistema majoritário é o com maior número de adeptos, notadamente o de dois turnos. Optam por esse sistema, a título de exemplo, Argentina, Bulgária, Eslováquia, Madagascar, Polônia e Rússia.⁵⁶

3.3 Sistema proporcional

A representação proporcional tem como fito a maior fidelidade possível entre os votos e a representação e, ainda, a garantia a ampla diversidade de opiniões nos órgãos representativos, possibilitando a participação de grupos minoritários na disputa pelo poder. Segundo Jairo Nicolau, quem inspirou essa concepção foi o líder francês Honoré Gabriel Riqueti de Mirabeau, que, “durante a constituinte de provença, em 1789, defendeu que a função do parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território.”⁵⁷

Nesse sentido, o sistema proporcional procura ter o maior grau possível de correspondência entre os votos manifestados e a distribuição da representação no poder público. Em que pese essa finalidade coadunar com a ideia de representatividade democrática, sobre esse sistema, diversas críticas são feitas; José Jairo Gomes, aduzindo acerca da sua tendência em ensejar o aumento do número de partidos, coadunando, portanto, com a premissa de Maurice Duverger apontada no início do capítulo, aduz:

Eis a razão pela qual o sistema proporcional tende a ensejar a multiplicação de partidos, a fragmentação partidária. E o excesso de partidos contribui para emperrar a ação governamental. Essa é a grande objeção que sempre se faz, no mundo todo, ao sistema proporcional. O excesso de partidos

55 CORDEIRO, Rodrigo Aiache. **Sistemas partidários e sistemas eleitorais**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6357>. Acesso em: 05 nov. 2016.

56 BLAIS e MASSICOTE, 2002 *apud* NICOLAU, *ibidem*, p. 30-31.

57 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 37. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

políticos provoca instabilidade no poder, haja vista que fragmenta em demasia as forças políticas, impedindo a formação de maiorias sólidas e consistentes. Não contando com maioria no Parlamento, o governante é impelido a realizar inúmeros acordos – muitos deles inconfessáveis – para manter a governabilidade e a estabilidade política, de maneira a implantar as medidas e as políticas públicas entendidas como necessárias ou adequadas ao país. A história recente do Brasil revela a verdade dessa assertiva. Impende encontrar um ponto de equilíbrio, no qual a representação das minorias seja assegurada, mas também seja garantida a solidez das maiorias e, pois, a governabilidade.⁵⁸

No presente trabalho, elencam-se dois modelos de representação proporcional. Tratam-se do voto único transferível e o sistema de lista, que pode ser aberta, fechada, livre ou flexível. Especificar-se-ão, a seguir, o voto único transferível e os sistemas de lista aberta e fechada. As espécies de lista livre e flexível não serão objeto desse estudo, posto não serem relevantes para o estudo do caso brasileiro.

3.3.1 Sistema de voto único transferível

O sistema de voto único transferível teve como origem o modelo de sistema proposto pelo inglês Thomas Hare, em 1859, na obra *Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*. O propósito basilar desse modelo objetiva assegurar a representação da opinião individual do eleitor, em detrimento das comunidades ou partidos políticos; nesse sentido, os eleitores podem escolher seus representantes individualmente, independentemente dos partidos em que estiverem filiados.⁵⁹

Esse modelo de sistema é utilizado na Irlanda, tendo um complexo processo de apuração. Os eleitores votam nos candidatos de sua escolha, independentemente dos partidos de cada um, listando-os com ordem de preferência. Após, realiza-se o cálculo de uma quota eleitoral para, assim, analisar a distribuição de votos e, por fim, proceder-se a realização do preenchimento dos cargos almejados.

Podemos elencar, como vantagens desse sistema, a possibilidade de escolha dos representantes em um grau bastante elevado, visto que os eleitores podem votar em candidatos de diferentes partidos, ordenando-os do modo que

⁵⁸GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p.193.

⁵⁹NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 40. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

quiserem, e a transferência dos votos em excesso unicamente para os candidatos especificados pelos votantes.

3.3.2 *Sistemas de lista*

Os sistemas de lista merecem destaque nesse presente trabalho. Tal premissa se verifica por ser esse modelo ter sido proposto com o fito de a representação proporcional ter como função permitir a manifestação das opiniões da sociedade expressas pelos partidos políticos. Tem origem na proposta do belga Victor D'Hondt, sendo adotado pela primeira vez por seu país em 1899 nas eleições para a Câmara dos Deputados. Posteriormente, esse sistema foi adotado por outros países.

A opção pela representação proporcional de lista teve motivos de ordens diversas: na Bélgica e Suíça, as diferenças religiosas que estimularam a adoção; na Dinamarca, foi defendida pelo partido conservador, posto que o país passaria a adotar o sufrágio universal; na Alemanha e Itália, os partidos socialistas que a defenderam, visto que no sistema majoritário de dois turnos eram prejudicados.⁶⁰

O funcionamento do sistema de lista para a eleição e distribuição dos cargos é realizado, primeiramente, com a apresentação de um rol de candidatos feito pelo partido ou pela coligação partidária; os votos, posteriormente, serão contados, contabilizando-se o número de votos entre os partidos para, assim, realizar a distribuição do número de cadeiras parlamentares proporcionalmente à votação entre os entes partidários; por fim, os assentos são distribuídos entre os candidatos listados.

Aduz Jairo Nicolau, entretanto, que, na prática, cinco aspectos acabam por afetar o modo como é feita essa distribuição: a fórmula eleitoral utilizada para se distribuir as cadeiras, o tamanho dos distritos eleitorais, a cláusula de exclusão, a possibilidade de realizar-se coligações eleitorais e, por fim, as regras para a escolha dos candidatos na lista.⁶¹ Sem adentrar nas características acima plenamente, posto que acabar-se-ia por fugir do tema objeto desse trabalho, por-se-á em relevo a

⁶⁰ *Ibidem*, p. 43.

⁶¹ NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 43-44. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2016.

possibilidade de se fazer coligações partidárias, visto que trata-se de importante aspecto para o estudo da fidelidade partidária, notadamente em relação a titularidade do mandato eletivo.

A possibilidade de se realizar coligações partidárias, que é a união de partidos políticos para a disputa do pleito eleitoral, é característica importante na definição das eleições no sistema proporcional de lista. Aduz esse aspecto que, em que pese os partidos manterem sua autonomia organizacional, apresentando lista própria de candidatos, os votos recebidos por cada um serão agregados para efeito do cálculo dos assentos parlamentares. Desse modo, as coligações possibilitam maiores chances de pequenos partidos poderem conseguir representação. Jairo Nicolau, sobre o mecanismo de distribuição de votos para as coligações, explana:

“Nos países que permitem coligação, o processo de distribuição de cadeiras ocorre em duas fases. Na primeira há a distribuição das cadeiras do distrito eleitoral entre os partidos e as coligações. Na segunda as cadeiras conquistadas por uma coligação são distribuídas entre os partidos que a compuseram: cada partido recebe um número proporcional à contribuição que deu para a votação total da coligação.”⁶²

O sistema de lista fechada é o sistema que é adotado pelas democracias mais novas. Nele, a ordem da lista dos candidatos apresentada pelos partidos políticos é respeitada, de modo que os assentos ganhos são distribuídos de acordo com a ordem apontada. Denota-se, assim, a grande importância dada a esses entes, sendo os responsáveis pela escolha dos representantes que ocuparão os assentos parlamentares. Nesse sentido, o eleitor vota apenas nos partidos, e não diretamente nos candidatos. Exemplos de países que adotam esse modelo são África do Sul, Argentina, Colômbia e Paraguai.

O sistema de lista aberta difere do sistema de lista fechada em dois principais aspectos. O primeiro aspecto é que os eleitores votam nos candidatos, e não nos partidos; o segundo aspecto, que mostra-se como uma consequência do primeiro, é a formação da ordem dos candidatos da lista, que será feita de acordo com a apuração dos votos, do mais para o menos votado, dando-se, assim, maior importância ao número de votos dado a cada candidato.

Esse modelo é adotado por poucos países, sendo contemplado pelo Brasil, Chile, Finlândia e Polônia. Trata-se de sistema que delega menos força aos

62 *Ibidem*, p.53.

partidos políticos, notadamente em relação a ocupação dos assentos parlamentares conseguidos. Outra característica comum é a tendência dos partidos terem “fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com alta popularidade”⁶³; devido a importância dada aos candidatos na votação, notadamente devido ao número de assentos parlamentares do partido estar atrelado ao somatório dos votos dos candidatos individualmente, os partidos optam por trazer personalidades que consigam grande número de votos.

O sistema eleitoral brasileiro aponta algumas peculiaridades, que serão tratadas em momento oportuno no tópico abaixo.

3.4 Sistemas eleitorais adotados no Brasil

No Brasil, adotam-se os sistemas majoritário e proporcional. Para os cargos de chefia do executivo e seus vices, assim como para senadores e suplentes, o sistema majoritário é o adotado, comportando determinadas peculiaridades. Nos demais cargos eletivos, notadamente os legislativos, quais sejam, deputados e vereadores, adota-se o sistema proporcional, também respeitando-se determinadas premissas específicas.

O sistema majoritário, para a presidência e vice-presidência, é contemplado constitucionalmente no art. 77, parágrafo 2°. Nos cargos de chefia executiva e vices estadual e do distrito federal, é contemplado no art. 28 e 32, parágrafo 2°. No caso dos municípios, a adoção é disposta no art. 29, II. Nesses casos, impera-se a espécie do sistema majoritário de dois turnos, em que o candidato só será eleito caso alcance a maioria absoluta dos votos computados, excetuando-se os brancos; caso contrário, é realizada nova eleição com os dois candidatos mais votados, conforme dispõe o art. 77, parágrafo 3°.

Há, ainda, de se trazer a regra específica no que tange à esfera executiva municipal: a regra do sistema majoritário de dois turnos acima apontada é válida apenas para municípios com mais de 200 mil habitantes; caso não, aplicar-se-á o sistema majoritário simples.

⁶³NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 56. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2016.

Ademais, o sistema majoritário, também em sua modalidade simples, é aplicado para os cargos de senador e suplentes, consoante dispõe o art. 46 da CRFB/88 e art. 83 da Lei 4.737/65, Código Eleitoral.

Para os cargos de deputados e vereadores, adota-se no Brasil o sistema representativo proporcional de lista aberta. Nesse sentido, dispõe a Constituição federal, em seu art. 45, para os cargos de deputados federais; em seu art 27, parágrafo 1º e art. 32, parágrafo 3º, para os deputados estaduais e distritais e, por fim, em seu art. 29, IV, para os vereadores.

Há de se apontar, no sistema proporcional brasileiro, algumas características específicas⁶⁴. A primeira singularidade a ser apontada consiste na possibilidade de o eleitor poder votar unicamente no partido. Desse modo, o voto no partido (voto de legenda) contribui unicamente para a distribuição de cadeiras, seja do partido ou da coligação, caso o partido esteja coligado, mas não afeta a disputa dos candidatos da lista em relação ao número de votos recebidos individualmente.

A outra singularidade a ser apontada, concernente as coligações, consiste no fato de que é feita uma única lista única para a coligação, sem levar-se em disposição apenas o partido coligado individualmente. Nesse sentido, a ordem dos candidatos para uma possível distribuição de assentos será feita de acordo com os mais votados de toda a coligação, e não dos candidatos de cada partido.

Essas duas características coadunam para tornar o sistema eleitoral proporcional brasileiro único, notadamente pela possibilidade de o voto de legenda não contribuir para a eleição do candidato do partido votado. Jairo Nicolau, em melhor explicação:

“A combinação de coligação com a possibilidade de o eleitor votar na legenda, tal como ocorre no Brasil, produz um resultado curioso. Ao votar na legenda, quando o partido de sua preferência está coligado, o eleitor não garante que seu voto ajude a eleger especificamente um nome do seu partido. Na prática, esse voto é contabilizado apenas para definir o total de cadeiras obtido pela coligação.”⁶⁵

Feitas essas considerações, adentrar-se-á no próximo capítulo, em que poderá se analisar plenamente a aplicabilidade da fidelidade partidária no cenário

64 Tais disposições não são encontradas nos outros países que adotam o sistema de lista aberta, que são Chile, Finlândia e Polônia.

65 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 54. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

brasileiro. De início, há de se notar a necessidade do estudo realizado: a análise da regência ou não do referido princípio pressupõe como fundamento o modo como é realizada a opção do representante do povo. Nesse sentido, apenas com o estudo de como é feita efetivamente a distribuição do poder público brasileiro é que poder-se-á aprofundar o estudo da eficácia da fidelidade partidária.

4 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Adentra-se, assim, ao principal objeto de estudo desse trabalho. A fidelidade partidária é um princípio de notável importância em nosso ordenamento jurídico. Além de reforçar a ligação entre a vontade do eleitorado e o exercício do mandato por seu representante, contribui para o fortalecimento de entidades fundamentais para a democracia representativa: os partidos políticos. Nesse sentido, o estudo da fidelidade ganha contorno importante no atual cenário político brasileiro, principalmente com as novidades introduzidas nessa temática: a interpretação do STF dada com o julgamento da ADI nº5.081/2015 e a introdução das chamadas “janelas eleitorais” ao ordenamento jurídico.

4.1 Conceito de fidelidade partidária

O estudo desse instituto pressupõe, primeiramente, a conceituação do mesmo, visto que fundamental para a delimitação do tema tratado e, ainda, para a análise de sua aplicabilidade.

Segundo Augusto Aras, a fidelidade partidária “representa o dever, genericamente considerado, de observância das normas estatutárias, das diretrizes e do ideário programático do partido político.”⁶⁶ Vânia Siciliano Aieta, no mesmo sentido, aduz que “por fidelidade partidária pode-se entender a obrigatória vinculação do representante eleito às diretrizes políticas estabelecidas pelos órgãos de comando do seu partido”⁶⁷.

Celso Ribeiro Bastos aduz que a fidelidade partidária constitui a obrigação dos filiados de “não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos [da organização partidária] sob pena de perda do mandato”⁶⁸. Nesse sentido, Clèmerson Merlin Clève, indo mais a fundo, relacionando o instituto a perda de mandato:

66 ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006. p.142.

67 AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma política: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

68 BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 159 e 204. p. 613.

De um lado encontra-se a fidelidade partidária considerada na dimensão exigente de lealdade ao estatuto, programa e diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, tal como disciplinado no art. 17, §1º, da Constituição, implicante, no caso de descumprimento, de sanção aplicada pela própria agremiação política. Essa dimensão da fidelidade não se confunde com aquela, ultimamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, em função de mutação de antiga orientação jurisprudencial, presente de modo implícito na Constituição como mera decorrência do sistema representativo, segundo o entendimento daquelas Colendas Cortes, que autoriza a perda do mandato, decretada pela Justiça Eleitoral, sendo ela para tanto provocada nas hipóteses de cancelamento de filiação ou mudança de partido sem justa causa.⁶⁹

O conceito acima exposto é fundamental para o objeto em enfoque, notadamente devido à relação do princípio com a titularidade do mandato eletivo. Esvaziar-se-ia de sentido o estudo sob a ótica do transfuguismo dos parlamentares e, portanto, da titularidade do detentor do mandato eletivo a depender do sistema eleitoral em questão sem que se aproximasse a fidelidade partidária de um conceito não apenas bilateral, levando-se em consideração apenas a relação partido-candidato, mas público, em que a norma obriga o eleito a manter-se vinculado. Nessa temática, traz-se o escólio de Raquel Cavalcanti Ramos Machado, cujos apontamentos aduzem acerca da conseqüente diferenciação entre o dever de fidelidade e o dever de disciplina partidária:

A partir de 2007, porém, entende-se que a fidelidade partidária é matéria de Direito Público, ao passo que a chamada disciplina partidária, relacionada ao atendimento das normas do estatuto, é matéria de Direito Privado. Apesar de tal distinção didática não ter sido feita expressamente pelos Tribunais, é possível aferi-la de sua leitura sistêmica, uma vez que a fidelidade poderá ser examinada pela Justiça Eleitoral, enquanto os demais temas permanecerão sob a análise do partido, cuja decisão estará ainda sujeita à apreciação da Justiça Comum.

Em outros termos, disciplina partidária é palavra de significação ampla relacionada ao respeito das normas estatutárias, enquanto à conduta a ser adotada pelos filiados e repercute na relação privada entre partido e filiado. Fidelidade partidária equivale à permanência do filiado no partido, sem saída injustificada, tendo a repercussão na relação de Direito Público decorrente do exercício do direito de voto, entre eleitor, partido político e candidato.⁷⁰

Podemos, assim, conceituar a fidelidade partidária como o vínculo formado pelos candidatos com o partido político e com os ideais e as diretrizes estabelecidas em seu estatuto que, inicialmente, mostra-se como apenas da seara

69 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato**. 2012. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MERLIN_Clemerson_Expulsao.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

70 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas, 2016. 295 p. pag. 121.

privada; a importância dos partidos políticos para os eleitores, notadamente na escolha de seus candidatos e, ainda, o estabelecimento de normas eleitorais, de caráter notadamente cogente, sujeitam juridicamente o parlamentar ao direito público, aproximando a fidelidade partidária a um conceito bem mais amplo, mostrando-a como fundamental na democracia representativa partidária brasileira.

4.2 Origem e histórico da fidelidade partidária no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988

Em que pese não utilizar exatamente o termo fidelidade partidária, pode-se aduzir que seu aparecimento inicial, no Brasil, foi no plano infraconstitucional, com a publicação da Lei nº4.740, de 15 de julho de 1965, primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Aduzia, em seu art. 51, *caput*, que os filiados que faltassem com os deveres de disciplina e desrespeitassem os princípios programáticos partidários incorreriam em medidas disciplinares.⁷¹

Apesar de serem previstas normas de fidelidade partidária, o art. 50 do referido diploma, em seu parágrafo único, aduzia que mesmo com o cancelamento do registro de um partido por motivos de contrariedade ao regime democrático, assim como contrariedade à pluralidade democrática e a garantia dos direitos fundamentais do homem, os parlamentares manteriam o cargo eletivo, caso demonstrassem estar contra a ordem programática disposta no partido.⁷² Evidenciase, aqui, a pouca importância dada aos partidos políticos à época, notadamente com o intuito do poder público de enfraquecer essas entidades.

No plano constitucional, a fidelidade partidária surge com a Constituição de 1967, em seu art. 149⁷³. Entretanto, como imperativo condicionante a perda de

71 Aduzia o referido artigo: Art. 51. Os filiados ao partido que faltarem a seus deveres de disciplina, ao respeito à princípios programáticos, à probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, ficarão sujeitos às seguintes medidas disciplinares: [...] BRASIL. Lei no 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. DOU de 19.7.65. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1965. Disponível em: . Acesso em: 10 nov. 2016.

72 Art. 50. Cancelado o registro de um partido, subsistem os mandatos dos cidadãos eleitos sob sua legenda, salvos e o cancelamento tiver sido decretado em virtude do preceito do art. 46. Parágrafo único. Na hipótese prevista na parte final deste artigo, não terão cassados os seus mandatos os representantes que houverem, comprovadamente, se insurgido contra a orientação partidária que motivou o processo. BRASIL. Lei no 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. DOU de 19.7.65. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1965. Disponível em: . Acesso em: 10 nov. 2016.

73 Aduzia o referido artigo: Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos

mandato eletivo, surge apenas com a emenda constitucional nº1 de 1969. Aduz o artigo 35, V⁷⁴, da referida emenda, que o parlamentar que praticasse atos de infidelidade incorreria no art.152, parágrafo único, do mesmo diploma, vinculando o eleito às diretrizes e finalidades programáticas da legenda pela qual foi eleito:

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...]

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.⁷⁵

Apesar de, inicialmente, aparentar mostrar-se como um avanço para o aprimoramento dos laços partidários, com o conseqüente fortalecimento dos partidos políticos, a disposição acima teve finalidade distinta. À época, com o Ato Complementar nº 4 de novembro de 1965, havia sido implantado o bipartidarismo no Brasil pelo Regime Militar, com a formação dos blocos ARENA e MDB; nesse sentido, a fidelidade partidária mostrava-se muito mais como ferramenta do poder público visando a um maior controle nas entidades partidárias criadas, notadamente a manutenção da unidade do ARENA, agremiação afeta aos militares.

Adriana Campos Silva e Polianna Pereira dos Santos, com efeito, fazem importante observação acerca da finalidade desse dispositivo à época:

Há, todavia, algumas observações importantes com relação a esta regulamentação. Primeiramente, cumpre destacar o fato de que a EC nº 01/69 é apontada pela corrente majoritária como uma nova Constituição, outorgada pela Junta Militar que governava o país à época. Trata-se de norma de matiz autoritário. Importante compreender isso ao analisar o dispositivo que inaugurou o tratamento da fidelidade partidária no Brasil — à época, sob a rubrica “disciplina partidária”.⁷⁶

Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] V - disciplina partidária;

74 Aduzia o referido artigo: 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. BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969** Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

75 BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

76 SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. **O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade->

Em 1971, foi editada a lei nº 5.682, segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos⁷⁷. Com efeito, esse instrumento normativo tinha por essência estabelecer uma fiscalização ainda maior nos blocos partidários formados, buscando a centralização nas decisões dos referidos entes. Nesse sentido, a regulamentação da perda do mandato por infidelidade partidária foi um dos grandes objetivos da segunda LOPP, conforme aduz Orides Mezzaroba:

Conforme o texto constitucional de 1969, pelo instituto da *fidelidade partidária* ficava determinado que perderia o *mandato* o representante que por atitudes ou pelo voto se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o *Partido* sob cuja legenda fora eleito. Essa medida foi tomada pelo governo militar, como forma de evitar novas traições no seu bloco de apoio, em casos polêmicos como o do Deputado Márcio Moreira Alves, quando vários parlamentares da ARENA votaram com o MDB, pela absolvição daquele parlamentar.⁷⁸

A regulamentação de como se dava a perda do mandato por infidelidade teve guarida nos arts. 75 e 76 da lei nº 5.682. Aduzia o texto normativo que a representação para a perda do mandato, de competência da justiça eleitoral, ocorreria mediante provocação do partido, a ser ajuizada no prazo de 30 dias contados do conhecimento do ato que caracterizasse a infidelidade partidária.

Posteriormente, em 13 de outubro de 1978, a emenda constitucional nº11 introduziu uma ressalva acerca da perda do mandato por infidelidade partidária, elencando a possibilidade de desligamento do partido pelo parlamentar caso participasse como fundador de novo partido:

Art. 152 - A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal. [...]
§ 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

Conforme aduz Thiago Barreto Portela, entre 1984 e 1985, o princípio da fidelidade partidária perderia força, notadamente devido as eleições presidenciais que se aproximavam. Discutir-se-ia, assim, se o referido princípio seria aplicável ao

partidaria.pdf>. Acesso em: 19 set. 2016.

77 BRASIL. Constituição (1971). Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1970-1979/L5682impressao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

78 KINZO e LAMOUNIER, 1986 *apud* MEZZAROBBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.352.

Colégio Eleitoral, que seria o responsável pelas eleições indiretas para a presidência da república que iriam ocorrer.⁷⁹ Em que pesem as grandes discussões ocorridas à época, o TSE, por meio da resolução nº12.017/1984, respondendo a consulta formulada pelo deputado federal Norton Macedo Correia, entendeu não prevalecer o princípio da fidelidade partidária para o Colégio Eleitoral.⁸⁰

Seguir-se-ia, por fim, anteriormente a Constituição Federal de 1988, a publicação da emenda constitucional nº25, de maio de 1985, que suprimiu a fidelidade partidária do texto constitucional, retirando-a efetivamente do ordenamento jurídico. A referida emenda ensejou uma ampla reforma política à época, cuja retirada do dever de fidelidade propiciou “a troca de legendas se intensificou e enfraqueceu um dos elementos essenciais à viabilização da democracia representativa: o partido político.”⁸¹

Após essa reforma, seguir-se-ia a efetiva redemocratização brasileira, em que o instituto da fidelidade partidária voltaria a figurar no ordenamento jurídico brasileiro.

4.3 Histórico da fidelidade partidária a partir de 1988: evolução do entendimento da jurisprudência pátria

A Constituição Federal de 1988 teve como expressa a fidelidade partidária, em seu artigo 17, § 1º⁸², dispondo que os partidos políticos devem

79 PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da Fidelidade Partidária a partir do elo entre os Partidos e as Ideologias políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. p. 79.

80 Aduzia a resolução citada: COLÉGIO ELEITORAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA DIRETRIZ PARTIDÁRIA. VALIDADE DE VOTO. 1. Não prevalecem, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os arts. 75 e 75 da Constituição, as disposições relativas à fidelidade partidária, previstas no art. 152, §§ 5º e 6º, da Constituição, arts. 72 a 74, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e arts. 132 e 134, da Resolução 10.785, de 15/02/80 (Resolução 11.985, de 06/11/84). 2. Não pode o Partido Político fixar, como diretriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio Eleitoral, a obrigação de voto em favor de determinado candidato. 3. Em decorrência da liberdade de sufrágio, é válido o voto de membro do Colégio Eleitoral dado a candidato registrado por outro Partido Político. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 12.017, de 27 de novembro de 1984**. Colégio Eleitoral. Fidelidade partidária. Diretriz partidária. Validade de voto. Brasília, 1984. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria>>

81 MORAES FILHO, José Filomeno de; CASTRO, Matheus Felipe de. **Os partidos políticos e a fidelidade partidária: uma análise constitucional em favor da democracia representativa. Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Florianópolis, p.581-608, 2015. p. 586.

82 Aduz o referido dispositivo: Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos

estabelecer em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária. Ainda acerca do tratamento constitucional, há de se pôr em relevo que a hipótese de infidelidade partidária sem justa causa não foi tratada expressamente como causa de perda de mandato pelos parlamentares, não figurando, assim no rol taxativo do artigo 55 desse diploma. Nota-se que o constituinte originário, ante o grande controle exercido pelo regime militar, optou por dar maior autonomia aos partidos políticos. Nesse sentido, a Constituição de 1988 procurou estabelecer normas que vedassem o controle desmedido dessas instituições, tratando os partidos como entidades de direito privado e assegurando a livre criação, fusão, incorporação ou extinção destes.

Em 1989, o tema fidelidade partidária foi levada pela primeira vez ao TSE. Por meio da consulta nº 9.914, foi indagado se a titularidade do mandato do parlamentar conservar-se-ia caso ingressasse em outra legenda partidária. A Corte Eleitoral, em resposta, editou a resolução nº 15.090, aduzindo não existir no ordenamento disposição que possibilitasse a perda do mandato por infidelidade.⁸³

Posteriormente, ainda em 1989, o STF teve de se posicionar sobre o tema, no mandado de segurança nº20.927. No mesmo sentido do TSE, a Corte Constitucional entendeu não vigorar o princípio da fidelidade partidária no ordenamento pátrio:

Mandado de Segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos

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

83 Dispõe a referida resolução: [...] 2. A Emenda Constitucional nº 25/85, revogou os dispositivos constantes da EC nº 1/69, que dispunham sobre a infidelidade partidária, e, em consequência, deixaram de vigorar os arts. 72 e seguintes da Lei 5.682/71, relativos a perda de mandato por infidelidade partidária. 3. Inexistente no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer "prejuízos", muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o Partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 9.914, Resolução nº 15.090, de 2 de março de 1989**. Relator(a) Min. José Francisco Rezek, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 14/07/1989a, Página 12106 BEL - Boletim Eleitoral, Volume 464, Tomo 1, Página 444.

parlamentares empossados se estende, no silêncio da constituição e da lei, aos respectivos suplentes. Mandado de segurança indeferido.⁸⁴

Nesse sentido, percebe-se que a questão era vista notadamente apenas sob a ótica de uma relação bilateral, entre o partido e o candidato, tratando-se de matéria afeta unicamente ao Direito Privado.

Raphael Ramos Monteiro, sobre a orientação dada pelo TSE e STF à época, em elucidativa explicação, aduz que:

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 suplantiar 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.⁸⁵

Em 1995, foi editada a Lei nº 9.096, terceira Lei dos Partidos Políticos. Contrariamente ao que vinham entendendo os tribunais acima, o artigo 26⁸⁶ da referida lei dispôs que perde automaticamente função ou cargo que exerça na casa legislativa o parlamentar que deixar a legenda que tenha sido eleito. Entretanto, essa norma não teria aplicabilidade relativamente ao mandato eletivo, notadamente devido a manutenção do entendimento do TSE e do STF. Álvaro Osório do Valle Simeão, nesse sentido:

Tal previsão legal, apesar de extremamente cristalina, permaneceu sem aplicação em face de um entendimento do Supremo Tribunal Federal que se protraiu no tempo, segundo o qual a infidelidade partidária não repercutiria sobre o mandato eletivo. Desse modo, a sanção partidária máxima, para atos de infidelidade, era a exclusão dos quadros do partido. O mandato, nessa concepção, se ligava ao patrimônio subjetivo do candidato eleito, pois quando este mudava de partido levava consigo o direito de continuar exercendo o cargo para o qual tinha sido eleito.⁸⁷

O cenário acima apontado, que perdurou até meados de 2007, teve como consequência uma ampla troca de legendas, o que contribuiu para enfraquecer as

84 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 20.927**, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/1989b, DJ 15-04-1994 PP-08061 Ement VOL- 01740-01 PP-00130. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

85 MONTEIRO, Raphael Ramos. **Fidelidade Partidária e as Eleições**: Uma Nova Peça no Tabuleiro Jurídico-Político. p. 16. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/2437435>. Acesso em: 13 nov. 2016.

86 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.

87 SIMEÃO, Álvaro Osório do Valle. **Fidelidade Partidária, Perda de Mandato e Liberdade para a criação de Partidos Políticos no Brasil**. P. 2. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450653>. Acesso em: 10 nov. 2016.

entidades partidárias e impossibilitou um maior fortalecimento do liame entre o partido e seu parlamentar. Como consequência, as diretrizes e princípios partidários perdiam importância frente as necessidades individuais dos parlamentares, que poderiam livremente se desfiliar sem perder a titularidade do mandato eletivo.

Entretanto, em 2007, o cenário político-partidário brasileiro sofreu modificações. O TSE, respondendo a consulta nº 1.398, que gerou a resolução nº22.526, de relatoria do Ministro César Asfor Rocha, formulada pelo Partido da Frente Liberal, entendeu que “os partidos políticos e as coligações conservam o direito à 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”⁸⁸. Assim, o partido político, e, em caso de omissão, o suplente ou o Ministério Público Eleitoral(MPE), teriam legitimidade para requerer judicialmente o mandato do parlamentar que trocasse de legenda.⁸⁹

Seguindo esse entendimento, o TSE, acerca dos cargos alçados pelo sistema majoritário, respondeu afirmativamente a consulta nº 1.407⁹⁰, de relatoria do ministro Carlos Ayres Britto, entendendo prevalecer, também, o dever de fidelidade partidária.

Acerca do posicionamento da Corte Eleitoral nas consultas acima diagnosticadas, aduz Raquel Ramos Cavalcanti Machado:

Desde o exame da primeira consulta formulada, o Tribunal Superior Eleitoral havia invocado a essencialidade dos partidos para a candidatura. Quanto aos cargos proporcionais, a relação entre partido(ou coligação) e candidato é mais evidente diante do fato de que o voto tem caráter binário(é necessariamente atribuído à legenda). O Tribunal Superior Eleitoral entendeu, porém, que se aplica aos dois tipos de eleições(proporcionais e majoritárias), sobretudo tendo em vista que o candidato se vale do partido para vencer, seja quanto a estrutura fornecida, às coligações formadas, à ideologia com a qual se identifica.⁹¹

88 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA n. 1.398/DF, Res. n. 22.526**, de 27 de março de 2007. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>. p. 10. Acesso em: 10 nov. 2016.

89 PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da Fidelidade Partidária a partir do elo entre os Partidos e as Ideologias Políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. p. 83-84.

90 Em resposta, o TSE, por meio da Resolução 22.600: CONSULTA. MANDATO. CARGO MAJORITÁRIO. PARTIDO. RESPOSTA AFIRMATIVA. BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.600, de 16 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 10 nov. de 2016.

91 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas, 2016. p. 122.

No mesmo ano, o STF, ao julgar os mandados de segurança nº26.602, nº26.603 e nº26.604, ratificou a posição da Corte Eleitoral para os cargos alçados pelo sistema proporcional, reconhecendo o dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária.

O TSE, por consequência, editou a resolução 22.610/2007⁹²(alterada posteriormente pela Resolução 22.733/2008⁹³), para regular o processo de perda do mandato eletivo, assim como os casos de justa causa para a desfiliação partidária. As referidas resoluções foram objeto da ADI 3.999-7, do Distrito Federal(DF), e da ADI 4.086-3/DF, notadamente em seu aspecto formal, face a suposta usurpação de competência do legislativo e do executivo, sob o pretexto de disporem sobre normas de direito eleitoral e processual; o STF, porém, entendeu constitucionais as referidas resoluções, dispondo, entretanto, que:

5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar.⁹⁴

Assim sendo, a partir de 2007, foi reconhecida a necessidade de observância do princípio da fidelidade partidária. Interessante notar que a migração partidária teve sensível diminuição a partir dessa data.⁹⁵

Acerca das hipóteses de desfiliação por justa causa, dispõe o art. 1º da resolução 22.610/2007:

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

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

92 BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. 2007b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

93 BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008**. 2007b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-com-texto-da-consultoria/fidelidadepartidaria/res022733.11032008.pdf>>

94 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **ADI 3.999-7**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julg. em 12.11.2008, DJe-071, pub. 17.04.2009

95 Com efeito, a mudança partidária na Câmara dos Deputados teve seus números reduzidos entre 2007 e 2014, se comparada com o período compreendido entre 1995 a 2006, conforme observa-se no estudo específico realizado por Clay Sousa e Teles. TELES, Clay Sousa e. **Mudança entre Partidos na Câmara dos Deputados: Sazonalidade e o Impacto da Fidelidade Partidária**. 2015. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/213/286>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Acerca desse diploma normativo, Thiago Barreto Portela aduz que foi introduzida, para fins de desfiliação partidária com justa causa, “como novidade no ordenamento jurídico, as hipóteses de incorporação ou fusão do partido, de mudança substancial ou desvio reiterado do programa do partido e de grave discriminação pessoal.” Tal premissa observa-se por já ter sido anteriormente disposta na anterior LOPP, de 1971, a hipótese de criação de novo partido.⁹⁶

Primeiramente, é de se notar que o inciso I e o inciso II, esse último em maior escala, proporcionaram mecanismos para que o parlamentar pudesse desfiliar-se. Nesse sentido, Clay Sousa Teles aduz que “conclusão inarredável é a que o sistema político encontrou alternativas para os parlamentares insatisfeitos com os partidos pelos quais foram eleitos, das quais a criação de novos partidos se mostrou a mais utilizada.”⁹⁷

Há de se pôr em relevo, ainda, a importância do inciso III do referido dispositivo, notadamente devido à fidelidade partidária ser intrinsecamente associada também ao dever de observância das diretrizes, programas e normas legitimamente estabelecidas pelo partido político; assim sendo, a possibilidade de justa causa para desfiliação devido à mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário mostra-se como ferramenta basilar para a manutenção fiel da vontade manifestada pelo eleitorado, sendo instrumento de proteção da representatividade democrática. Karla Neves Guimarães da Costa Aranha, acerca do referido dispositivo, aduz:

Considerando que o pluralismo político é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, bem como esta se constitui em um Estado Democrático de Direito, onde os cidadãos expressam sua vontade por meio de uma democracia representativa, escolhendo representantes filiados a partidos políticos para que estes o representem no governo do País, é razoável afirmar que o programa partidário é de vital importância dentro desse processo, na medida em que transmite ao eleitor a ideologia partidária dos candidatos a cargos eletivos, permitindo-lhes uma escolha mais lúcida e transparente, de acordo com suas convicções.⁹⁸

96 PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da Fidelidade Partidária a partir do elo entre os Partidos e as Ideologias Políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. p. 85.

97 TELES, Clay Sousa e. **Mudança entre Partidos na Câmara dos Deputados: Sazonalidade e o Impacto da Fidelidade Partidária**. 2015. p. 75. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/213/286>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

98 ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. **A (Im)precisão da Justa Causa para Desfiliação Partidária**. p. 51. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Aranha_A_Imprecisao.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2016.

A discussão acerca da fidelidade partidária retornaria ao cenário jurídico-político com o julgamento da ADI 5.081/DF, em 27 de maio de 2015, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso. A celeuma envolvida teve cerne no dever ou não dever de observância do princípio da fidelidade partidária para os cargos majoritários, que, à luz do TSE, desde 2007, deveria ser observado.

4.4. ADI 5.081/DF: A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária para os cargos do sistema eleitoral majoritário

Em 2015, foi ajuizada a ADI 5.081/DF, de autoria do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, em face da Resolução nº22.610, que regulamentou o processo de perda do mandato por infidelidade partidária. Diferentemente da ADI 3.999-7/DF e da ADI 4.086-3/DF, contempladas no tópico 4.3 desse trabalho, a ADI 5.081/DF questionou materialmente a resolução 22.610/2007. Com efeito, a aludida ação constitucional teve por objeto o art. 10 e o art. 13 da referida resolução; acerca dos dispositivos questionados, o relator Luís Roberto Barroso:

A requerente alega que os termos “suplente” e “ou o vice”, constantes do art. 10, e o trecho “e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário”, inscrito no art. 13, violam o sistema eleitoral e o estatuto constitucional dos congressistas, especialmente os arts. 14, caput; 46, caput; 55, caput; e os parágrafos do art. 77, todos da Constituição.⁹⁹

Arguiu-se, assim, que a resolução 22.610/2007 não seria aplicável para os mandatos alçados pelo sistema majoritário, o que, por consequência, teria como questionamento se o dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade partidária em relação a titularidade de seus mandatos teria vigência para os eleitos por esse sistema.

O STF, julgando procedente o pedido formulado na referida ação de controle concentrado, diversamente do que havia decidido o TSE em 2007,

99 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Julgamento: 27/05/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe 162, Divulg 18.8.2015, Public. 19.8.2015. p.2. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

entendeu não ser aplicável a perda do mandato por infidelidade partidária para os cargos eleitos pelo sistema majoritário. Dispõe a ementa da referida decisão:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO.

1. Cabimento da ação. Nas ADIs nº 3.999/DF e 4.086/DF discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.

2. As decisões nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.

3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, par. ún. e art. 14, caput).

4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.¹⁰⁰

Nota-se que o julgamento teve como base a defesa da soberania popular e o respeito a vontade do eleitor, que seriam feridos caso se aplicasse o princípio da fidelidade partidária quando da titularidade do mandato eletivo ao sistema majoritário.

Nesse sentido, faz-se necessário melhor aprofundar as características do sistema majoritário aduzidas no voto do ministro relator, notadamente em contraponto ao sistema proporcional. Dispôs a decisão que haveria de se verificar se a centralidade dos partidos políticos, denotada na necessária filiação partidária, no uso dos recursos do fundo partidário, no tempo de propaganda nos veículos midiáticos etc., seriam motivos suficientes para que se estendesse a regra da fidelidade partidária para os cargos alçados pelo sistema majoritário. Concluiu-se, entretanto, que não havia razão suficiente para que esse princípio fosse estendido para os cargos majoritários, por ser o vínculo entre o partido e o mandato muito mais

100BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Julgamento: 27/05/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe 162, Divulg 18.8.2015, Public. 19.8.2015. p.1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

tênue do que o existente no sistema proporcional, notadamente devido à ausência da transferência de votos e devido à votação centrar-se muito mais na “figura do candidato” do que no partido político.¹⁰¹

Acerca desse importante precedente, há de se trazer o escólio de Clèmerson Merlin Clève e Ana Carolina de Camargo Clève:

Portanto, a Resolução n. 22.610, em seus artigos 10 e 13, ao igualar os dois sistemas eleitorais - o proporcional e o majoritário - violou, para o STF, o núcleo do princípio democrático de que faz parte a soberania popular porque desvirtua a vontade concretizada nos pleitos. Esse novíssimo entendimento foi exarado no julgamento de 27 de maio de 2015, com acórdão publicado em agosto do mesmo ano, e modificou, como se viu, a posição estabelecida pelo TSE em 2007.¹⁰²

Desse modo, o STF firmou plenamente o entendimento acerca da aplicabilidade da fidelidade partidária para os mandatos eletivos a depender dos sistemas eleitorais. Para os cargos alçados pelo sistema proporcional, manteve-se o entendimento firmado nos mandados de segurança n°26.602, n°26.603 e n°26.604, sendo a fidelidade partidária princípio de observância obrigatória. Para os cargos alçados pelo sistema majoritário, diferentemente do disposto nas resoluções n°22.600 e n°22.610 do TSE, não se tem vigente o princípio da fidelidade partidária; como consequência, não há de se falar em perda de mandato por infidelidade partidária.

Seguir-se-á, nesse trabalho, ao estudo de um instituto do Direito Eleitoral que causou bastante celeuma no cenário político brasileiro: as chamadas “janelas eleitorais”. Em que pese a decisão do STF em sede de controle concentrado acerca da aplicabilidade da fidelidade partidária, tendo como objeto a resolução 22.610/2007, a publicação da lei n° 13.165¹⁰³, de 29 de setembro de 2015,

101BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n° 5.081/DF**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Julgamento: 27/05/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe 162, Divulg 18.8.2015, Public. 19.8.2015. p. 24. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

102CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. **A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43664/a-evolucao-da-fidelidade-partidaria-na-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/1>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

103BRASIL. Lei n° 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **DOU de 26.11.2015**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2015d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

conhecida como “minirreforma eleitoral”, modificou o cenário político-jurídico. Apesar de não ter revogado inteiramente a referida resolução, finalizou a transitoriedade e excepcionalidade daquele diploma para fins de regulamentar as hipóteses de justa causa para desfiliação, trazendo, ainda, importantes novidades nessa temática.

4.5 As chamadas “janelas eleitorais”

O tema aqui tratado merece, inicialmente, considerações preliminares. Primeiramente, há de aduzir que a possibilidade de migração partidária, no âmbito dos sistemas proporcionais, por justa causa, é situação que se configura excepcionalmente, notadamente em relação a se ter reconhecido a figura da agremiação partidária como central para o alcance dos cargos de deputados e vereadores. Nesse sentido, Orides Mezzaroba aduz que:

Pela lógica do sistema eleitoral brasileiro, que admite também o voto de legenda, os mandatos daqueles representantes eleitos por esse recurso deveriam pertencer ao Partido, cabendo a este último resguardar a confiança no representante depositada pelos seus militantes e simpatizantes, através do acompanhamento permanente das ações legislativas postas em prática pelo parlamentar.¹⁰⁴

Ademais, há de se pôr em relevo que, em que pese o Poder Legislativo ter efetivamente suprido a regulamentação necessária a efetivação do dever de fidelidade, com a positivação das hipóteses para justa desfiliação, a introdução de lapsos temporais de livre desfiliação partidária periódicos para os detentores de cargos proporcionais mostra-se no mínimo contraditória ao que salvaguarda o referido princípio. Nesse sentido, há de se indagar se o princípio da fidelidade partidária continuaria sendo observado; não estaria, o legislativo, buscando mecanismos para, no âmbito da titularidade dos mandatos eletivos, burlar o dever de fidelidade?

4.5.1 A Janela Eleitoral do Art. 22-A, parágrafo único, inciso III, introduzida pela Lei nº13.165 de 2015

¹⁰⁴MEZZAROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p.443.

A “minirreforma eleitoral” de 2015, entre outras modificações, inseriu o artigo 22-A à Lei dos Partidos Políticos, com o fito de regular as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, cujo teor é o seguinte:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

De início, há de se perceber que foram suprimidas as hipóteses relativas à incorporação ou fusão do partido e criação de novo partido, anteriormente contempladas pela resolução 22.610/2007, sendo mantidas as causas de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação política pessoal. Acerca da retirada da hipótese de criação de novo partido político, aduz Thiago Barreto Portela que “essa alteração certamente desestimulará a criação de partidos baseados na simples motivação de acomodar aliados políticos de outros partidos.”¹⁰⁵

A novidade foi a introdução do inciso III do referido artigo, que autoriza a mudança de partido, desde que efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer a próxima eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Assim, o detentor de cargo eletivo proporcional, que tem o dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade partidária, caso queira concorrer a eleição por outro partido no ano do término do seu mandato, seja para cargos proporcionais ou para cargos majoritários, poderá fazê-lo, desde que realize a migração partidária nos 30 dias antecedentes ao prazo de filiação exigido em lei, que foi modificado para 6 meses¹⁰⁶. Acerca do prazo de filiação, nota-se que a modificação introduzida pela lei n° 13.165/2015 contribuiu para diminuir o laço formado entre o candidato e seu partido, notadamente devido a redução do tempo mínimo de filiação.

105PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da Fidelidade Partidária a partir do elo entre os Partidos e as Ideologias Políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. p. 87.

106O Prazo mínimo de filiação exigido anteriormente era de 1 ano.

Assim, observa-se que, a despeito de se ter, em 2015, pacificado o entendimento relativo à aplicabilidade ou não da fidelidade partidária no âmbito dos sistemas eleitorais brasileiros, com o julgamento da ADI nº5.081/DF, o tema é trazido novamente a debate, notadamente pela janela introduzida como hipótese de justa causa para mudança de partido. Thiago Barreto Portela, sobre a temática, aduz:

Nesse sentido, mesmo que o instituto ou princípio da fidelidade partidária tenha ratificado sua importância para o sistema político e jurídico, considerando que o Congresso Nacional editou um ato normativo regulando a referida temática, é visível que o Legislador decidiu estabelecer um mecanismo permitindo maior flexibilidade ao “transfuguismo” partidário. Todavia, vale destacar, a maleabilidade permitida não retira a regra da fidelidade ao partido que elegeu determinado mandatário político.¹⁰⁷

Com efeito, diagnostica-se a opção do legislativo em estabelecer um mecanismo de desfiliação partidária ausente de efetiva motivação. Assim, em que pese se tenham retirado as hipóteses de criação, fusão ou incorporação de partidos do ordenamento, contribuindo para um fortalecimento das agremiações existentes, a introdução de um lapso temporal para troca partidária vai de encontro ao dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade.

A próxima janela eleitoral abordada é bastante atual, tendo sido contemplada pelo ordenamento jurídico em meados de fevereiro de 2016.

4.5.2 A janela eleitoral da emenda constitucional nº91 de 18 de fevereiro de 2016

A emenda constitucional nº91, de 18 de fevereiro de 2016, introduziu uma nova janela partidária ao ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de hipótese que, diferentemente da introduzida pela lei nº13.165/2015, teve lapso temporal único, com sua eficácia já exaurida. Dispõe o art. 1º da referida emenda:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.¹⁰⁸

107PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da Fidelidade Partidária a partir do elo entre os Partidos e as Ideologias Políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. p. 102.

108BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Nº 91, de 18 de Fevereiro de 2016**: Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 13 nov.

O diploma permitiu ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido a que pertence nos 30 dias subsequentes a sua publicação; logo, o representante político teria até o dia 19 de março de 2016 para efetuar o desligamento. Acerca dessa hipótese, há de se notar que ela possibilitou a saída do mandatário do partido a que estava filiado; nesse sentido, ela diferencia-se da janela periódica introduzida pela minirreforma eleitoral de 2015, a qual considera como justa causa necessariamente a mudança partidária, e não apenas a desfiliação.

Outra diferença em relação à janela disposta no art. 22-A, parág. único, III, da Lei dos Partidos Políticos, reside no fato de a EC/91 não diferenciar os mandatos eletivos contemplados. Nesse sentido, a referida janela autoriza a mudança de quaisquer titulares de cargo, sendo ele proporcional ou majoritário, no período por ela compreendido.

Com efeito, denota-se que o dever de fidelidade sofreu modificações ao longo do cenário político-jurídico brasileiro. Nesse sentido, o julgamento da ADI nº 5.081, que firmou o entendimento acerca da não aplicabilidade da fidelidade, quando da titularidade dos mandatos eletivos no sistema majoritário, trouxe nova ótica à matéria. Ademais, a efetiva regulamentação das hipóteses de justa causa para desfiliação finalizou em parte a transitoriedade da resolução nº22.610/2007. Entretanto, a inclusão do lapso temporal periódico para troca partidária referente ao inciso III do art. 22-A, parágrafo único e, ainda, a inclusão da janela referente à EC nº91 de 2016 evidenciam a intenção do legislativo em excetuar o dever de fidelidade.

Desse modo, é de se pôr em relevo que o tema é trazido novamente a debate: o dever de fidelidade, além de flexibilizado, sofreu um efetivo enfraquecimento.

CONCLUSÃO

Observou-se, com o presente estudo, que a fidelidade partidária mostra-se como característica fundamental para a democracia representativa brasileira, notadamente no sentido de manter fiel a vontade popular e proporcionar um fortalecimento maior dos partidos políticos, em especial no âmbito dos mandatos alçados pelo sistema proporcional.

Nesse sentido, o estudo da necessidade da democracia representativa denotou a importância dos partidos políticos como entidades necessárias à realização do efetivo governo indireto.

Constatou-se, com o estudo da origem dos partidos políticos, que estes diferenciam-se das facções, entidades originadoras dos partidos que, de modo distinto, visavam unicamente aos interesses individuais de seus membros. Observou-se, ademais, que essas entidades apenas viriam a efetivamente serem reconhecidas como representativas da vontade popular a partir da primeira metade do século XIX.

Notou-se, ainda, que, no decorrer da história brasileira até 1988, os partidos tiveram dificuldades para que pudessem formar-se como agremiações que refletissem efetivamente os anseios de seus representantes, notadamente com as mudanças ocorridas na esfera do poder público, com a alternância frequente entre períodos democráticos e autoritários e, ainda, com o excessivo controle dispensado a essas entidades no plano normativo. Como consequência, observa-se que é patente a falta de uma consciência partidária palpável no País.

A Constituição de 1988, assim, em contraposição ao grande controle exercido pelo regime militar, deu aos partidos políticos maior autonomia, proporcionando um plano fértil ao estabelecimento de entidades que pudessem efetivamente desenvolver-se como instrumentos reais de representação da vontade do povo.

Nesse contexto, observou-se que a fidelidade partidária, apesar de originariamente mostrar-se como ferramenta de controle para o poder público à

época do governo militar, eleva-se como característica basilar na manutenção e no fortalecimento dos partidos políticos.

Observa-se, assim, que o dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade partidária prevalece para os eleitos pelo sistema proporcional, notadamente com o fito de proteger a vontade manifestada pelo eleitorado e, ainda, a soberania popular. Nesse sentido, os detentores de mandatos da Câmara dos deputados e da Câmara dos Vereadores sujeitam-se a perda do cargo eletivo por infidelidade partidária.

Para os detentores de mandatos alçados pelo sistema majoritário, entretanto, não é o que se percebe. Com efeito, observa-se que, pela mecânica diferenciada dispensada a esse sistema, especificamente pautado na “figura do candidato”, o dever de fidelidade não alcança a titularidade de seus mandatos, tendo como consequência a não aplicabilidade da perda de mandato por infidelidade partidária para os cargos de presidente, governador, prefeito e senador.

Por fim, percebe-se que, a inclusão de lapsos de tempo para a livre desfiliação ou mudança partidária, as “janelas eleitorais”, mostram-se como hipóteses que, para além de flexibilizar, enfraquecem o dever de fidelidade partidária. Ademais, a redução do tempo mínimo de filiação contribui conjuntamente para a diminuição dos laços de fidelidade entre o partido e o candidato. Nesse sentido, em que pese tenham sido efetivamente positivadas as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, notadamente para salvaguardar a observância do referido princípio, a introdução da janela disposta no art. 22-A, parágrafo único, III, à Lei dos Partidos Políticos, assim como da janela disposta na emenda constitucional n°91 de 2016 ao texto constitucional, sem qualquer motivação que efetivamente fundamente a troca partidária, figuram-se como verdadeiras ferramentas que excetam o dever de fidelidade.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma política**: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. **A (Im)precisão da Justa Causa para Desfiliação Partidária**. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Aranha_A_Imprecisao.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006.

BASTOS, Aurélio Wander. **O poder e as leis**: a experiência de dominação eleitoral na Primeira República. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/422-436-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1989.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969. **DOU de 30.10.1969**. Emenda Constitucional Nº1. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **DOU de 5/10/1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 set. 2016.

_____. Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **DOU de 23.07.1971**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1970-1979/L5682impressao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional Nº 91, de 18 de Fevereiro de 2016: Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. **DOU de 19.2.2016**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento). Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. **Ata da 10ª Reunião Ordinária**. Brasília, julho de 1987.

_____. Lei no 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **DOU de 19.7.65**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 9 set. 2016.

_____. Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **DOU de 20.9.1995**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 9 nov. 2016.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **DOU de 26.11.2015**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 12.017, de 27 de novembro de 1984**. Colégio Eleitoral. Fidelidade partidária. Diretriz partidária. Validade de voto. Brasília, 1984. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria>> Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 9.914, Resolução nº 15.090, de 2 de março de 1989**. Relator(a) Min. José Francisco Rezek, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 14/07/1989a, Página 12106 BEL - Boletim Eleitoral, Volume 464, Tomo 1, Página 444.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA n. 1.398/DF, Res. n. 22.526, de 27 de março de 2007**. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 9 nov. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.600, de 16 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.733**, de 11 de março de 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antigos-desativados-com-texto-da-consultoria/fidelidadepartidaria/res022733.11032008.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, **ADI 3.999-7**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julg. em 12.11.2008, DJe-071, pub. 17.04.2009. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.650**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.faf7.edu.br/wp-content/uploads/2016/08/ARQUIVO-1-ADI-4650-DF-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHAS-ELEITORAIS.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.081/DF**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Julgamento: 27/05/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe 162, Divulg 18.8.2015, Public. 19.8.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 20.927**, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/1989, DJ 15-04-1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.602**, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-197, pub. 17.10.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.603**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-241, pub. 19.12.2008.

_____. Supremo Tribunal Federal, **MS 26.604**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-187, pub. 03.10.2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. **A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43664/a-evolucao-da-fidelidade-partidaria-na-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/1>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato**. 2012. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/MERLIN_Clemerson_Expulsao.pdf>.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. **Sistemas partidários e sistemas eleitorais**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6357>. Acesso em: 05 nov. 2016.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAORORaymundoOsDonosdoPoder.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

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

_____, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LIMA JR, Olavo Brasil de (Org.). **O Balanço do Poder**: formas de dominação e representação. Rio de Janeiro : Rio Fundo/IUPERJ, 1990.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo:: Editora Atlas, 2016.

MEZZAROBA, Orides. **A democracia representativa partidária brasileira**: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>>.

_____. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: O impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 243 p. (Coleção Pensamentos Políticos). Tradução de Arthur Chaudon.

MONTEIRO, Raphael Ramos. **Fidelidade Partidária e as Eleições**: Uma Nova Peça no Tabuleiro Jurídico-Político. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/2437435>. Acesso em: 13 nov. 2016.

MORAES FILHO, José Filomeno de; CASTRO, Matheus Felipe de. Os partidos políticos e a fidelidade partidária: uma análise constitucional em favor da democracia representativa. **Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Florianópolis, p.581-608, 2015.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **A teoria democrática de Norberto Bobbio: uma defesa das “regras do jogo”**. Disponível em:

<http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/29_5_2012_12_53_41.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

PEREIRA, Leonardo Freire. **Fidelidade Partidária no Desenvolvimento do Modelo de Democracia pelos Partidos**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27052010-074638/publico/Leonardo_Freire_Pereira_Dissertacao.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

PORTELA, Thiago Barreto. **Os novos desafios da fidelidade partidária a partir do elo entre os partidos e as ideologias políticas**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. **O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2016.

SIMEÃO, Álvaro Osório do Valle. **Fidelidade Partidária, Perda de Mandato e Liberdade para a criação de Partidos Políticos no Brasil**. . Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450653>. Acesso em: 19 set. 2016.

TELES, Clay Sousa e. **Mudança entre Partidos na Câmara dos Deputados: Sazonalidade e o Impacto da Fidelidade Partidária**. 2015. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/213/286>>. Acesso em: 12 set. 2016.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros: Das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. 2002. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/84007/188871.pdf?sequence=1>> Acesso em: 05 nov. 2016.