

ANDRÉ NORBERTO CARBONE DE CARVALHO

A DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS?

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FIGURA DO PARTIDO POLÍTICO
NA DEMOCRACIA PRATICADA NO BRASIL, SOB A ÉGIDE DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

São Paulo
2012

ANDRÉ NORBERTO CARBONE DE CARVALHO

A DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS?

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FIGURA DO PARTIDO POLÍTICO
NA DEMOCRACIA PRATICADA NO BRASIL, SOB A ÉGIDE DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo
2012

C331d Carvalho, André Norberto Carbone de

A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988. / André Norberto Carbone de Carvalho. São Paulo, 2012.

146 f. :il. ; 30 cm

Referências: p. 141-146

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)- Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

1. Democracia pelos Partidos. 2. Partidos Políticos. 3. Reforma Política.
4. Democracia Intrapartidária. 5. Governo Representativo. 6. Mandato Imperativo.
7. Fidelidade Partidária. 8. Mandato Partidário I. Título

CDD 341.29

ANDRÉ NORBERTO CARBONE DE CARVALHO

A DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS?

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FIGURA DO PARTIDO POLÍTICO
NA DEMOCRACIA PRATICADA NO BRASIL, SOB A ÉGIDE DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito Político e
Econômico.

Aprovado em 09/08/2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Monica Herman Salem Caggiano – Orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Pedro Rubez Jehá
Fundação Armando Álvares Penteado

Aos meus queridos pais e à minha adorável esposa, fontes inesgotáveis de amor e carinho, responsáveis pelo homem que me tornei.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e coragem concedidas no decorrer desta jornada.

À Universidade Presbiteriana Mackenzie, que desde o início da graduação em Direito tem sido uma casa longe de casa.

A todos os professores, colegas e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, em especial ao Professor Doutor José Carlos Francisco, pela generosidade e carinho, que jamais serão esquecidos.

À Professora Doutora Monica Herman Salem Caggiano, pelo apoio, compreensão, gentileza, e, principalmente, pelo auxílio prestado à elaboração desta dissertação.

Ao amigo André Soares, pelo incentivo e suporte indispensáveis à confecção deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação faz uma análise da democracia pelos partidos praticada no Brasil, especialmente quanto à evolução da figura da agremiação partidária a partir da Constituição Federal de 1988. O estudo inicia seu caminho abordando o surgimento e as diferentes maneiras de organização e funcionamento do poder estatal, justificando a explanação sobre a concepção e a origem da democracia. Ato contínuo, trata do surgimento do governo representativo e do respectivo modelo de exercício do poder político, além das razões do nascimento da democracia representativa e das justificativas para a adoção de uma democracia pelos partidos. Na sequência, a dissertação estuda os partidos políticos modernos, especialmente sua trajetória, função e tratamento legal, culminado com a análise de um breve histórico das agremiações no Brasil. Por fim, o trabalho efetua uma avaliação minuciosa da democracia pelos partidos no atual quadro político pátrio, examinando, à luz da realidade, ao menos três pressupostos que devem ser observados para o sucesso do modelo: a reserva do monopólio das candidaturas aos partidos políticos, a fidelidade partidária e a democracia intrapartidária. Conclui-se que os atrasos na adoção do monopólio das candidaturas e da fidelidade partidária contribuíram para consolidar, na cultura popular brasileira, o modelo de atribuição do voto na figura pessoal do candidato, fomentado, também, pela tradição do mandato representativo. Durante muito tempo, os candidatos tornaram-se verdadeiros donos dos mandatos, podendo migrar de uma agremiação a outra sem qualquer consequência, desnaturando o instituto da democracia pelos partidos. Já a ausência de democracia intrapartidária contribuiu para um paradoxo: fomentou a existência de uma oligarquia dentro de uma democracia, já que, no seio dos partidos políticos, os dirigentes partidários, perpetuados no poder, impõem, de cima para baixo, nomes de sua preferência aos cargos internos e eletivos, não permitindo que haja espaço para questionamentos, viciando a vontade popular e desvirtuando o instituto da representação política. A edição da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.610/2007, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo nos casos de infidelidade partidária, representou um avanço significativo para a democracia pelos partidos, porém, questões que decorrem da Resolução ainda estão sendo solucionadas, o que contribui para a demora na plena efetivação da fidelidade partidária. Quanto à democracia intrapartidária, torna-se vital a edição de normas que tenham como escopo assegurar o funcionamento democrático dos partidos, para que a vontade popular, quando do exercício do voto, não esteja maculada na origem. Dessa forma, presentes tais sustentáculos, teremos condições de discutir, com alta probabilidade de eficácia, uma reforma política que tenha por intuito diminuir eventual distância existente entre a vontade do eleitor e a do eleito.

Palavras-chave: democracia pelos partidos, partidos políticos, fidelidade partidária, democracia intrapartidária, governo representativo, mandato representativo, mandato imperativo, mandato partidário, reforma política.

ABSTRACT

This thesis makes an analysis of the democracy practiced by political parties in Brazil, especially regarding their evolution from the 1988's Constitution. The study begins covering the different kinds of state's power organization, justifying the origin of democracy. After that, it discusses the beginning of representative government and the reasons for the birth of representative democracy and the democracy through political parties. As a result, this dissertation studies the modern political parties, especially its history, role and legal treatment, culminating with a brief historical analysis of those associations in Brazil. Finally, the work makes a thorough assessment of democracy through political parties in Brazil's current political framework. There are, at least, three assumptions that must be observed for the model's success: only political parties must present candidates; there must be political party loyalty; and we should have intra-party democracy. It took so long before political parties detain the exclusive prerogative of present candidates, that helped consolidate in Brazilians' popular culture the so called "personal vote", where voters does not care about political parties, following charismatic leaders, regardless of their political party link. For a long time, candidates have become true masters of their term, which allows them to migrate from one political party to another, without any consequences, disturbing the democracy through political parties. Therefore, the absence of intra-party democracy has contributed to a paradox: the existence of an oligarchy inside the Brazilian's democracy. The political party leaders, perpetuated in power, impose, top-down, his favorite names to internal and external elections, not allowing sufficient space for debates, distorting the institution of political representation. The "Tribunal Superior Eleitoral" Act n° 22.610/2007, which governs the procedure of term loss due to disloyalty to a political party, represented a significant step forward to insure democracy through political parties; however, a number of small issues still wait for resolution, which delays the full implementation of the political party loyalty in Brazil. The intra-party democracy, on the other hand, must be thoroughly regulated by the law. Only after that, we will be able to discuss, with high probability of effectiveness, one policy reform that has as its objective reduce any existent gap between the voter's will and the elected one.

Keywords: democracy through political parties, political parties, political party loyalty, intra-party democracy, representative government, representative mandate, imperative mandate, party mandate, policy reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 A DEMOCRACIA COMO “LOCUS” DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	14
1.1 Da organização do Poder no Estado. Das formas, sistemas e regimes de governo	14
1.2 Da democracia. Conceito e origem	18
1.3 As revoluções liberais. A ideia de governo representativo	20
1.3.1 Do exercício do poder político no governo representativo. Do mandato imperativo ao mandato representativo	25
1.3.2 Do governo representativo à democracia representativa	29
1.4 Da democracia representativa. Características e críticas	31
1.5 A democracia semidireta como possível solução	33
1.6 A democracia pelos partidos. A natureza especial do mandato político-partidário	36
1.6.1 Pressupostos e condições para a democracia pelos partidos	38
CAPÍTULO 2 OS PARTIDOS POLÍTICOS MODERNOS. TRAJETÓRIA, FUNÇÃO E TRATAMENTO LEGAL	40
2.1 O que é um partido político?	40
2.2 Do surgimento das organizações partidárias	41
2.3 Do desprezo ao respeito. As fases históricas dos partidos políticos	45
2.4 Porque os partidos são essenciais para a democracia representativa?	49
2.5 Breve histórico dos partidos políticos no Brasil	51
2.5.1 Os partidos políticos no Império	51
2.5.2 Os partidos políticos sob a égide da Constituição de 1891	53
2.5.3 O primeiro Código Eleitoral e a Constituição de 1934. O reconhecimento inicial das agremiações partidárias	55

2.5.4 O vácuo a partir de 1937 e a retomada em 1945	58
2.5.5 Os partidos políticos durante o regime militar	62
2.5.6 A abertura política	67
2.5.7 Os partidos políticos na Constituição de 1988	71
2.6 O papel das agremiações partidárias no sistema eleitoral vigente. A importância das coligações partidárias	74
3 A DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS NO ATUAL QUADRO POLÍTICO BRASILEIRO	80
3.1 Da realização da democracia pelos partidos	80
3.2 Do monopólio das candidaturas	83
3.3 Da fidelidade partidária	84
3.3.1 A migração partidária. Porque os representantes mudam tanto de lugar? ..	86
3.3.2 Da perda do mandato por infidelidade partidária. A ausência de previsão legal	88
3.3.3 A Resolução TSE nº 22.610/07: o divisor de águas	91
3.3.4 A perda do mandato por infidelidade partidária para os eleitos pelo sistema proporcional	96
3.3.5 A perda do mandato por infidelidade partidária para os eleitos pelo sistema majoritário. O caso Arruda	105
3.3.6 O novo contingente de ações e a criação do PSD	109
3.3.7 A situação dos direitos partidários acessórios	113
3.4 A democracia intrapartidária como aperfeiçoamento da democracia pelos partidos	120
3.4.1 O que é democracia intrapartidária?	125
3.4.2 Os pressupostos para a democracia intrapartidária	126
3.4.3 Dos desafios para a democracia intrapartidária. Da necessidade de regulação	128
CONCLUSÃO	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141

INTRODUÇÃO

Passados mais de 20 anos desde a Constituição cidadã de 1988, a discussão sobre o aperfeiçoamento das instituições representativas do País continua em alta. Não existe, até o momento, um consenso sobre quais são as causas das crises que atravessam o sistema político, mas há assentimento de que uma reforma política é urgente e necessária.

A reforma política pode ser entendida como o conjunto de ações que tem como finalidade reorganizar as regras das competições eleitorais, com o objetivo primordial de reduzir o distanciamento existente entre as decisões políticas tomadas pelos representantes e a vontade dos representados, com vistas a aprimorar o modelo de representação política.

São inúmeras as propostas apresentadas sob a rubrica da reforma política. As principais são de conhecimento geral: fortalecimento dos mecanismos de democracia semidireta, como os plebiscitos e referendos; financiamento das campanhas eleitorais exclusivamente com recursos públicos; adoção do voto facultativo, distrital e em listas partidárias preordenadas com alternância de sexo; proibição das coligações para as eleições proporcionais; e possibilidade de revogação de mandatos pela população.

Embora algumas medidas supracitadas possam ser razoavelmente diferentes entre si, a justificativa para a adoção delas é, praticamente, a mesma: o sintoma de falência da figura do partido político na democracia representativa.

O sistema político em que a democracia é realizada através das instituições político-partidárias é chamado de “democracia pelos partidos”. Nesse modelo, as agremiações funcionam como corpos intermediários entre a vontade do representante e do representado, com o propósito de controlar o exercício do poder e dotar o jogo político de maior estabilidade.

Estabelecidas tais premissas, importa salientar que o presente trabalho tem como objetivo analisar a democracia pelos partidos praticada no Brasil, especialmente quanto à evolução da figura da agremiação partidária a partir da Constituição Federal de

1988. Espera-se que, com isso, seja possível responder a três questões cruciais: há, atualmente, algum problema com as organizações partidárias e, por consequência, com o modelo da democracia pelos partidos? Em caso positivo, quais as razões que levaram ao surgimento do distúrbio? E, em última análise, na hipótese de embaraço, quais são as possíveis soluções para resolvê-lo?

Para entender os diversos conceitos apresentados, o estudo partirá da análise da democracia como “locus” de participação política. Nesse capítulo, serão abordados o surgimento e as diferentes formas de organização e funcionamento do poder estatal. Veremos porque a definição desses pontos é de vital importância para a perfeita compreensão da fórmula da democracia pelos partidos.

A partir daí, nos debruçaremos sobre a concepção e a origem da democracia, desvendando as primeiras críticas da comunidade científica ao modelo que serviria como base para os sistemas políticos contemporâneos. Ato contínuo, analisaremos a ligação entre as revoluções liberais do final do século XVIII e o surgimento do governo representativo, bem como quais foram os papéis de Inglaterra, Estados Unidos e França para o crescimento do instituto da representação política.

O capítulo inaugural desta dissertação abordará, ainda, como se deu o exercício do poder político no início do governo representativo, e porque a adoção do modelo de representação política foi fundamental para emplacar a teoria do mandato representativo, uma forma do representante exercer o poder político de forma independente.

Observaremos, também, as razões do nascimento da democracia representativa, bem como suas principais características e críticas, além dos motivos que a levaram à condição de essencial para o funcionamento do Estado. Contemplaremos, então, as causas que conduziram os países a adotar uma fórmula complementar à democracia representativa, que envolvia a presença de partidos políticos como mediadores entre os representantes e os representados.

Uma vez estabelecidas as justificativas para a adoção de uma democracia pelos partidos, entraremos no segundo capítulo deste trabalho, que tem por objetivo estudar os partidos políticos modernos, especialmente sua trajetória, função e tratamento legal. Analisaremos o que é um partido político e como surgiram tais organizações. Iremos entender a importância da experiência inglesa e porque o ilustre filósofo Maurice

Duverger, referência no estudo das agremiações partidárias, afirmou que, em 1850, os verdadeiros partidos, no sentido moderno da palavra, existiam somente nos Estados Unidos.

Constataremos, na sequência, quais foram as fases históricas da organização partidária em geral, examinando as razões pelas quais havia franca oposição quanto à sua criação. Nessa linha, buscaremos apontar a razão pela qual os partidos políticos são considerados essenciais para o funcionamento da democracia representativa.

Tendo esclarecido tais pontos, o estudo do capítulo dois prosseguirá com a análise de um breve histórico dos partidos políticos no Brasil, desde o período imperial até os dias de hoje. Examinaremos quando determinados grupos sociais, específicos, manifestaram-se de forma politicamente contundente pela primeira vez em nosso País, e quanto tempo foi necessário para a legislação pátria reconhecer o fenômeno das organizações partidárias. Iremos conferir o que aconteceu com as agremiações em 1937 e porque o ano de 1945 pode ser considerado como um marco da ação política organizada em partidos.

Observaremos, ainda, o motivo pelo qual em determinado momento da história o espaço político foi ocupado pelas elites e pelos militares, e como tal fato impactou profundamente a biografia do partido político no Brasil. Estudaremos o período até as primeiras manifestações contrárias ao regime militar, fundamentais para se entender uma série de questões relacionadas à organização partidária de hoje. O capítulo se encerrará com a análise dos partidos políticos em face da Constituição de 1988, bem como do papel que desempenham no sistema eleitoral vigente.

O terceiro e último capítulo fará uma análise minuciosa da democracia pelos partidos no atual quadro político brasileiro. Veremos qual a relevância do instituto da fidelidade partidária para o funcionamento desse modelo, e qual a importância, para o nosso tema, de algumas das questões debatidas pelos Tribunais Superiores concernentes à matéria, sempre a partir da Resolução nº 22.610, de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo em virtude de desfiliação de partido político sem justa causa.

Analisaremos, igualmente, quais foram os efeitos gerados pela edição da referida Resolução no âmbito dos partidos políticos, e como tal regramento vem sendo responsável por uma nova tendência no sistema político brasileiro. Ato contínuo,

examinaremos qual a relação entre a democracia pelos partidos e o instituto conhecido como “democracia intrapartidária”. Para tanto, estudaremos seu conceito e seus pressupostos de validade, de modo a contextualizar o tema diante da atual realidade constitucional.

Finalmente, na conclusão, além de traçarmos a delimitação dos mais relevantes temas tratados na presente dissertação, buscaremos responder às questões anteriormente formuladas, com o propósito de proporcionar uma nova perspectiva a respeito da reforma política.

1 A DEMOCRACIA COMO “LOCUS” DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

1.1 Da organização do Poder no Estado. Das formas, sistemas e regimes de governo

A vida isolada do ser humano é, em regra, impossível. Esse, por sua natureza, é compelido a viver em sociedade, a mesma que lhe oferece a possibilidade de cooperação mútua para a consecução de seus objetivos¹. Surge, assim, o homem político, isto é, o homem social, que, vivendo em comunidade, desenvolve sistemas políticos.

A realidade da vida em sociedade tornou imprescindível a criação de formas de organização que pudessem proporcionar ao indivíduo, ao mesmo tempo, ordem social, segurança e liberdade, sem as quais sequer valeria a pena viver. Nasce o conceito de Estado, cuja existência parte da premissa de imposição de regras a todos os indivíduos localizados em seu âmbito territorial, que abdicarão de parte de sua liberdade para dedicar-se ao “respeito mútuo”, fundamento da organização social.

No entanto, a necessidade de produção de textos normativos, responsáveis por regular a convivência, levantou a questão atinente à titularidade de comando. Quem seria competente para a emissão desses atos? Não demorou muito para que a sociedade identificasse a importância de se estruturar as formas e as fontes do Poder, bem como as maneiras de exercitá-lo de forma legítima².

Várias fórmulas de atribuição e exercício do Poder foram detectadas ao longo da história. A necessidade deste trabalho, de classificar e valorar as sociedades em consonância com o tipo de governo que adotam é vital por duas razões: primeiro, para que

¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Oposição na Política. Propostas para uma Rearquitetura da Democracia. Angelotti, 1995, pág. 25.

² LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, páginas 2 e 3.

não haja confusão entre os termos “democracia” e “república”; e, segundo, para que possamos entender a razão do surgimento e da importância da fórmula da democracia pelos partidos.

A mais antiga classificação usada para designar as diferentes maneiras de organização e funcionamento do poder estatal está na “Política”, de Aristóteles, uma de suas obras mais famosas. O autor, inicialmente, com base em um critério exclusivamente moral, divide as formas de governo em puras e impuras, levando em consideração o modo de exercício da autoridade. Se voltada para o bem geral, trata-se de uma forma de governo pura ou legítima; se tiver como característica somente o interesse dos governantes, é considerada impura ou ilegítima. Ele também divide as formas de governo sob um critério numérico, com base no modo de concentração do poder. Assim, por este raciocínio, o governo pode estar nas mãos de um só homem, de vários ou de todo o povo³.

É através da combinação de ambos os critérios apresentados que temos a célebre classificação. As formas puras de governo, voltadas ao bem geral, são três: a monarquia, sendo o governo de um só; a aristocracia, o governo de alguns (os melhores); e a politéia, ou república, o governo do povo. De modo simétrico, as formas impuras de governo também são três: a tirania, como corrupção da monarquia; a oligarquia, como corrupção da aristocracia; e a democracia, como corrupção da politéia.

É interessante notar que, para Aristóteles, assim como para Platão, o termo “democracia” era encarado como uma forma política dominada pela demagogia, que não atendia aos interesses do próprio povo⁴. No entanto, cumpre ressaltar que o conceito moderno de democracia não é o mesmo adotado à época por Aristóteles. O termo “democracia”, usado atualmente, é o resultado da análise de sucessivos e diferentes tipos de governo, praticados ao longo de séculos, o que acabou por remodelar sua ideia central. Assim, quando fizermos referência à democracia, neste trabalho, o faremos tendo por base sua definição atual.

Dessa forma, a classificação de Aristóteles, sob a ótica contemporânea, preconiza que quando o governo é exercido por um só, tendo em vista o bem geral, estamos diante da monarquia, ou realeza; quando é um só que governa, no interesse próprio, desprezando o interesse geral dos governados, temos a forma corrupta da

³ AZAMBUJA, Darcy. Introdução à ciência política. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 234.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 67.

monarquia, chamada de tirania ou despotia. Quando o governo é exercido por uma minoria privilegiada, em benefício de toda a sociedade, temos a aristocracia; por outro lado, se o poder dos melhores é exercido em proveito próprio, aparece a oligarquia, forma degenerada da aristocracia. E, finalmente, se o poder é ou pode ser exercido por todos os cidadãos, para o bem comum, temos a democracia; porém, se o governo encontra-se nas mãos da multidão, responsável por um regime de violência e opressão, surge a forma corrupta da democracia, a demagogia⁵.

Posteriormente, os escritores políticos da sociedade romana acrescentaram mais uma forma à classificação aristotélica. A forma mista de governo, segundo Cícero, uma das mentes mais versáteis da Roma antiga, vinha a ser a melhor de todas. Existente no Estado romano, aparecia como uma espécie de monarquia mitigada, onde o poder desta era limitado em virtude da existência de determinadas instituições políticas, tais como um Senado aristocrático ou uma Câmara democrática⁶.

É interessante notar como há na Inglaterra, atualmente, um sistema parecido com aquele implantado em Roma. O quadro político apresenta o poder real combinado com os outros dois modelos institucionais, que são as peças básicas do sistema: a Coroa monárquica, a Câmara aristocrática (Câmara dos Lordes) e a Câmara democrática ou popular (Câmara dos Comuns).

Por sua vez, o Barão de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, no século XVIII, preconizou em sua obra, “Espírito das Leis”, que existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico⁷. O governo republicano é aquele no qual o povo, em seu conjunto ou apenas uma parte, possui o poder soberano. Assim, significa dizer que, para o publicista, os conceitos de democracia e aristocracia nada mais são do que subdivisões da espécie “república”.

Após Montesquieu, é de ressaltar a classificação do jurista alemão Bluntschli, que retoma a antiga classificação aristotélica para distinguir as formas fundamentais (primárias) de governo, referentes à qualidade do regente, das formas secundárias, que levam em consideração a participação dos governados no governo⁸.

⁵ AZAMBUJA, Darcy. Introdução à ciência política. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 235.

⁶ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 209.

⁷ MONTESQUIEU. Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis, trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, 2ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979, pág. 8.

⁸ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 212.

Para o autor, são formas fundamentais, além das três citadas por Aristóteles, a ideocracia ou teocracia, entendida como as sociedades políticas baseadas na veneração de ídolos e na prática de baixos princípios religiosos. A soberania política, nesse caso, é encontrada através de uma divindade, não residindo o poder em nenhum ser humano, singular ou plural. Quanto às formas secundárias, os governos podem ser despóticos, parcialmente livres, ou totalmente livres.

Considerando a vasta doutrina encontrada sobre o tema, com diversos entendimentos apresentados, Monica Herman Salem Caggiano, com base na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, diante da necessidade de sedimentar uma linha de raciocínio para a resolução de questões futuras, propõe o desenvolvimento da classificação da organização do Poder no Estado a partir de um critério tríplice: a existência de formas, regimes e sistemas de governo⁹.

O primeiro critério, que chamamos de quantitativo, leva em conta apenas o número de pessoas a quem se atribui o poder. Neste campo, distinguimos **três formas de governo**: a monarquia (governo deferido a um só), a aristocracia (governo dos melhores, ou seja, de uma minoria) e democracia (governo da maioria).

O segundo critério, denominado qualitativo, refere-se ao modo de como este poder pode ser exercido. Aqui, existem **três regimes de governo**: totalitário, exercido por uma unidade governamental e em proveito de um pequeno grupo que não pode ser afastado do poder por meios institucionalizados e pacíficos, já que visa a supressão da liberdade; autoritário, onde o poder é exercido em proveito de um grupo maior, porém dentro de limites mal definidos e com limitado pluralismo político, já que visa restringir ou limitar a liberdade, sem, entretanto, aboli-la; e democrático, realizado com base na soberania popular, isto é, praticado em proveito do povo e do interesse público, exercido dentro de um ambiente de livre formulação de preferências políticas, com liberdade de associação, informação e comunicação.

O terceiro e último critério, que aqui chamamos de aquisitivo, relaciona-se com a forma de aquisição e transmissão do poder político. **São dois os sistemas de governo**: monarquista, onde o poder é adquirido de forma hereditária e é vitalício; e republicano, que tem como característica a eleição de representantes e a exigência inafastável da alternância do poder, com transmissão periódica do mesmo.

⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Oposição na Política. Propostas para uma Rearquitetura da Democracia. Angelotti, 1995, pág. 34.

Assim, temos que a organização do Estado passa pela escolha de uma forma (número de pessoas a quem se atribui o poder), um regime (modo de exercício do poder) e um sistema de governo (aquisição e transmissão do poder), de modo que é plenamente possível a ocorrência de uma monarquia democrática (atual Grã-Bretanha ou Suécia) ou uma república aristocrática, como ocorria na França pós-revolução (1791).

1.2 Da democracia. Conceito e origem

Como vimos, é através da escolha de uma forma, de um regime e de um sistema de governo que um Estado determina a situação jurídica e social dos indivíduos em relação à autoridade¹⁰.

A democracia, seja como forma, seja como regime de governo, é, antes de tudo, um modo de vida do Estado. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹¹, Jean-Jacques Rousseau foi quem melhor formulou o ideal democrático. Sua teoria parte da premissa de que os homens nascem livres e iguais, e para que todos mantenham tal status, é necessário que ninguém esteja sujeito a outrem, mas que todos estejam subordinados, apenas e tão somente, a todos. A ideia é que os homens só estariam subordinados ao povo e nunca a um homem em particular. Estes não seriam governados por um ou por alguns, mas sim pela vontade impessoal do todo, do qual fazem parte e em cujas deliberações podem intervir.

Segundo o Barão de Montesquieu, a **natureza** de todo governo democrático, ou seja, aquilo que faz com que ele seja o que é, consiste na manutenção da soberania nas mãos do povo. Já o **princípio** da democracia, aquilo que o faz atuar, traduz-se na virtude, na igualdade e na compreensão dos deveres cívicos¹². A virtude é, aqui, a devoção total, se não ao Estado, ao bem comum. É a dedicação integral ao bem público, de colocá-lo adiante e acima do bem próprio, sacrificando-se todo o egoísmo em prol da coletividade¹³.

A Grécia, em especial Atenas, é considerada por muitos publicistas como o berço da democracia, pelo fato dos cidadãos, reunidos no “Ágora” (a praça pública),

¹⁰ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 231.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia Possível, São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1974, pág. 9.

¹² BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 211.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia Possível, São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1974, págs. 50 e 51.

exercerem o poder político de forma direta e imediata, através do uso da palavra e do voto, transformando aquele local no grande recinto da nação¹⁴.

No entanto, alguns autores asseveram que não houve na Grécia democracia verdadeira¹⁵, mas uma “aristocracia democrática”. Isso porque, em relação à porção criadora da vontade política, o poder supremo do modelo ateniense era atribuído a todos os **cidadãos**, de modo que nem todo membro do povo era considerado cidadão.

A aquisição dessa qualidade se dava de modo hereditário, ou seja, era atribuída, especialmente, aos filhos dos atenienses, aos homens livres. Claro que, excepcionalmente, por decisão expressa da assembleia, determinados estrangeiros poderiam ser admitidos para exercer o poder político. Porém, o expressivo número de metecos (estrangeiros e seus descendentes), que representava importante fator de grandeza econômica de Atenas, era posto a parte de qualquer participação política¹⁶. Também eram excluídos os escravos e as mulheres.

Dessa forma, a crítica moderna, ao tratar do modelo dos antigos, constata que o direito de participação no ato criador da vontade política era privilégio de ínfima minoria social de homens livres, apoiados sobre a esmagadora maioria de homens escravos. Em razão disso, avaliam os historiadores que, durante os cerca de dois séculos de democracia ateniense (de 509 a.C. a 322 a.C.), dos aproximadamente 200.000 mil habitantes que ali viveram, não mais que 20.000 eram cidadãos¹⁷.

Ademais, pode-se dizer que essa parcela de 10% da população ateniense era realmente comprometida com a criação da vontade política, podendo realizá-la sem qualquer preocupação de ordem material que a atormentasse. Isso porque a base social escrava permitia ao homem livre ocupar-se tão somente dos negócios públicos.

Divergências a parte, fato é que o modelo ateniense era caracterizado por atribuir a todos os cidadãos o poder político. Mas não é só. É imprescindível ressaltar que, para os gregos, democracia seria toda forma de governo que garantisse aos cidadãos a isonomia, a isotimia e a isagoria¹⁸.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 288.

¹⁵ NITTI, Francesco apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 289.

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 84.

¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 84.

¹⁸ NITTI, Francesco apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 349.

Por isonomia, proclamavam a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza, condenando qualquer poder arbitral. Por isotimia, abria-se aos cidadãos o livre acesso às funções públicas, que eram preenchidas mediante sorteio; e por isagoria, garantia-se aos mesmos o direito à palavra, ou seja, ao debate público de todos os negócios do governo.

No entanto, por muitos anos, o conceito de democracia ficou atrelado ao modelo ateniense e, por causa dessa identificação estabelecida, foi deixada de lado, já que era considerada pelos pensadores políticos como própria apenas para Estados de pequena população e exíguo território¹⁹. Argumentava-se que somente nessas condições era possível reunir em assembleia todos os cidadãos, para que estes, após o debate livre, tomassem as decisões políticas.

Contudo, tendo em vista principalmente os ideais propagados pelos conceitos de isonomia, isotimia e isagoria, e a possibilidade de ampliar seus conceitos a um número maior de pessoas, um novo modelo seria formado, adaptando o viés democrático para os Estados de vasto território e grande população. Demorou séculos para ser forjado, e levou o nome de democracia representativa. Vamos verificar, agora, como surgiu essa nova ideia.

1.3 As revoluções liberais. A ideia de governo representativo

Foi no final do século XVIII, com as revoluções liberais, que a luta contra a sociedade monárquica e hierárquica então existente na Europa, baseada nos valores da nobreza, da hereditariedade e da organização corporativa, se intensificou. A absoluta ausência de liberdade transformara o Estado no implacável Leviatã de Hobbes, o devorador e castrador das liberdades individuais²⁰. A insurreição oposta à autoridade absoluta do poder real ou eclesiástico propunha um conjunto de mutações políticas e sociais, alicerçadas em liberdades e garantias sob o primado da razão, e não da tradição.

Com as revoluções liberais, a corrente dominante do pensamento político então vigente tinha em mente estabelecer, em substituição ao governo monárquico, um

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 84.

²⁰ LEITÃO, Cláudia Sousa. A Crise dos partidos políticos brasileiros. Os dilemas da representação política no Estado intervencionista. Fortaleza, Tipoprogresso, 1989, pág. 55.

governo representativo. O fenômeno da representação política fora colocado como alternativa ao modelo dos regimes absolutistas e autocráticos da época, em que os súditos não tinham direito à voz, em virtude da distinção que havia entre governantes e governados.

A representação política objetivava proporcionar uma relação estável entre cidadãos e governantes, onde os segundos estariam autorizados a governar em nome dos primeiros. Os governantes seriam escolhidos através da realização de uma competição eleitoral, mecanismo que proporcionaria aos cidadãos participarem do processo que poderia, eventualmente, destituir governos indesejados, de forma pacífica²¹. A razão da adoção desse modelo, portanto, estava no fato de possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podiam exercê-lo pessoalmente²².

Ao longo dos anos, a representação política tornou-se um direito sagrado, principalmente a partir das experiências vividas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Foi justamente a partir das Revoluções Americana e Francesa, ressaltou-se, que a representação política foi guindada ao rol dos Direitos Humanos.

É importante frisar que, na Inglaterra, a revolução ocorrida em meados do século XVII já havia representado a primeira manifestação de crise do absolutismo. O processo havia começado com a Revolução Puritana de 1640 e terminado com a Revolução Gloriosa de 1688. Esse último movimento revolucionário, nunca é demais lembrar, marcou a ascensão do Parlamento, dominado por uma nova classe, a burguesia mercantil, que buscava o controle político do País.

Nessa linha, Dalmo de Abreu Dalari afirma que a Inglaterra pode ser considerada o berço do governo representativo. Afirma o autor²³:

No ano de 1265 um nobre francês, Simon de Montfort, neto de inglesa e grande amigo de barões e eclesiásticos ingleses, chefou uma revolta contra o rei da Inglaterra, Henrique III, promovendo uma reunião que muitos apontam como a verdadeira criação do Parlamento. Antes disso, em 1213, o próprio João Sem Terra convocara "quatro cavaleiros discretos" de cada condado, para com eles "conversar sobre assuntos do reino". Mas Simon de Montfort deu à reunião o caráter de uma assembléia política, reunindo pessoas de igual condição política,

²¹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Artigo apresentado no encontro anual da American Political Science Association (Apsa), em Washington, EUA, em setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares, pág. 204. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 02/06/12.

²² MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 20.

²³ DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª Edição, editora Saraiva, 1998, pag. 83.

econômica e social. Morrendo Simon em combate, no mesmo ano de 1265, continuou a praxe de se reunirem cavaleiros (nobres que não eram pares do reino), cidadãos e burgueses. E no ano de 1295 o Rei Eduardo I oficializou essas reuniões, consolidando a criação do Parlamento.

O controle total dos atos da monarquia inglesa pelo Parlamento alcança o seu apogeu após a Revolução de 1688, com a assinatura do “Bill of Rights”, uma declaração de direitos que substituía a doutrina do direito divino pela da soberania nacional. Ficou assentado, a partir daí, o direito dos súditos de escolher seus próprios governantes.

O sistema político norte-americano, por sua vez, já se encontrava comprometido com a noção de representação política desde o início. De maneira geral, todas as colônias inglesas, à medida que nasciam, buscavam oferecer terreno propício ao desenvolvimento da liberdade. No ano de 1619, a colônia americana de Jamestown (atual Richmond) constituiu a “House of Burgess”, a primeira assembleia popular da língua inglesa nas Américas, que tinha como finalidade auxiliar o governador-geral²⁴.

Após a Revolução Americana de 1776, ao se organizar como nação independente, os Estados Unidos estabeleceram, na Constituição de 1787, que o Legislativo seria formado por duas casas: o Senado Federal e a Câmara dos Representantes, procurando garantir, dessa forma, a representação política dos cidadãos²⁵.

Grande parte dos Estados Europeus só passou a conhecer um desenvolvimento significativo do governo representativo após a Revolução Francesa de 1789. As forças políticas revolucionárias tinham como principal objetivo de luta estabelecer um projeto de mobilização universal contra os senhores que oprimiam injustamente os povos²⁶.

A conquista da liberdade política, baseada nos ideais de Sieyès e Montesquieu, teve como resultado, na França, o fim das estruturas do *Ancien Régime* (Antigo Regime), alterando principalmente a classe dominante (que passa a ser a burguesia), as instituições (assumem as monarquias constitucionais) e a ordem internacional (dá-se a independência de uma série de territórios). Proclamava-se,

²⁴ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 32.

²⁵ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 36.

²⁶ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 36.

especialmente, a defesa dos direitos individuais, da liberdade de imprensa e de organização, além da adoção do governo representativo.

Os princípios que fundamentaram o conceito de representação política no decorrer da Revolução Francesa estavam diretamente vinculados às ideias de Emmanuel Joseph Sieyès. A doutrina do autor baseava-se no conceito de Nação, elemento que precede qualquer Rei ou Legislativo. Dizia o publicista que uma Nação se compõe de pessoas livres que se unem pela vontade individual de viver em conjunto, constituindo um poder maior, chamado de soberania nacional. O exercício dessa soberania, no entanto, somente estaria materializado através da confecção de um documento, a Constituição, que estabeleceria, além da organização e estrutura do Estado, a garantia da liberdade e igualdade dos cidadãos. No entanto, para que a Constituição fosse eficaz, o Poder Constituinte, e, por consequência, o Estado, deveriam estar assentados sobre o princípio da representação²⁷.

O projeto da representação política de Sieyès foi definitivamente incorporado pela Constituição Francesa, quando de sua edição, em 1791. Em seu Título III (Dos Poderes Públicos), o documento foi claro ao preconizar que a Nação “é a única da qual emanam todos os poderes, mas não pode exercê-los senão por delegação. A Constituição Francesa é representativa: os representantes são os Corpos Legislativos e o Rei”²⁸.

A ideia do governo representativo também pode ser bem compreendida na lição de Montesquieu, extraída de sua mais famosa obra, “Espírito das Leis”. Inicialmente, reconhece o autor que todo homem que supostamente tem uma alma livre deveria ser governado por si mesmo, sendo necessário que o povo, “em corpo”, tivesse o Poder Legislativo²⁹. Porém, diante da impossibilidade de realização dessa atividade nos “grandes Estados”, conclui o publicista que é preciso que o povo tenha, para decidir e querer em seu nome, “representantes”, escolhidos pelos habitantes de cada lugar principal.

A grande vantagem desse sistema, defende Montesquieu, é que os representantes escolhidos são capazes de discutir os negócios públicos. E arremata:

²⁷ MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 38-39.

²⁸ Artigo 2º, Título III, da Constituição Francesa de 1791. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de História. Prof. Luiz Arnaut. Textos e documentos. Em <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>.

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 67.

O povo é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade. (...) Mas seria ele capaz de conduzir um negócio público, conhecer os lugares, as oportunidades, os momentos, e aproveitar-se disto? Não, não seria capaz³⁰.

No entanto, é importante frisar que a corrente do pensamento político do século XVIII **não tinha em mente estabelecer um governo democrático, mas sim um governo representativo**. A diferença residia na qualificação de quem poderia votar e ser votado.

A democracia, como vimos, pressupõe a participação de todos no processo político eleitoral. Todavia, a expressiva massa geral dos habitantes dos Estados, no século XVIII e em boa parte do século XIX, não estava apta a pertencer ao corpo eleitoral. Apesar do uso do termo “povo”, por Montesquieu, a interpretação prevalente da época, para fins do exercício do poder soberano, era restrita. Disso decorre que em todos os três países citados (Inglaterra, Estados Unidos e França), a seleção da minoria governante era feita por uma minoria dentre o povo.

Fato é que a teoria da representação de Sieyès tinha uma concepção censitária, ou seja, o indivíduo que possuísse determinada renda ou pagasse determinado valor em tributos seria elegível. Na categoria dos inelegíveis estariam todos aqueles que, não sendo proprietários e não possuindo renda, apenas trabalhassem³¹. O sufrágio censitário, portanto, excluía os mais pobres de qualquer participação política, já que era estabelecido como requisito para votar e ser votado possuir determinado grau de riqueza. Assim, apenas os mais ricos tinham plena capacidade política. Dessa forma, implantado o modelo representativo, percebeu-se que uma das características mais marcantes desse sistema era a existência do sufrágio censitário.

Muito embora não estivesse nas pretensões de Sieyès tornar-se um teórico do Estado burguês³², sua teoria acabou se convertendo na principal estratégia da burguesia para tomar definitivamente o poder. A partir da implantação do governo representativo e, por consequência, do voto censitário, o povo em geral, que representava um expressivo número de pessoas, continuava afastado de qualquer participação política.

³⁰ MONTESQUIEU. Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis, trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, 2ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979, pág. 8.

³¹ MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, páginas 39 e 40.

³² MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 40.

Não há dúvida de que o surgimento do Estado liberal apresentou avanços políticos, afinal, teve o mérito de regulamentar a participação dos governados, dispondo sobre a eleição de representantes incumbidos de intervir na elaboração das leis, de modo a exprimir, pela primeira vez na sociedade moderna, uma vontade política nova e distinta da vontade dos reis absolutos³³. No entanto, do ponto de vista das classes sociais, esse sistema representativo se associou a uma ordem política aristocrática.

O fato de entregar a representação aos “mais capazes” comprova a ideia de que o governo representativo foi um sistema imaginado para institucionalizar uma forma aristocrática de governo. Os representantes eram eleitos por uma minoria, porém, representavam toda a população, ou seja, a Nação. Sob os auspícios de dar voz e representação ao povo, o modelo tinha como real finalidade dar o efetivo exercício do poder a uma minoria específica, perpetuando o poder nas mãos de uma determinada classe: a burguesia.

1.3.1 Do exercício do poder político no governo representativo. Do mandato imperativo ao mandato representativo

O governo representativo, por óbvio, impõe a existência de um mandato, instrumento jurídico por meio do qual alguém recebe de outrem poderes para praticar atos ou administrar interesses em seu nome. No universo do presente estudo, o mandato refere-se ao alcance dos poderes políticos envolvidos no exercício da representação³⁴. E é justamente no mandato em que reside a grande mudança proposta pela adoção do governo representativo.

O Estado Liberal nasceu da luta contra as monarquias absolutistas, e, ao mesmo tempo, do desejo de ascensão por parte da burguesia. Assim, de modo a garantir a implantação de uma organização liberal de sociedade, de interesses burgueses, a ideia da implantação do governo representativo sustentava que os representantes eleitos falariam em nome de toda a sociedade, e, por isso, poderiam, livremente, exprimir ideias ou fazer valer suas convicções, sem a preocupação necessária de saber se seus atos estariam ou não em sintonia com a vontade dos representados.

³³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 79.

³⁴ AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006, pág. 108.

O poder político no governo representativo foi, portanto, exercido através do chamado **mandato representativo**, caracterizado pela total independência do representante em face do representado. O mandato exercido neste tipo de representação tinha um caráter de relação fiduciária, ou seja, o representante gozava de liberdade em relação a seus representados, fazendo valer o seu discernimento pessoal no momento de tomada de decisão política³⁵.

Com efeito, segundo a teoria, poderia o representante tornar-se, politicamente, uma nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, fértil de iniciativa, reflexão e poder criador³⁶. Dessa forma, o representante tornava-se senhor absoluto de sua capacidade decisória.

A discussão em defesa da adoção do mandato representativo, ainda que de forma incipiente, esteve circunscrita inicialmente à Inglaterra, tendo em vista ser aquele País o único a contar com uma forma, ainda que primária, de representação política. John Milton, publicista inglês, já havia defendido, no ano de 1660, em seu projeto de instituição de um parlamento contínuo, que, após as eleições, os deputados já não eram mais responsáveis perante os eleitores³⁷. Em 1698, Algernon Sidney, também inglês, defendeu que os membros do Parlamento não eram simples emissários de uma determinada circunscrição eleitoral, mas sim dotados de competência para atuar em nome de todo o reino. Eram, em outras palavras, representantes de toda a nação.

Já no século XVIII, Montesquieu afirmava que o representante não poderia ser considerado como um mero porta-voz, eloqüente, do povo. O autor expressamente rejeitava que o representante, no exercício desse mandato, recebesse instruções, ainda que gerais, daqueles a quem representa. O argumento passa pelo fato da arena política estar quase sempre inundada por fatores técnicos que o povo não domina. Dizia o Barão de Montesquieu:

Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: é que o povo tinha o direito de tomar decisões ativas, que demandavam alguma execução, coisa da qual ele é incapaz. Ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem a seu alcance. Pois, se há poucas pessoas que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, cada um é capaz, no entanto, de saber, em geral, se aquele que escolhe é mais esclarecido do que a maioria dos outros³⁸.

³⁵ AIETA, Vânia Siciliano. Mandato Eletivo. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006, pág. 107.

³⁶ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 218.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 219.

³⁸ MONTESQUIEU. Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis, trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, 2ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979, pág. 76.

A ideia do mandato representativo, todavia, ganha força com o famoso “Discurso aos eleitores de Bristol”, pronunciado na Inglaterra por Edmund Burke, em 1774, tornando-se um ponto de referência na discussão acerca da natureza da representação. Disse Burke³⁹:

Somos agora Deputados por uma rica cidade comercial; mas esta cidade não é, no entanto, senão uma parte de uma rica nação comercial, cujos interesses são variados, multiformes e intrincados. Somos Deputados de uma grande nação que, no entanto, não é senão parte de um grande Império, estendido por nossa virtude e nossa fortuna aos limites mais longínquos do oriente e do ocidente... Somos Deputados de uma monarquia grande e antiga.

No entanto, a adoção do governo representativo dotado de mandato representativo visava, acima de tudo, aperfeiçoar e justificar a dinâmica do sufrágio censitário, fortalecendo o poder da classe burguesa. Ao defender argumentos que apresentavam, antecipadamente, uma justificativa para uma provável hipótese da vontade popular não coincidir com a do representante, a classe burguesa buscava se consolidar no poder. Nas Revoluções, as burguesias dominantes haviam se utilizado do povo para alcançar o poder. Porém, desde o início, não pretendiam compartilhar esse poder com o povo, tendo em vista que a real intenção era consolidar em suas mãos a força política, uma vez que já detinham a econômica⁴⁰.

A ideia de mandato representativo surgiu na cena constitucional a partir das primeiras manifestações contrárias ao chamado **mandato imperativo**, modelo vigente durante boa parte do reinado das monarquias absolutistas, cuja gênese data da parte final da Idade Média.

Esse modelo havia ganhado força nas chamadas “Assembleias dos Estados Gerais” da França e nos primeiros parlamentos ingleses da Idade Média. Os “Estados Gerais” eram grupos de pessoas formados por três categorias sociais do Reino, que prestavam consultoria ao Rei em diversos assuntos. Cada classe social representava um “Estado”. O Primeiro Estado era dominado pelo clero; o Segundo Estado era integrado pelos membros da nobreza; e o terceiro composto pela burguesia. Essa instituição existiu em diversas monarquias europeias e não tem a menor relação com o Parlamento moderno.

Quando o rei convocava os Estados Gerais, não vinham à assembleia medieval representantes do povo em geral, mas mandatários de cada burgo, cidade ou

³⁹ PAIM, Antônio. Dicionário das obras básicas da cultura Ocidental. Brasília, 2008, pág. 77.

⁴⁰ ARAS, Augusto. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 284.

município, por estes pagos, e com instruções escritas que determinavam o modo como responderiam as perguntas e as solicitações reais, pois as questões já constavam da própria carta régia de convocação⁴¹. Quando, porventura, eram feitas novas solicitações ou apresentados novos assuntos aos mandatários durante a assembleia medieval, estes deveriam retornar às respectivas circunscrições para receber novas instruções dos mandantes. Vale lembrar que os Estados Gerais na França não eram órgãos deliberativos, mas consultivos⁴².

Esse modelo, portanto, impunha ao “representante” que seu comportamento político-representativo fosse de determinado modo. Assim, o mandatário não possuía qualquer poder sobre as decisões políticas a serem tomadas, se restringindo a cumprir as diretrizes impostas por seus mandantes. Revestia-se a representação de um caráter de delegação, ou seja, como a de um mero porta-voz, com mandato restrito e passível de revogação⁴³.

Rousseau era um dos teóricos que defendiam a ideia do mandato imperativo. Para justificar seu pensamento, o publicista afirmava que a soberania popular jamais poderia ser fielmente representada, pela mesma razão que não poderia ser alienada. Isso porque a soberania consiste na vontade geral, e tal vontade não se representa. No entanto, tendo em vista a impossibilidade fática do exercício do governo diretamente por todos do povo, o teórico defende que as leis elaboradas pelos representantes só deveriam se tornar obrigatórias depois da aprovação popular⁴⁴.

A praxe da convocação de Estados Gerais foi abolida com o absolutismo e com ela o mandato imperativo. Na França, o tema aflorou na primeira Assembleia Constituinte, em 1791, e, como resultado da Revolução Francesa e da adoção do governo representativo, a Constituição proibiu expressamente o mandato imperativo, dispositivo que figurou igualmente em outros documentos constitucionais. Assim, pela primeira vez, determinava-se que o representante não mais guardaria vínculo com o seu segmento social, mas sim com todos os segmentos de seu país⁴⁵.

⁴¹ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 261.

⁴² AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 262.

⁴³ AIETA, Vânia Siciliano. Mandato Eletivo. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006, pág. 108.

⁴⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Extraído de <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 01.05.2012, pág. 131.

⁴⁵ MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 75.

Defendia-se que o mandato imperativo apresentava-se em flagrante contradição com os princípios da soberania nacional. Argumentava-se que, de certa forma, em se adotando o mandato imperativo, tornar-se-ia inútil a reunião em assembleias deliberativas, pois, se cada deputado fosse obrigado a votar de acordo com as instruções recebidas de seus eleitores, a discussão seria inócua e a deliberação não existiria⁴⁶. Ademais, conforme manifestou Sieyès⁴⁷, “é para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”.

1.3.2 Do governo representativo à democracia representativa

A partir das revoluções liberais, a maioria dos Estados havia se tornado o produto de uma sociedade de proprietários burgueses que, através da instituição do governo representativo, havia mantido a maioria da população excluída do exercício do poder político. Com a proibição do mandato imperativo, a ideia de autonomia e independência do representante face ao representado se propagou da Constituição Francesa de 1791 a outras Constituições.

Assim, o controle da vontade popular era manejado através do mandato representativo e do sufrágio censitário. Com os mais pobres excluídos da participação política, o governo representativo era, de fato, uma verdadeira ordem política aristocrática, que perpetuava o poder nas mãos da burguesia.

No entanto, à medida que os anos passaram, o modelo foi se desgastando. Tal como pregava a doutrina do mandato representativo, os representantes eleitos eram da Nação, não do povo. Significa dizer que os mesmos não tinham o dever de escutar outra voz que não a da sua consciência, ou seja, não recebiam orientações ou opiniões do povo, nem tinham contas a lhes prestar por seus atos. Falando em nome da Nação, o representante, por força de um verdadeiro dogma, estava sempre certo. Assim, a vontade da Nação era a vontade dos representantes, escolhidos por uma classe restrita e definida pela fortuna⁴⁸.

⁴⁶ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 2ª edição, 2008, pág. 263.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 219.

⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia Possível, São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1974, pág. 12.

Diante desta realidade, a distância entre a vontade do representante e do representado aumentava exponencialmente, a ponto de surgirem manifestações em prol da inclusão de mais pessoas no rol daquelas que possuíam o direito de votar e ser votado. Imaginava-se que com o aumento do direito de sufrágio, os excluídos poderiam, finalmente, escolher e se fazer representar, diminuindo a distância existente entre as vontades de ambos os atores políticos. Acreditava-se que o estabelecimento do sufrágio universal garantiria, em última análise, que a vontade do povo fosse respeitada.

Apesar do pensamento político vigente não defender um governo democrático, mas sim um governo representativo, foram as ideias do próprio Montesquieu, reconhecendo que está ao alcance do povo escolher seus representantes e que este é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade, que abriram caminho para a integração de todos os homens no processo político. Aqui está o ponto de partida do processo de democratização.

A história que vai do sufrágio restrito ao sufrágio universal é a própria história da implantação do princípio democrático e da reformulação do conceito político de povo. O fato é que a restrição do direito de votar e ser votado, condicionando a participação política ao nível de riqueza, era insustentável para sistemas políticos baseados na ideia de que todos os homens nascem livres e iguais em direitos⁴⁹. A democratização do governo representativo, portanto, teve início por meio das sucessivas extensões do direito de elegibilidade e do direito ao voto ao povo em geral, conquistado especialmente pela ascensão política das massas operárias.

John Stuart Mill, ao tratar da exclusão das classes trabalhadoras da participação direta do governo, questionava se o Parlamento, ou qualquer um de seus membros, alguma vez já havia examinado uma questão qualquer com os olhos de um trabalhador⁵⁰. Em outro trecho de sua obra, comenta o autor:

Depois de todas essas considerações, torna-se evidente que o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, na proporção em que permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode desejar nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado⁵¹.

⁴⁹ Artigo 1º da Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, e artigo 1º da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

⁵⁰ MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Tradução: Manoel Innocência de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, pág. 32.

⁵¹ MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Tradução: Manoel Innocência de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, pág. 38.

Assim, quando se alcançou, na França, em 1848, o sufrágio universal masculino, passando o Estado a dar voto e elegibilidade a uma gama maior de pessoas (os representantes vieram a ser escolhidos por quase todo o povo), o modelo veio a ser chamado de **democracia representativa**. Aos poucos, as mulheres também conquistaram esse direito, apesar de, na maioria dos Estados, só o ter alcançado em meados do século XX.

No entanto, a evolução do direito de sufrágio não alterou o modo de exercício do poder político. A democracia representativa ainda era exercida segundo as regras do mandato representativo. A manutenção desse modelo foi fundamental para a burguesia, pois sem ele, havia o temor da realização de um governo em que o número, a plebe, diria a última palavra.

1.4 Da democracia representativa. Características e críticas

Da concepção de democracia ateniense, onde o cidadão (homem livre) criava, diretamente, a lei, passamos ao conceito de democracia representativa, que nada mais é do que a noção de um governo representativo aliado à presença maior da população no processo eleitoral, podendo votar e ser votada.

Fato é que, inicialmente, razões de ordem prática fizeram da democracia representativa condição essencial para o funcionamento do Estado. Este já não era aquele de outros tempos, mas sim um Estado-nação, de larga base territorial. Não seria possível a este Estado adotar uma técnica de captação de vontade do cidadão para fazer leis, para administrar, semelhante àquela realizada em Atenas⁵².

Ademais, o homem moderno precisava prover, de imediato, as necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão ateniense, não conseguiu ele se dedicar totalmente a análise de problemas de governo, de modo que a única saída possível era a existência do modelo de representação política, porém de bases democráticas.

A democracia representativa é, portanto, aquela onde o povo se governa por meio de representantes que, escolhidos por ele, tomam decisões de governo em nome e no interesse daquele que os escolheu. O instituto tinha por base principal a soberania popular,

⁵² BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 293.

como fonte de todo o poder legítimo. Possui como requisito inafastável o sufrágio universal.

No entanto, mesmo após a adoção do sufrágio universal, o modelo continuava a enfrentar sérios problemas. O principal parecia óbvio desde o início: a questão do mandato representativo. Quando do crescimento da democracia representativa, continuavam a existir duas vontades legítimas e distintas: a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita somente à operação eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do representante, oriunda daquela operação⁵³.

O exercício do mandato representativo prega a total independência do representante, fazendo valer, sem qualquer restrição objetiva, o seu discernimento pessoal no momento de tomada de decisão política. Mesmo com o direito ao sufrágio ampliado, o sistema continuava a apresentar falhas por não conseguir assegurar, principalmente, que a vontade popular fosse ouvida nas deliberações, muito menos que essa tivesse algum peso decisivo na definição da política do governo⁵⁴. O modelo, inevitavelmente, continuava a ser contestado por não transmitir aos órgãos deliberativos a vontade concreta, real, do povo e de seus grupos.

Ao persistir o princípio jurídico e constitucional de que a vontade dos representantes é a vontade irrestrita da Nação, mantinha-se o entendimento de que a tarefa do representante não era a de exprimir a opinião dos eleitores, mas sim a de atender à Nação, ainda que dessa forma tivesse que proceder contrariamente à vontade dos que o haviam elegido⁵⁵. Em outras palavras, o povo atribuía a outros o exercício do poder político, e depois disso era afastado do jogo, não sabendo o que se passava na arena eleitoral. Isso continuou a provocar um grande distanciamento entre governantes e governados, provocando uma falta de identificação entre ambos os atores do jogo político.

A insatisfação com o fato da ação dos representantes, por diversas vezes, não acompanhar a vontade popular, se acentuou com a adoção de estilo mais intervencionista do Estado. Isso porque, no Estado Liberal, vigora a ideia do Estado

⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 223.

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 70.

⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*, São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1974, pág. 12.

mínimo, onde o poder público pouco interfere na vida dos particulares. A ação estatal, nesse caso, é menos percebida⁵⁶.

Na vigência de um Estado intervencionista, a situação é diferente. Atuando com a finalidade precípua de redistribuir riquezas e reequilibrar oportunidades, é inevitável o conflito de interesses, de modo que é quase diário o choque de vontades entre o representante e o povo.

Não há dúvidas, portanto, de que a deficiência de representação do modelo, provocado pelo distanciamento de vontades entre eleitor e eleito, maculou o ideal democrático pretendido.

1.5 A democracia semidireta como possível solução

O ideal democrático era buscado a qualquer custo. Afinal, já dizia Rousseau que se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente⁵⁷. Assim, soluções que aperfeiçoassem o funcionamento do modelo eram sempre levadas em consideração, apesar da ressalva feita pelo mesmo autor (governo tão perfeito que não convém aos homens). O objetivo primordial era realizar o ideal de coincidir a vontade dos governantes com a dos governados⁵⁸.

A deficiência de representação encontrada na democracia representativa fez com que os Estados buscassem soluções para corrigi-la, de modo a mitigar o distanciamento de vontades existente entre o eleitor e o eleito. Imaginou-se como remédio, inicialmente, a introdução de mecanismos que pudessem garantir, em situações pré-estabelecidas, a participação direta da população no ato criador da vontade política. Percebeu-se que, embora o poder político fosse exercido por meio de representantes eleitos pelo povo, nada obstaría que parte desse poder, tanto decisório quanto político, fosse reservado ao cidadão, para que pudesse exercê-lo de forma direta.

⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 71.

⁵⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Extraído de <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 01.05.2012, pág. 96.

⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 82.

No entanto, conforme explicitado anteriormente, razão de cunho operacional havia tornado impossível, para as grandes nações, o retorno a um modelo de exercício de poder político exclusivamente direto, como existia em Atenas. Até porque, diferentemente do modelo ateniense, o sufrágio universal passava a se tornar a regra, aumentando consideravelmente o número de pessoas participantes da criação da vontade política.

Todavia, percebeu-se a possibilidade de introduzir, na democracia representativa, mecanismos jurídicos em que se garantisse a participação direta da população nas decisões governamentais, de modo a conter os desvios da vontade concreta e real do povo. Nascia a democracia semidireta.

Na democracia semidireta, portanto, há uma combinação do exercício do poder político realizado diretamente pelo povo com aquele realizado indiretamente, o qual é exercido pelos seus representantes. Coexistem mecanismos próprios de democracia representativa e de uma “democracia direta”. Em outras palavras, prevê a existência de órgãos com representantes eleitos, mas condiciona a validade de certas deliberações à manifestação de vontade do próprio povo⁵⁹.

Como vimos, Rousseau, ao defender a ideia do mandato imperativo, afirmava que a soberania popular jamais poderia ser fielmente representada, pela mesma razão que não poderia ser alienada. A soberania consiste na vontade geral, e tal vontade não se representa. Os deputados do povo, portanto, não são e nem podem ser seus representantes.

No entanto, o publicista reconhecia a impossibilidade fática do exercício do governo direto por todos. É justamente por isso que o autor patrocina a tese de que as leis elaboradas pelos representantes só deveriam se tornar obrigatórias depois da aprovação popular⁶⁰. Dizia que toda lei que “o povo não haja pessoalmente ratificado é nula; não é lei”⁶¹.

Os principais instrumentos desenvolvidos para possibilitar a participação direta do povo na democracia representativa são três: o referendo, que atribui ao povo o

⁵⁹ PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmin. Teoria da Constituição. Editora Del Rey, 2007, Belo Horizonte, pág. 33.

⁶⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Extraído de <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 01.05.2012, pág. 131.

⁶¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Extraído de <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 01.05.2012, pág. 131.

direito de ratificar a aprovação de uma lei já discutida e votada por seus representantes, sendo que a norma só será juridicamente perfeita após o endosso popular; o plebiscito, consubstanciado na consulta prévia à população sobre determinada questão que será posteriormente implantada pelos representantes, caso aprovada; e a iniciativa popular, que possibilita a uma parcela do povo iniciar diretamente o processo de elaboração de uma norma⁶².

A ideia da democracia semidireta é não restringir a participação popular apenas ao ato de eleição do representante. Deixa de ser, o povo, somente um colaborador político para também ser um colaborador jurídico, decidindo em instância definitiva uma questão. Nesse modelo, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente, tendo em vista que a soberania está com o povo e pode ser utilizada nas matérias mais importantes, de forma a contrabalancear o excesso de poder nas mãos do representante.

No entanto, a adoção desses instrumentos foi importante, mas insuficientes para reduzir, substancialmente, o distanciamento de vontades entre eleitor e eleito. Isso porque a democracia semidireta, como solução, depende do nível de cultura política do povo que os pratica. Se este é alto, tais instrumentos podem realmente traduzir uma vontade popular consciente. Do contrário, vão ser, no fundo, o aplauso ou a repulsa, por motivos sem conexão com o tema, de proposta cujo alcance não foi compreendido pelo eleitorado⁶³.

Além disso, a concretização desse postulado exige o envolvimento efetivo da sociedade civil no momento em que se fizer necessária. Uma sociedade ativa e interventiva, a todo instante, é exigência inafastável para a consolidação dos benefícios do modelo.

No entanto, a apatia e a indiferença da população, demonstradas nos períodos em que ela não está diante do ato de eleição do representante propriamente dito, sempre foi uma realidade. O desinteresse e passividade do povo fora do chamado período eleitoral revelou-se um dos desafios à democracia semidireta.

⁶² PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmin. Teoria da Constituição. Editora Del Rey, 2007, Belo Horizonte, pág. 34.

⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 78.

1.6 A democracia pelos partidos. A natureza especial do mandato político-partidário

A crítica ao caráter insuficientemente democrático da democracia representativa também foi objeto de análise pelo mestre da Teoria Pura do Direito, Hans Kelsen, que propôs uma fórmula para corrigi-la: a democracia pelos partidos políticos⁶⁴.

Percebeu-se que a simples eleição dos representantes pelos representados não era suficiente para caracterizar uma verdadeira relação de representação. Era necessário, também, que o representante fosse juridicamente ligado à vontade dos representados, e que o cumprimento dessa ligação fosse legalmente garantido. Não se fez, é fundamental apontar, uma defesa do mandato imperativo. Apenas levantou-se o problema da ausência completa de uma ligação objetiva do representante com aqueles que o elegeram.

A ideia por trás da valorização dos partidos políticos era simples. Ela veio como resposta aos problemas encontrados quando do exercício da teoria do mandato representativo, o qual pregava que a escolha do representante era uma mera atribuição de competência, pois nada o vinculava juridicamente à vontade dos eleitores.

Na vigência do mandato representativo, reconhece-se que somente a moral (a eleição não se obtém sem propostas) e o próprio interesse do representante (futuras eleições) eram os únicos mecanismos que ligavam o eleito ao eleitorado. E, em última análise, na ocorrência de eventual divergência entre ambos os atores, o representante ainda tinha o argumento de que saberia qual o melhor interesse de todos, inclusive dos eleitores que dele discordam⁶⁵. A teoria que defendia a total independência do representante, portanto, gerou uma grave distorção por não conseguir imprimir uma das características mais básicas do ideal democrático: assegurar que a vontade popular fosse ouvida nas deliberações.

É justamente com a adoção da democracia pelos partidos que começa a ser gerada uma nova teoria de exercício do poder, a do **mandato partidário**, em substituição à do mandato representativo. Kelsen sustenta que, para recuperar a crença no parlamento,

⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 75.

⁶⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 88.

deve haver um controle permanente dos representantes por parte de grupos de eleitores constituídos em partidos políticos. Sustenta o autor⁶⁶:

Está claro que o indivíduo isolado não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo exercer influência real sobre a formação da vontade do Estado. Portanto, a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades de cada um dos indivíduos.

No entendimento de Kelsen, o Estado que consolida o reconhecimento constitucional dos Partidos Políticos é chamado de “Estado de Partidos”. A valorização do partido é, portanto, ponto chave para a evolução da democracia representativa. No ato de eleição do representante, ao escolher através de um partido político, os representados não escolheriam apenas os representantes dotados de total e irrestrita independência, tal como preconiza a tese do mandato representativo. Eles passariam a escolher, também, a orientação política do governo. O voto do eleitor significa uma adesão não só ao candidato, mas também ao partido.

Percebe-se, aí, uma mudança de paradigma. A representação política não estaria mais sendo atribuída somente à figura pessoal do representante, mas também a um partido, porção organizada da sociedade. O partido, então, passa a ter tanta importância quanto à pessoa. Seja qual for o eleito, este estará vinculado a uma ideia, fiel a uma doutrina partidária, da qual não poderá escapar. Significa dizer que o representante passa a ter o dever de fidelidade aos ideais defendidos pela agremiação.

Assim, a partir dessas ideias, surge uma das principais características da fórmula pensada por Kelsen. De acordo com a teoria do mandato partidário, o exercício do poder político deverá estar diretamente ligado ao princípio da fidelidade partidária, que se funda na ligadura do representante com o programa da agremiação pelo qual foi eleito.

Com efeito, os eleitos pelo partido vitorioso estariam ligados àquele programa partidário, devendo fidelidade a ele. Com tal ideia, esperava-se que pudesse haver um controle maior do representante, que continuaria a representar, sim, toda a nação, mas, a partir de agora, estaria vinculado a uma linha de governo deliberada pela vontade concreta, real, da maioria do povo, no ato da eleição.

⁶⁶ KELSEN, Hans. A Democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pág. 39 e 40.

Dessa forma, a eleição se daria, em grande parte, entre partidos, ou seja, entre propostas e programas de governo, sendo que a vitória de um deles significaria a escolha de um programa para reger a comunidade. O partido, portanto, passa a ser a peça chave da estrutura democrática, sendo o verdadeiro responsável pelas bases políticas, indispensável para a eleição dos representantes.

No entanto, a ideia não era de fácil digestão. É possível afirmar que, no período histórico anterior ao século XIX, qualquer referência a alguma associação política de tipo partidária era vista com desconfiança e, até mesmo, reprovação por parte dos filósofos políticos. Rousseau defendia que para existir uma vontade geral sempre esclarecida, evitando assim um equívoco do povo, era necessário que não houvesse no Estado sociedades parciais, e que cada cidadão só manifestasse o próprio pensamento⁶⁷.

Apesar dos pesares, visto como um mal a ser tolerado para o bem da democracia, o partido político transformou-se em uma engrenagem indispensável à democracia representativa. Ganhou força não apenas pelo seu papel na coordenação da atuação do representante ou em razão de sua importância no preparo das eleições, mas sim pela função de institucionalizar o poder, despersonalizando-o. Isso ficou muito claro após a Segunda Grande Guerra, em meados do século XX, quando Hitler, Mussolini e Stalin comandavam ditaduras baseadas na personalização deste poder⁶⁸.

1.6.1 Pressupostos e condições para a democracia pelos partidos

A democracia realizada por intermédio dos partidos políticos tem como objetivo principal diminuir o distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito, fornecendo aos representados, no ato da eleição dos representantes, a possibilidade de escolha prévia de uma orientação política de governo, cuja execução é garantida por meio de um controle permanente dos eleitos por grupos de pessoas constituídas em agremiações partidárias.

Através dessas organizações, o povo se autogoverna, mesmo que indiretamente, já que, ao votar em determinado partido, é ele o responsável pela fixação

⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Extraído de <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>. Acesso em 01.05.2012, páginas 41 e 42.

⁶⁸ ARAS, Augusto. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 285.

das diretrizes governamentais, e não mais os representantes eleitos que, no nome do povo e em seu lugar, tomavam todas as decisões políticas como bem desejavam⁶⁹.

No entanto, para que essa ideia seja bem sucedida, ao menos três pressupostos devem ser observados. Inicialmente, o sistema eleitoral vigente deve reservar aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, para que somente candidatos filiados às agremiações partidárias possam disputar eleições. Em outras palavras, para que haja efetivo controle da atuação dos representantes em prol da orientação político-partidária, o aspirante ao cargo somente reunirá condição de elegibilidade se ostentar filiação a um partido político.

O segundo requisito está diretamente ligado ao comprometimento do representante. Este deve não apenas ingressar em um partido político, mas sim manter-se nele, com lealdade e comprometimento aos dispositivos constantes em seu ato de criação e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção.

Finalmente, Orides Mezzaroba defende, ainda, que no modelo kelseniano, a agremiação partidária somente será peça fundamental da estrutura política se for dotada de organização interna democrática, com as bases escolhendo seus dirigentes⁷⁰. Significa dizer que o terceiro e último pressuposto diz respeito à chamada democracia intrapartidária. Em outras palavras, o partido que serve à democracia deve ser democrático, na medida em que seus membros participem do processo de formação da vontade coletiva da organização⁷¹.

A democracia pelos partidos, portanto, buscava elevar e aprimorar a democracia representativa, aquela que se imaginava possível, baseada no voto universal, igualitário, livre e secreto. A ideia de alçar a agremiação partidária ao patamar de corpo intermediário entre eleitor e eleito foi a forma encontrada para criar uma ligadura entre os dois atores da arena eleitoral. Acreditava-se que por meio deste novo protagonista, o partido político, se poderia garantir um governo legítimo e democrático em que fosse respeitada a vontade real e concreta do povo. Mas, afinal, como surgiram os partidos políticos? E como eles se desenvolveram em nosso País?

⁶⁹ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 78.

⁷⁰ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 78.

⁷¹ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág. 113-114.

2 OS PARTIDOS POLÍTICOS MODERNOS. TRAJETÓRIA, FUNÇÃO E TRATAMENTO LEGAL

2.1 O que é um partido político?

Vimos no capítulo anterior que um novo pensamento político atribuía aos partidos políticos a virtude para suprir as deficiências da democracia representativa. Portanto, para que possamos entender porque a figura da agremiação partidária tornou-se não só a solução, mas também requisito indispensável ao funcionamento do regime democrático, é fundamental analisar seu conceito, surgimento e evolução. Somente ultrapassado esse ponto, poderemos, aí sim, verificar a posição dos partidos políticos na democracia praticada hoje no Brasil.

O conceito de partido político não é de consenso geral. Edmund Burke, em 1770, definiu a agremiação partidária como um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo⁷². Benjamin Constant, de forma mais simples, afirmou, em 1816, que o partido político é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política⁷³. Já no século XX, Kelsen declarou que os partidos políticos são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos⁷⁴. Divergências conceituais à parte, a maioria dos cientistas políticos adere a Max Weber, que diz que os partidos são os filhos da democracia e do sufrágio universal⁷⁵.

⁷² BURKE, Edmund, apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 370.

⁷³ CONSTANT, Benjamin, apud SEILER, Daniel-Louis. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 23.

⁷⁴ KELSEN, Hans, apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 371.

⁷⁵ WEBER, Max, apud SEILER, Daniel-Louis. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 10.

Há, todavia, um conceito moderno de partido político. A agremiação partidária há de ser, necessariamente, um grupo social organizado, de intuito permanente e de abrangência geral, regional e local, com expectativa de continuidade que não dependa dos seus dirigentes atuais, dotada de um conjunto coerente de propostas de atuação política e que tenha como objetivo tomar e conservar o poder, sempre em busca do maior apoio popular possível.

É importante notar que o conceito acima decorre de uma análise dos diversos formatos de partidos políticos verificados ao longo dos anos. Como se sabe, a história dos partidos políticos é vasta e composta de várias ramificações. Vamos a ela.

2.2 Do surgimento das organizações partidárias

Não há assentimento na doutrina sobre o momento exato do surgimento dos partidos políticos. Em Atenas, como vimos, a autoridade suprema do Estado era a assembleia dos cidadãos. No entanto, ali se formavam grupos, como consequência natural das lutas entre interesses opostos. A história política de Roma também revela a formação de agrupamentos definidos em torno de um líder, encontrando-se, em diferentes épocas da história, conjuntos que disputavam, sobretudo, a escolha da melhor política externa⁷⁶.

Todavia, a maior parte da doutrina⁷⁷ defende que o nascimento dos partidos políticos ocorreu na Inglaterra, quando do choque entre o Parlamento e a Coroa, no século XVII. As primeiras manifestações concretas da vida partidária inglesa ocorreram com as controvérsias verificadas em torno da chamada “Lei de Exclusão”, a partir de 1680.

Ante a morte iminente do rei Carlos II, surgiu a discussão sobre quem o sucederia. Como Carlos não tinha descendentes diretos legítimos, o herdeiro seria Jaime, o irmão do rei, na época Duque de York. Como havia a suspeita de que Jaime havia se convertido ao catolicismo, sua ascensão ao trono da Inglaterra protestante não foi recebida com simpatia. Foi, então, apresentada ao parlamento a “Lei de Exclusão” (Exclusion Bill),

⁷⁶ DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª Edição, editora Saraiva, 1998.

⁷⁷ DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª Edição, editora Saraiva, 1998, pag. 59, citando Ostrogorski, Erskine May, Afonso Arinos e William Bennet Munro.

um movimento para excluir Jaime da sucessão e substituí-lo pelo filho ilegítimo de Carlos II, o Duque de Monmouth⁷⁸.

Os debates relativos à exclusão do Duque de York originaram um conflito histórico. Foi nesse momento que apareceram, com feições mais políticas, os dois grandes grupos que, por muito tempo, organizariam as forças responsáveis por estruturar o pensamento e a ação política na Inglaterra, com vistas à disputa do poder: os *Whigs*, expressão das novas forças urbanas e capitalistas, defensores da causa parlamentarista e favoráveis à exclusão do irmão do rei da sucessão; e os *Tories*, representantes dos interesses remanescentes do feudalismo agrário e defensores incondicionais das prerrogativas régias, contra o afastamento de Jaime⁷⁹. Jaime acabou ascendendo ao trono, porém, foi a partir dessa época que se firmou a doutrina de aceitação da oposição política, isto é, de que os inimigos do governo não são inimigos do Estado.

Fato é que até o início do século XIX, as casas parlamentares com funcionamento permanente não conheciam propriamente os partidos políticos na concepção moderna do termo, pois nelas haviam pessoas reunidas apenas por tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento e grupos parlamentares, configurando apenas facções que atuavam independentemente de estruturas ordenadas e de programas de governo⁸⁰. Embora devam ser considerados como embriões dos atuais partidos políticos, esses grupos se firmavam em razão de qualquer fator.

Para encontrar o que nos interessa, ou seja, o surgimento dos partidos políticos com a feição contemporânea, temos que recorrer à lição do ilustre filósofo Maurice Duverger. Ele afirmou que, em 1850, os verdadeiros partidos, no sentido moderno da palavra, existiam somente nos Estados Unidos, sendo que, em 1950, cem anos depois, quase todas as nações “civilizadas” já o possuíam⁸¹.

As organizações partidárias não tiveram um desenvolvimento planejado nos Estados Unidos. Os partidos, naquele País, nasceram do conflito político entre o Secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, que representava os interesses mercantis dos portos

⁷⁸ ALMEIDA, Maria Cecília Pedreira de. Escravos, Súditos e Homens. A noção de consentimento na Polêmica Locke-Filmer. Dissertação apresentada ao Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Filosofia. 2006, pág. 21.

⁷⁹ MELO FRANCO, Afonso Arinos. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro, 1948, pág. 9.

⁸⁰ FRANCISCO, José Carlos. Artigo. Traços Históricos dos Partidos Políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade. Estudos Eleitorais, v. 05, p. 79-86, 2010, pág. 80.

⁸¹ DUVERGER, Maurice. Le Partis Politiques, 3.^a Ed. Librairie Armand Collin, Paris, 1958, p. 1

marítimos, e o Secretário de Estado, Thomas Jefferson, que defendia os interesses rurais e do sul do País, durante a administração do presidente George Washington (1789-1797)⁸².

Na medida em que a disputa se intensificou, cada um procurou apoio no Congresso, o que gerou o desenvolvimento de alianças e o surgimento de dois grupos distintos, com ideias diferentes. Foram os apoiadores de Jefferson, denominados Democratas-Republicanos, que primeiro tiveram a iniciativa de ampliar suas operações para além da capital da nação, endossando, nos Estados, candidatos ao Congresso e ao Colégio Eleitoral, sempre em busca de apoio⁸³. Em contraposição, os Federalistas, liderados por Hamilton e Adams, foram forçados a seguir o mesmo roteiro e competir por apoio junto à massa eleitoral. No entanto, os Federalistas eram uma organização relutante, que costumava criticar as atividades dos Democratas-Republicanos, principalmente o que chamava de “apelo desesperado ao público”⁸⁴.

O desenvolvimento das organizações partidárias em nível local, nas eleições de 1800, e a agressiva organização dos Democratas-Republicanos no apoio a Jefferson, foram decisivos para a vitória deste sobre John Adams. Os Federalistas, como organização nacional, foram perdendo força com a morte de Hamilton, em 1804. O sistema político norte-americano passava a ser dominado por um único partido.

Nesse primeiro sistema partidário americano, que persistiu entre 1789 e 1824, não havia o conceito tradicional de lealdade partidária, muito menos o intuito de construir uma base eleitoral junto aos eleitores, de modo a sustentar um partido. Os ativistas políticos não passavam para seus parentes e amigos a identidade eleitoral que haviam adotado, ou seja, não se desenvolveu um padrão de interação com os eleitores. Isso já não foi visto no segundo sistema partidário americano, que foi percebido entre 1828 e 1854. Andrew Jackson, Democrata-Republicano, o popular herói da Batalha de *New Orleans*, venceu as eleições para presidente em 1828, sendo reeleito em 1832. Ambas as eleições, no entanto, tiveram lugar durante uma fase de transição intrapartidária, quando houve uma disputa interna entre duas correntes dos Democratas-Republicanos.

O partido se fraciona. Jackson, que continha a maioria, passa a chamá-lo definitivamente de partido Democrata, o mesmo, inclusive, que persiste até hoje no sistema eleitoral americano. Em 1834, o conjunto de forças e grupos que se opunham à política de

⁸² BIBBY, John F. SCHAFFNER, Brian F. Politics, Parties and Elections in America. 6th Ed., 2008, pág. 19.

⁸³ BIBBY, John F. SCHAFFNER, Brian F. Politics, Parties and Elections in America. 6th Ed., 2008, pág. 19.

⁸⁴ BIBBY, John F. SCHAFFNER, Brian F. Politics, Parties and Elections in America. 6th Ed., 2008, pág. 20.

Jackson compôs uma coalizão forte o suficiente para formar um partido de oposição, chamado de *Whigs*, em homenagem àquele existente na Inglaterra. A era de competição bipartidária começava ali.

Nas duas décadas que se seguiram à eleição de Jackson, os *Whigs* e os Democratas engajaram-se em uma intensa luta pelo novo e expandido eleitorado. Cresciam os auspícios democráticos e com ele o aumento do sufrágio. Tanto que a lista de delegados (eleitores do presidente) passa a ser feita pelo voto popular, além da exclusão do voto que leva em consideração a propriedade. Interessante notar que foi justamente nesse período que as campanhas eleitorais se popularizaram, com a presença de desfiles, piqueniques, músicas de campanha e slogans chamativos. Ambos os partidos organizaram representações estaduais e locais, lançando listas de candidatos sob uma legenda partidária. Durante a atmosfera de mobilização partidária, eleitores começaram a se ver ou como *Whigs* ou como Democratas, demonstrando evolução quanto à lealdade partidária.

Ao contrário dos Federalistas, que haviam sido relutantes, no início, à busca pelo apoio popular, os *Whigs* norte-americanos a fizeram com zelo. Como partido minoritário, uma de suas técnicas favoritas era lançar como candidatos heróis militares que tinham apelo maior do que o partido. Os *Whigs* fizeram isso em quatro das seis eleições presidenciais disputadas, tendo sido bem sucedido em duas (as eleições de William Henry Harrison, em 1840, e de Zachary Taylor, em 1848). Esse modelo de fazer política, é importante ressaltar, mantém-se presente até hoje no jogo político brasileiro, sendo uma das principais armas dos partidos políticos para alavancar suas candidaturas.

De todo o exposto, deve-se ter em mente três pontos importantes sobre o surgimento e o desenvolvimento dos partidos políticos na Inglaterra e nos Estados Unidos. O primeiro trata do nascimento da oposição política, na Inglaterra, como expediente legítimo, não contra o Estado, mas sim contra determinada política de governo. Em segundo lugar, já em território norte-americano, vale ressaltar o crescimento dos partidos a partir de divisões nacionais e não da política regional nos Estados. Finalmente, também em solo americano, destaca-se o surgimento de fortes características que hoje são vistas em grande parte das organizações partidárias modernas, seja o bem, seja para o mal, como o incentivo ao voto na figura pessoal de determinado candidato carismático como forma de alavancar o crescimento da figura de determinada agremiação partidária.

2.3 Do desprezo ao respeito. As fases históricas dos partidos políticos

Ao examinar a relação entre Estado e partidos políticos ao longo da história, Roberto Valdés⁸⁵ ensina, em sua doutrina, que a agremiação partidária, como um todo, atravessou quatro fases distintas. A primeira delas, percebida logo no início, tinha como marca principal a franca oposição quanto à sua criação e sua legitimidade como mediadora das tensões sociais.

Desde os primórdios, a organização partidária causava abominação. A história mostra o quanto ela foi reprimida, hostilizada e desprezada, pois acreditava-se que representavam a busca de interesses particulares em detrimento do interesse comum. Já defendia Rousseau⁸⁶ que a fim de se ter o perfeito enunciado da vontade geral, não deve haver no Estado sociedade parcial, de modo que cada cidadão possa manifestar livremente o seu próprio pensamento. Inicialmente, esses grupos, que chegaram a ser estigmatizados como “facções perniciosas”⁸⁷, eram considerados nocivos por dividir a sociedade. Tanto que a filosofia liberal iluminista, influenciada pela hostilidade que havia no *Anciën Régime*, reservou às facções o silêncio e aversão⁸⁸. Prova disso é que, em 1791, foi aprovada a Lei *Le Chapelier*⁸⁹, que proibia qualquer tipo de associação na França.

Na verdade, muitos publicistas, no início, não estabeleciam distinção entre partido político e facção. Ambos os termos serviam para nomear, à falta de melhor expressão, forças sociais e históricas muito mais amplas do que os partidos políticos que conhecemos hoje. Portanto, é importante lembrar que a proximidade das palavras não nos deve enganar. Deu-se, equivocadamente, o nome de partidos às facções que dividiam as Repúblicas antigas, aos clãs que se agrupavam em torno de um condutor na Itália da

⁸⁵ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág 33.

⁸⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em 01.05.2012, pág. 42.

⁸⁷ LOEWENSTEIN, Karl, Teoria de la Constitución, Tradução de Leonor Hernández. Massachussets, 1968, pág. 225. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein>>. Acesso em 02/06/12.

⁸⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Artigo: É possível reinventar o Partido? O Partido Político no século XXI. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Em www.cepes.org.br, pág. 5.

⁸⁹ Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de História. Prof. Luiz Arnaut. Textos e documentos. Lei Le Chapelier. 17 jun 1791. Artigos 1º e 2º. 1. A destruição de todas espécies de corporações de cidadãos do mesmo estado ou profissão sendo uma das bases fundamentais da constituição francesa, são proibidas de serem restabelecidas de fato, sob quaisquer pretexto e forma que seja. 2. Os cidadãos de um mesmo estado ou profissão, os empresários, os que têm loja aberta, os trabalhadores e companheiros de uma arte qualquer não poderão, quando se encontrarem reunidos, nomear-se nem presidente, nem secretários, nem síndicos, manter registros, tomar decisões e deliberações, formar regulamentos sobre seus pretendidos interesses comuns.

Renascença, aos clubes onde se reuniam os deputados às assembleias revolucionárias e aos comitês que preparavam as eleições censitárias das monarquias constitucionais, dentre outras formas de agrupamento⁹⁰.

Francis Lieber⁹¹ afirma, com propriedade, que as facções existem em todas as formas de governo, ao passo que os partidos são característicos dos governos livres. Além disso, os partidos políticos disputam eleições com vistas à mudança de governo, ao passo que a facção visa ameaçar a estrutura do poder, abalando o regime e sua ordem vigente.

Delimitada a diferença entre partido e facção, passa-se a analisar a segunda fase da evolução histórica dos partidos, que foi marcada pela total desconfiança e pela ausência de normas que regulamentassem a atuação dos partidos políticos. Eles passaram um longo período da história desconhecidos do ordenamento jurídico, constituindo-se apenas como um fenômeno social, desprovido de conteúdo ou significação jurídica.

Viviam à margem dos textos legislativos, que os ignorava, como se sentissem vergonha de sua existência⁹². Perdurava, ainda, o sentimento de apreensão propagado por Rousseau. Isso pode ser notado pelo fato da Constituição americana, assim como todas as cartas constitucionais francesas do século XIX, não apresentarem nenhuma disposição relativa às agremiações partidárias.

A explicação é até simples. A própria existência dos partidos políticos já apresentava uma contradição com os princípios do Estado liberal. Conforme dito anteriormente, a teoria do mandato representativo pressupunha a independência do representante, tendo compromisso formal apenas com a sua consciência, em vista do bem geral. A mais remota ideia da existência de qualquer tipo de vínculo a grupos, organizações ou forças sociais, que poderiam restringir a atuação política do representante, poderia significar um problema para a manutenção das forças que ocupavam o poder.

No entanto, apesar do movimento liberal, em 1886, os Estados da Califórnia e de Nova York aprovavam as primeiras medidas voltadas ao reconhecimento legal de uma agremiação política⁹³. A regra versava, em linhas gerais, sobre o modo de seleção dos

⁹⁰ DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª Edição, editora Saraiva, 1998, pag. 59.

⁹¹ LIEBER, Francis, apud BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 375.

⁹² BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 380.

⁹³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Artigo: É possível reinventar o Partido? O Partido Político no século XXI. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Em www.cepes.org.br, pág. 5.

candidatos em pleitos eletivos e designação para cargos. Tem início, então, uma terceira fase, chamada de legalização, onde, de forma pontual, a legislação começa a se preocupar com os partidos políticos.

No entanto, o ponto chave que mudou o tratamento dado aos partidos foi, sem sombra de dúvida, os movimentos que levaram à substituição gradual do Estado liberal por um mais intervencionista. Diante da atuação firme do ente estatal no intuito de redistribuir riquezas e reequilibrar oportunidades, tendo em vista a ascensão política das massas operárias e o aumento das reivindicações por mais direitos, operou-se a institucionalização jurídica da realidade partidária.

Tal ação consolidou a quarta e última fase da evolução histórica dos partidos: a constitucionalização. As constituições modernas não desprezaram sua figura. Essa fase marca a conversão das agremiações partidárias em institutos jurídicos, constitucionalmente proclamados.

O legislador constituinte percebe, portanto, que negar acolhimento aos partidos políticos seria como fechar os olhos à realidade. É neste momento que as agremiações partidárias saem da posição de indiferença, deixando de ser o governo invisível, para se tornar uma instituição oficial.

A institucionalização legal dos partidos políticos teve muito mais importância do que uma mera vitória simbólica. A presença nas constituições pode, dentre outras medidas, legalizar o repasse de recursos públicos a essas organizações, de modo a torná-las financeiramente capazes de buscar o poder estatal.

Ademais, ao transformar o partido em verdadeiro instituto de direito público, a constitucionalização também legalizou e permitiu a participação autêntica, verdadeira e reconhecida dessas agremiações nas eleições, de modo a, como queria Kelsen, estabelecer uma ligadura objetiva entre eleitor e eleito, com a finalidade de diminuir a distância entre eles.

No continente europeu, foi a Constituição da República Italiana, de 1947, que em primeiro lugar deu confirmação jurídica ao partido político. Declara seu artigo 49 que “todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente a partidos para concorrer, de maneira democrática, na determinação da política nacional⁹⁴”.

⁹⁴ Comune di Firenze. Extraído em 14/11/11. <http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

Ato contínuo, em 1949, os partidos foram estampados na Lei Fundamental Alemã. A Constituição diz que a matéria será regulamentada por leis federais⁹⁵. Seu artigo 21 declara:

Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou por em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade.

O artigo revela um dado interessante. Segundo a norma, as agremiações políticas devem observar, na sua organização interna, os princípios democráticos. A Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 foi a primeira, entre poucas, a estabelecer expressamente a democracia intrapartidária como princípio a ser observado pelas agremiações em sua convivência interna⁹⁶.

A Assembleia Nacional Constituinte italiana, que votou a Constituição de 1947, chegou a discutir o tema. Argumentou-se que a democracia não deveria limitar-se ao âmbito da organização dos poderes estatais, mas abranger todos os organismos inferiores, tanto de caráter público como privado. A corrente contrária alertava para os perigos decorrentes da interferência do Estado na organização interna dos partidos. O resultado da polêmica foi a adoção de uma redação vaga e imprecisa no que tange à regulamentação da democracia intrapartidária na Itália⁹⁷.

A democracia no interior dos partidos alemães implica em um processo de tomada de decisões em que prevaleça a vontade dos seus membros. Naquele País, os partidos devem considerar-se democráticos na medida em que todos os seus membros participem do processo de formação da vontade coletiva da organização⁹⁸.

Em 1958, os partidos foram incorporados à Constituição francesa. O artigo 4º afirma que os partidos políticos deverão contribuir para o exercício do sufrágio,

⁹⁵ Embaixada e Consulados Gerais da Alemanha no Brasil. Extraído em 14/11/11. http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf

⁹⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 88.

⁹⁷ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 88.

⁹⁸ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág. 113-114.

devendo funcionar de forma livre, dentro dos ditames da soberania nacional e da democracia. Assevera, ainda, que os estatutos devem garantir a liberdade de expressão e a equânime participação das agremiações na vida democrática da nação⁹⁹.

Por fim, é importante mencionar que os partidos em Portugal e na Espanha somente fizeram parte das Constituições de 1976 e 1978, respectivamente¹⁰⁰. No direito português, até recentemente, não havia nenhum dispositivo constitucional determinando expressamente a obrigatoriedade de os partidos políticos observarem o princípio democrático na sua organização e funcionamento¹⁰¹. Foi somente na 4ª Revisão Constitucional de 1997 que ocorreu uma substancial inovação, dispondo que os partidos políticos deveriam reger-se pelos princípios da “transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros”¹⁰².

Valdés afirma que, apesar de ambas as Constituições ibéricas exigirem respeito à democracia no interior dos partidos políticos, foi a Alemanha o único Estado democrático que disciplinou de forma minuciosa, por meio de uma lei (a “Lei dos Partidos”), as questões relativas ao funcionamento democrático dos partidos¹⁰³. A democracia intrapartidária será, ainda, objeto de análise mais detalhada no Capítulo três, quando do estudo da democracia pelos partidos no atual quadro constitucional brasileiro.

2.4 Porque os partidos são essenciais para a democracia representativa?

Apesar da evolução do sistema de partidos ao redor do mundo, os mesmos ainda são objeto de larga desconfiança. Muitos ainda não sabem qual a real importância dos partidos na democracia representativa.

Fato é que não existe nenhuma democracia ao redor do mundo que funcione sem a presença de partidos políticos competindo entre si. Os projetos que concebem modelos de democracia sem o concurso dos partidos permanecem até hoje no estágio da

⁹⁹ Assembleia Nacional Francesa. Constituição de 4 de outubro de 1958. Extraído em 27/11/2011 de <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>

¹⁰⁰ MELO, José Tarcízio de Almeida. Direito Constitucional do Brasil. Editora Del Rey, 2008, pág. 475.

¹⁰¹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 89.

¹⁰² Artigo 51º, item 5, da Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional de 2005. Acesso em 15.04.2012, em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

¹⁰³ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág. 112.

utopia. As diversas organizações da sociedade civil, como as não governamentais (ONGs), não conseguem cumprir a tarefa designada aos partidos. Até mesmo a atual democracia direta que a Suíça conhece não reduziu os partidos que souberam tirar proveito dos procedimentos de referendo existentes¹⁰⁴.

Os partidos políticos tem condição de desempenhar, para o bem do ideal democrático, o recrutamento e a seleção de candidatos para os cargos eletivos. O partido se adapta bem às constantes modificações da sociedade moderna, tendo a capacidade de irrigar o sistema político com sangue novo e ideias novas. Após anos de história, o partido político é a única organização que conseguiu se firmar como instrumento que assegura uma solução entre as diferentes candidaturas, reduzindo a complexidade de escolha, ao mesmo tempo em que traz organização a todo processo eleitoral¹⁰⁵.

As agremiações partidárias são responsáveis, também, pela estruturação da opinião com vistas à definição de um programa político. É em seu seio, através da canalização do conflito e sua transformação em ideias, projetos e realizações governamentais, que nascem as políticas que podem ser implantadas em um possível governo. É um excelente mecanismo de sondagem do eleitorado.

Outra função exercida pelos partidos políticos é a possibilidade de coordenar e controlar os representantes eleitos. Essa característica é realizada de duas formas: na primeira, assegura uma ligação entre o mandatário e o mandante; na segunda, disciplina e enquadra os eleitos. Os partidos são como corpos intermediários entre a vontade do representante e do representado, controlando o exercício do poder, dotando o jogo político de considerável estabilidade. É justamente aqui que encontramos a importância do instituto da lealdade, ou fidelidade partidária.

Com efeito, os partidos também possuem mecanismos para integrar a sociedade, buscando a conciliação das diferentes demandas dos grupos existentes¹⁰⁶. Em outras palavras, atuam como mediadores e amortizadores das tensões sociais. As organizações partidárias têm mais condição de agregar e globalizar as demandas pontuais dos grupos de pressão, com vistas à maior estabilidade e paz social. Sem os partidos, a

¹⁰⁴ SEILER, Daniel-Louis. Os Partidos Políticos. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 29.

¹⁰⁵ SEILER, Daniel-Louis. Os Partidos Políticos. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 31.

¹⁰⁶ SEILER, Daniel-Louis. Os Partidos Políticos. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 33.

cena política seria um caos, com cada pessoa pleiteando algo diferente, sem qualquer ordem.

Finalmente, os partidos políticos podem funcionar como uma útil válvula de segurança, desviando virtualidades revolucionárias, assegurando a sobrevivência do sistema¹⁰⁷. O descontente com os rumos do governo pode utilizar-se do partido político para, legitimamente e dentro das regras, pleitear mudanças que julgar necessárias. É a possibilidade de integração social dos indivíduos por meio da mobilização de apoio.

Em suma, é através das organizações político-partidárias que se pode garantir, de forma objetiva, o revezamento de representantes e de ideias. O partido político tem alta vocação para estabilizar o sistema, pois é ele que, em última análise, atua como mediador da vontade política de grupos sociais conflitantes, transformando as reivindicações setoriais em projetos políticos globais, tornando legítimo o processo eleitoral.

2.5 Breve histórico dos partidos políticos no Brasil

2.5.1 Os partidos políticos no Império

Pode-se afirmar que a história dos partidos políticos no Brasil, ainda que de forma embrionária, começa antes mesma de sua independência. Antes de 1822, havia, portanto, uma disputa política entre os que aspiravam a Independência, os brasileiros, e os que a rejeçavam, os estrangeiros. Claro que essas forças não eram agremiações partidárias, porém, foi a primeira oportunidade em que se identificou grupos sociais específicos manifestando-se de forma politicamente contundente¹⁰⁸.

Logo após a Independência do Brasil, dois foram os grupos que atuaram durante a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de 1823. De um lado, permanecia a maioria, os chamados **monarquistas**, conservadores, que defendiam a instauração de uma monarquia constitucional sob o comando do Imperador D. Pedro.

¹⁰⁷ SEILER, Daniel-Louis. Os Partidos Políticos. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000, pág. 34.

¹⁰⁸ MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários no Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 1971, RJ, pág. 1

De outro lado, postavam-se os defensores do fortalecimento dos poderes locais e provinciais. Deste ideal, duas correntes emergiram: os **exaltados ou democratas**, que não se mostravam muito dispostos à tradição monárquica, e os **moderados ou independentes**, com uma postura mais conciliadora, procurando preservar os interesses locais sem hostilizar a figura do monarca¹⁰⁹. Foi nessa época que apareceu forte oposição ao ministério de que era principal figura José Bonifácio de Andrada e Silva. Esta oposição, aliás, contribuiu para a queda de seu ministério, em 1823¹¹⁰.

A Constituição de 1824, no entanto, foi outorgada por D. Pedro I após as desavenças ocorridas entre os grupos da Assembleia Constituinte, que acabou dissolvida. A Carta definia o País como um Império de governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, com o sufrágio limitado pela classe social. Vigorava a teoria do mandato representativo, sendo que os representantes eram escolhidos através de candidatura avulsa, ou seja, para serem eleitos, os candidatos não precisariam ostentar uma filiação partidária. Para ser eleito, no entanto, o representante deveria possuir renda líquida de quatrocentos mil réis e professar a religião católica apostólica romana, a oficial do Estado.

Inaugurado o Poder Legislativo regular, em 1826, observamos que, pouco a pouco, foram surgindo vários grupos com alguma corrente ideológica, formados por uma série de organizações com diversas denominações, que passavam por partido da independência, dos constitucionais, dos republicanos, dos corcundas, dos separatistas, dos unionistas ou neutros, dentre outros¹¹¹.

No entanto, somente após a abdicação de D. Pedro I, em 1831, é que as organizações brasileiras começaram a se estruturar de forma mais sólida. Entre 1837 e 1838, surgiram os dois grandes partidos do Império: o Conservador e o Liberal. O partido **Liberal**, como não podia deixar de ser, defendia os interesses urbanos da burguesia comercial. O **Conservador**, pelo contrário, era formado pelas elites satisfeitas e

¹⁰⁹ JEHÁ, Pedro Rubez, O Processo de Degeneração dos Partidos Políticos no Brasil, tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, p. 39.

¹¹⁰ SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 26. Artigo formulado em setembro de 1998. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/1503>. Acesso em 13.11. 2011.

¹¹¹ JEHÁ, Pedro Rubez, O Processo de Degeneração dos Partidos Políticos no Brasil, tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, pág. 40.

reacionárias, composta pelos plantadores de cana-de-açúcar, cafeicultores e criadores de gado¹¹².

Ainda embrionária, a divisão dessas organizações não era efetivamente respeitada. Na prática, ambas as agremiações não eram orientadas por princípios claros e funcionavam independentemente de uma ideologia. Em virtude da busca incessante pelo poder, os projetos que defendiam quase sempre davam lugar às conveniências de ocasião. Não havia, propriamente, diferenças entre um representante do partido conservador e um do partido liberal. A bandeira de ambos era uma só: o poder. Não havia, portanto, qualquer fidelidade a um programa partidário.

O fato marcante desse período foi a crescente descrença na capacidade da monarquia brasileira de praticar com lisura o governo representativo. Tal movimento era reforçado por uma série de atitudes autoritárias da Coroa, que insistia em desrespeitar o processo eleitoral previamente designado. Nunca se deu, no Império, um revezamento espontâneo e natural dos partidos no poder¹¹³. As mudanças, quando ocorriam, se davam principalmente pelos desejos e preferências pessoais do soberano. Acreditava-se que somente com a substituição do Império pela República poder-se-ia remediar os vícios apresentados pelo governo representativo então vigente.

Desse modo, gradualmente, a monarquia foi perdendo legitimidade diante dos novos interesses e aspirações sociais que surgiram. Além disso, a partir da década de 1870, o Estado monárquico entrou em conflito com duas instituições importantes que formavam a base de sustentação do regime: o Exército e a Igreja Católica. Uma aliança entre os ricos proprietários rurais do oeste paulista e a elite militar do Exército levou a derrocada final do regime monárquico, com a proclamação da República, em 1889¹¹⁴.

2.5.2 Os partidos políticos sob a égide da Constituição de 1891

Com a adoção da República, o Estado brasileiro, que sempre fora marcado pelo centrismo administrativo do regime monárquico, procurava, pelo menos

¹¹² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 407.

¹¹³ MELO FRANCO, Afonso Arinos. *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1948, pág. 61.

¹¹⁴ CANCIAN, Renato. Artigo. 1840-1889 – Segundo Reinado. *História do Brasil*. Página 3 - Pedagogia & Comunicação/<http://noticias.uol.com.br/licaodecasa/materias/fundamental/historia/brasil/ult1689u41.jhtm>

juridicamente, impor uma forte ruptura com a antiga ordem imperial. A Constituição norte-americana de 1787 e o fascínio cultural pela Revolução Francesa foram, na verdade, a força inspiradora para guiar os trabalhos de uma nova Constituição, a de 1891. A Carta reafirma a nação brasileira sob o regime representativo, constituindo as antigas Províncias em Estados Unidos do Brasil.

Dessa forma, aos Estados, seguindo o padrão norte-americano, foi assegurado que se organizassem de acordo com seus peculiares interesses, adotando as leis que desejassem, desde que as mesmas não entrassem em conflito com a Constituição Federal. O modelo de federalismo adotado, pregando a descentralização do poder, reforçou o caráter regionalizado das agremiações, que passaram a servir tão-somente de instrumento político local a poderosas combinações oligárquicas. Foi o ponto alto dos partidos republicanos Mineiro (PRM) e Paulista (PRP), peças essenciais da política dos Estados¹¹⁵.

A Constituição ainda trazia uma evolução quanto ao sufrágio, que foi ampliado, porém com algumas limitações ao direito de voto. Não podiam alistar-se, por exemplo, os mendigos, os analfabetos e os religiosos sujeitos a voto de obediência. Os partidos, tal como em 1824, ainda não marcavam presença na Constituição, de modo que o governo representativo ainda operava através da candidatura avulsa, com total independência do representante.

É importante ressaltar que o desprestígio das agremiações partidárias era extremamente alto. Nesse período, os partidos não eram considerados organizações essenciais ao instituto da representação política, sofrendo, a todo tempo, hostilidades dos líderes políticos. Pode-se dizer que esse período foi marcado pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a constituir-se em partido¹¹⁶. Não havia uma legislação infraconstitucional própria disciplinando a organização e o funcionamento das agremiações partidárias.

Como reflexo dessa política, o parlamento brasileiro da primeira República não possuía representantes legítimos da vontade coletiva. A estrutura representativa era

¹¹⁵ MELO FRANCO, Afonso Arinos. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro, 1948, pág. 67.

¹¹⁶ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág 92.

precária. Composta por partidos absolutamente inconsistentes, o sistema era caracterizado pela forte valorização das lideranças individuais, em um ambiente não democrático¹¹⁷.

Nesse período, predominavam os interesses ligados à oligarquia latifundiária, com destaque para os cafeicultores. A grande maioria dos eleitores votava de acordo com os interesses desses grupos. O corpo eleitoral, simples e pouco politizado, habitava o interior, de modo que eram controlados pelos proprietários agrários. O voto ainda não era secreto e a fraude na eleição era bastante comum.

2.5.3 O primeiro Código Eleitoral e a Constituição de 1934. O reconhecimento inicial das agremiações partidárias

Após a Revolução de 1930, surge o primeiro Código Eleitoral brasileiro, consubstanciado no Decreto nº 21.076, expedido pelo Governo Provisório, em 1932. O ordenamento instituiu a representação proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fazia referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa, ou seja, a filiação partidária não era requisito obrigatório para a candidatura a cargo eletivo. No entanto, nada estipulou sobre a criação do partido político em nível nacional, em contraposição ao caráter regional que então imperava.

A representação proporcional nada mais é do que a adoção de um sistema eleitoral que assegura a presença de representantes de diversas opiniões, na medida proporcional às suas respectivas forças. Em outras palavras, os lugares a serem preenchidos são repartidos proporcionalmente ao número de votos obtidos por um partido, com base em uma lista de candidatos.

Em 1932, a representação proporcional operava-se nos termos do artigo 58 do Código Eleitoral. Era permitido o registro, no Tribunal Regional, de lista de candidatos sob a legenda de qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de 100 eleitores, no mínimo, em até cinco dias antes da eleição.

Desde já se faz necessário apontar dois fatos interessantes. O primeiro diz respeito à possibilidade de um grupo (de 100 eleitores) estar autorizado a registrar uma

¹¹⁷ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, pág. 197.

lista de candidatos, ou seja, o registro de candidatura não era privativo de partido político formalmente constituído.

O segundo ponto é a menção ao termo “aliança de partidos”. Essa foi a primeira previsão legal da chamada **coligação partidária eleitoral**, que nada mais é do que uma aliança formal temporária de forças partidárias, concebida com a finalidade de aumentar o potencial de elegibilidade de seus integrantes, a fim de manter a hegemonia no poder. Tal previsão beneficiava os partidos menores, que junto com os mais fortes, detinham mais chance de sucesso.

Pela lei em vigor, estariam eleitos em primeiro turno os candidatos que tivessem obtido o quociente eleitoral e os candidatos registrados sob uma mesma legenda, na ordem da votação obtida e tantos quantos atingissem o quociente partidário. Tais conceitos poderão ser mais bem compreendidos quando da análise do papel das agremiações partidárias no sistema eleitoral brasileiro vigente, ao final deste Capítulo. Por ora, basta sabermos que em virtude da possibilidade de candidatura avulsa, os partidos não tinham força para impor sua orientação programática a todos os candidatos que eram eleitos, afinal, havia representantes que não ostentavam filiação partidária.

O artigo 99 do Decreto n° 21.076/32 estipulou, ainda, que eram considerados partidos políticos as associações de classe legalmente constituídas e as organizações que adquirissem personalidade jurídica, mediante inscrição em registro nos ditames da lei civil.

A entidade que não tivesse adquirido personalidade jurídica poderia ser considerada como partido político, de caráter provisório, desde que contassem com um mínimo de 500 eleitores. Esse último dispositivo vigorou até 1935, quando a Lei n° 48, o segundo Código Eleitoral brasileiro, modificou-o, admitindo o registro de entidades com o mínimo de 200 eleitores, que, para efeitos legais, seriam chamadas de partidos provisórios¹¹⁸.

Ato contínuo, a nova Constituição, editada em 1934, refletiu o início da transição, confirmando o sistema proporcional. Como as outras anteriores a ela, também não fez qualquer referência ao aspecto da organização partidária, todavia, houve três menções diretas ao partido. Uma no artigo 26, chamando as agremiações partidárias de

¹¹⁸ Artigo 166, Lei n. 48, de 4 de maio de 1935.

“correntes de opinião¹¹⁹”; outra no artigo 66, que veda ao Juiz a atividade político-partidária; e outra preconizada no artigo 170, item 9º, afirmando que o funcionário público que se valer da sua autoridade em favor de partido político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário.

É importante notar que o artigo 23 da Constituição de 1934, ao adotar a proporcionalidade da representação, também dispôs que a Câmara dos Deputados seria composta por representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar. Constitucionalizou-se outra figura, portanto, paralela aos partidos políticos.

Assim, havia dois tipos de representação: os deputados do povo, proporcionais à população de cada Estado; e os deputados das profissões, que eram eleitos por sufrágio indireto das associações profissionais, as quais eram divididas em quatro: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

O Decreto nº 22.621, de 1933, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, já havia previsto em seu artigo 3º que a mesma seria composta por 254 deputados, sendo quarenta eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissões liberais e de funcionários públicos existentes, nos termos da lei civil.

A chamada representação profissional foi um duro golpe às agremiações partidárias. Isso porque criou uma grande bancada apartidária, que funcionava como um instrumento permanente dos governos contra a livre ação dos partidos¹²⁰.

Dessa forma, sem qualquer regramento específico quanto à organização das agremiações políticas e com a presença de outra figura (a representação das organizações profissionais), o regionalismo partidário da Primeira República ainda sobrevivia. As eleições continuavam a ser disputadas ainda por partidos estaduais e não por agremiações nacionais. Sendo estaduais, os partidos multiplicavam-se pelo número de Estados da Federação, de modo a formar grupos contra o governo central.

¹¹⁹ Constituição de 1934. Artigo 26 - Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº 6, e o seu Regimento Interno, no qual se assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas.

¹²⁰ MELO FRANCO, Afonso Arinos. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro, 1948, pág. 72.

2.5.4 O vácuo a partir de 1937 e a retomada em 1945

O crescente número de “correntes de opinião” levou a situações extremas. Com a chegada do Estado Novo, em 1937, a vida partidária se extinguiu em nosso País. O governo havia primado pelo autoritarismo e pela centralização do poder, extinguindo a pluralidade partidária. O Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, assinado por Getúlio Vargas, justificou a dissolução dos partidos políticos com o objetivo de instituir um regime de paz social e de ação política construtiva. Argumentava que o sistema eleitoral vigente era inadequado às condições da vida nacional, pois era baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, que fomentavam a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade¹²¹.

A justificativa do Decreto foi além. Preconizava, também, que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático nacional, além de esposarem ideologias e doutrinas contrárias aos postulados do novo regime. Arrematou justificando a adoção da medida, dizendo que a multiplicidade de arregimentações partidárias tinha objetivos meramente eleitorais, ao invés de atuar como fator de esclarecimento e disciplina da opinião. O pluripartidarismo, ainda segundo o Decreto, servia para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes, nocivos à tranquilidade pública.

Foi muito fácil para Getúlio Vargas responsabilizar impunemente os partidos para justificar seu golpismo. Eles não tinham estrutura, organização ou qualquer contato permanente com suas bases¹²².

A ação política organizada em bases partidárias só voltaria em 1945. Ainda sob a égide do Estado Novo, e sob intensa pressão da classe média, foi editado o Decreto-Lei nº 7.586/45, que regulava, em todo o País, o alistamento eleitoral. A norma instituiu,

¹²¹ Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937.

¹²² CHACON, Vamireh. História dos Partidos Políticos. Discurso e práxis dos seus programas. Editora Universidade de Brasília, 1981, Brasília, DF, pág. 135.

pela vez primeira em nossa história, o partido de âmbito nacional, além de atribuir às agremiações, de forma inédita no País, o monopólio da candidatura aos cargos eletivos¹²³.

Em outras palavras, os partidos passaram a deter a exclusividade da indicação daqueles que iriam concorrer às eleições, decretando o fim da candidatura avulsa. Na prática, pelo fato do ordenamento ser extremamente minucioso quanto às regras eleitorais, era como se estivéssemos diante de um novo Código Eleitoral, o terceiro de nossa história.

A Lei Agamenon¹²⁴ estabeleceu que toda associação de pelo menos dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tivesse adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, seria considerada partido político nacional¹²⁵. Dispôs, também, conforme dito anteriormente, que só seriam admitidos os registros dos partidos políticos de âmbito nacional¹²⁶.

Posteriormente, foi editado o Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, que dispunha sobre o alistamento dos partidos políticos. A norma não pode ser considerada como um novo Código Eleitoral, pois propôs alterações pontuais. É importante salientar que a mesma alterou a regra anterior, de maneira a permitir que toda a associação de pelo menos 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, que tivesse adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, seria considerada partido político nacional¹²⁷.

O Decreto, ainda, previa o cancelamento do registro de partido político se o mesmo recebesse orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio de procedência estrangeira; ou quando se provasse a prática de atos contrários aos princípios democráticos ou aos direitos fundamentais do homem¹²⁸. Sem embargo, percebemos a preocupação do legislador, desde então, **com a fiscalização financeira dos partidos políticos.**

Assim, de um modo geral, as regras estampadas anteriormente tiveram grande influência na elaboração da Constituição de setembro de 1946, que reconheceu, de

¹²³ Artigo 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.

¹²⁴ O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, era popularmente conhecido como Lei Agamenon, em referência ao seu elaborador e então Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães.

¹²⁵ Artigo 109 do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.

¹²⁶ Artigo 110, §1º, do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.

¹²⁷ Artigo 21 do Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de Maio de 1946.

¹²⁸ Artigo 26 do Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de Maio de 1946.

fato, a existência dos partidos políticos. A Lei Maior, na oportunidade, proibiu os entes da federação de lançar impostos sobre os bens e serviços de partidos políticos¹²⁹; estipulou que na constituição das Comissões do Congresso Nacional, assegurar-se-ia tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participassem da respectiva Câmara¹³⁰; proibiu ao Juiz o exercício da atividade político-partidária¹³¹; atribuiu à Justiça Eleitoral a competência para o registro e cassação dos partidos políticos¹³², bem como o conhecimento de reclamações quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos¹³³; assegurou a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, pela via do sufrágio universal, direto e secreto¹³⁴; proibiu a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático¹³⁵; e abriu a possibilidade para os partidos políticos nacionais de serem acionistas de sociedades anônimas proprietárias de empresas jornalísticas¹³⁶, dentre outras medidas.

A regulamentação das agremiações partidárias no período foi consolidada em 24 de julho de 1950, quando da edição da Lei n° 1.164, que instituiu um novo Código Eleitoral, o quarto. A norma não alterou o requisito numérico para a formação de um partido (50 mil), porém, preconizou que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público interno¹³⁷.

Ademais, o novo código apresentou um extenso rol normativo no que tange à contabilidade e às finanças dos partidos políticos¹³⁸. De um modo geral, obrigava-os a fixar e apurar as quantias máximas que seus candidatos poderiam, em cada caso, despender pessoalmente com a própria eleição e os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados; obrigava-os a manter rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas; proibia-os de receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira; e vedava-os de receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou

¹²⁹ Artigo 31 da Constituição de 1946.

¹³⁰ Artigo 40, parágrafo único, da Constituição de 1946.

¹³¹ Artigo 96, III, da Constituição de 1946.

¹³² Artigo 119, I, da Constituição de 1946.

¹³³ Artigo 119, VIII, da Constituição de 1946.

¹³⁴ Artigo 134, da Constituição de 1946.

¹³⁵ Artigo 141, §13, da Constituição de 1946.

¹³⁶ Artigo 160, da Constituição de 1946.

¹³⁷ Artigo 132 da Lei n° 1.164, de 24 de julho de 1950.

¹³⁸ Artigo 143 a 146 da Lei n° 1.164, de 24 de julho de 1950.

contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Em suma, é importante ressaltar que as alterações propostas pelo conjunto de normas editadas desde o fim do Estado Novo tinham como claro objetivo instituir, no Brasil, uma efetiva democracia pelos partidos, conforme havia sido formulada por Kelsen. Afinal, o ciclo político que se iniciou em 1945 e durou até 1964 representou a primeira experiência com a democracia na história brasileira¹³⁹. Sabemos que ainda havia algumas limitações, como a proibição ao voto dos analfabetos, porém, em nenhum momento anterior combinaram-se, de modo duradouro, o sufrágio universal e eleições competitivas, com efetiva alternância de poder.

Todavia, a teoria do mandato partidário encontrou dificuldades para se estabelecer nesse período. Isso porque não havia qualquer dispositivo que tratasse da questão da fidelidade partidária, um dos mecanismos imprescindíveis para garantir o ideal da democracia dos partidos formulado pelo pensador austríaco. A mudança de legenda era constante. O Tribunal Superior Eleitoral, à época, já havia oportunamente se manifestado:

O cancelamento do registro de candidato só é admitido a seu pedido e nos 10 dias anteriores ao pleito. Deferido o registro de candidato, sem qualquer recurso, ocorre a preclusão. A mudança de partido não justifica o cancelamento do registro do candidato e nem a perda do mandato, se eleito¹⁴⁰.

O partido político somente poderia representar pela perda de mandato do parlamentar pelas infrações ao artigo 48 da Constituição¹⁴¹, que dizia respeito à impossibilidade de celebração de contrato com pessoa jurídica de direito público; da vedação de ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público; ou da proibição de patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público. Assim, apesar da existência do monopólio das candidaturas pelos partidos, a teoria do mandato representativo ainda imperava e exercia forte influência em nosso País.

A partir do fim do Estado Novo até a deposição do Presidente João Goulart, o Tribunal Superior Eleitoral concedeu registro provisório a 32 organizações partidárias. Entre 1947 e 1952, 16 desses registros foram cancelados em virtude do não cumprimento

¹³⁹ SCHMITT, Rogério. Partidos Políticos no Brasil (1945-2000). Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, pág. 11.

¹⁴⁰ Tribunal Superior Eleitoral. RESPE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 578 - /AMcAcórdão nº 1690 de 03/08/1955c Relator(a) Min. FREDERICO SUSSEKIND. Publicação: BEL - Boletim Eleitoral, Volume 00052, Tomo 01, Página 296.

¹⁴¹ Artigo 48, §1º, da Constituição de 1946.

de requisitos legais. Em 1946, 3 legendas foram aglutinadas em uma; e em 1947, o Partido Comunista é declarado ilegal¹⁴².

Dos 13 partidos restantes na época, o Partido Social Democrático (PSD), ligado à máquina administrativa do Estado Novo, foi o maior do Brasil, elegendo as maiores bancadas do Congresso Nacional. Em termos de ideologia, podia ser considerado como um partido de centro. A União Democrática Nacional (UDN), partido claramente de direita, foi a segunda maior agremiação até 1962, quando o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de esquerda, a suplantou. Estes podem ser considerados os três partidos mais importantes até 1964.

O avanço constitucional, no entanto, não impediu que os partidos políticos continuassem a ser dominados por oligarquias, que não demonstravam qualquer compromisso com a vontade coletiva. Não há dúvida que tal condição permitiu a ocupação do espaço político pelas elites e pelos militares¹⁴³. O País, na sequência, passaria por um golpe político, que modificaria profundamente a história dos partidos políticos no Brasil.

2.5.5 Os partidos políticos durante o regime militar

O ciclo político que vai do golpe de 1964 à posse de José Sarney na Presidência da República, em 1985, foi um período de sucessivas operações de engenharia política visando a legitimação e a permanência no poder do regime autoritário¹⁴⁴. Em 1965, já sob a nova ordem política, foi editado um novo Código Eleitoral brasileiro, o quinto e último, que possui algumas disposições que vigoram até hoje. O artigo 2º do referido Código afirmava que todo poder emanava do povo e seria exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas¹⁴⁵.

¹⁴² SCHMITT, Rogério. Partidos Políticos no Brasil (1945-2000). Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, pág. 13.

¹⁴³ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 94.

¹⁴⁴ SCHMITT, Rogério. Partidos Políticos no Brasil (1945-2000). Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, pág. 31.

¹⁴⁵ Lei nº4.737, de 15 de julho de 1965.

Em continuidade, publicou-se a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965¹⁴⁶, mantendo as agremiações como pessoas jurídicas de direito público interno, destinadas a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo¹⁴⁷. As normas eram mais rígidas e, então, para nascer, o partido político precisaria constituir-se de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um¹⁴⁸.

As assinaturas dos eleitores seriam colhidas por lista, feita em duas vias, obedecendo a modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, sendo que o eleitor que assinasse lista para a formação de um novo partido estaria desligado daquele que pertencesse¹⁴⁹.

Além disso, os partidos teriam assegurada função permanente para, dentre outras medidas, realizarem a promoção de sessões públicas com o intuito de propagar seu programa e a manutenção de cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização. Ademais, deveriam manter um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes políticos¹⁵⁰.

As regras financeiras também foram aprimoradas, proibindo-se, também, as agremiações partidárias de receberem, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, tendo, ainda, que enviar à Justiça Eleitoral, anualmente, o balanço financeiro do exercício findo¹⁵¹.

Criou-se, ainda, um fundo especial de assistência financeira aos partidos, o Fundo Partidário, constituído de receitas proveniente das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral, dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, e de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto de instrução política citado anteriormente¹⁵².

Porém, antes mesmo que as novas regras produzissem algum efeito na vida das agremiações partidárias, entrou em vigor o artigo 18 do Ato Institucional nº 2, de 27 de

¹⁴⁶ Lei Orgânica dos Partidos.

¹⁴⁷ Artigo 2º da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

¹⁴⁸ Artigo 7º da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

¹⁴⁹ Artigo 11, *caput* e §4º da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

¹⁵⁰ Artigo 75 da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

¹⁵¹ Artigos 55 e 56 da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

¹⁵² Artigo 60 da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

outubro de 1965, que extinguiu os partidos políticos e cancelava seus respectivos registros. A regra, ainda, autorizou a organização de novos partidos, sendo mantidas as exigências da Lei nº 4.740, de 1965.

Ato contínuo, como não haviam partidos para disputar eleições, regra de transição foi publicada, de modo a garantir a existência de organizações que teriam as atribuições de partidos políticos para as eleições de 1966, enquanto estes não se constituíssem. O artigo 1º do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, dizia que cabia a um número não inferior a 120 deputados e 20 senadores a criação das referidas organizações, dentro de um prazo de 45 dias. Apenas duas organizações conseguiram se formar: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A Constituição de 1967, na seqüência, tratou dos partidos políticos em seu artigo 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos seriam regulados por lei federal, observados o regime representativo e democrático; as agremiações ganhariam personalidade jurídica mediante registro dos estatutos e deveriam possuir atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros; os partidos deveriam, ainda, realizar a fiscalização financeira e a disciplina partidária, além de atuar em âmbito nacional. Para existir, havia ainda a exigência de possuírem dez por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, com dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores.

A técnica constitucional escolhida, importante ressaltar, principalmente com relação aos percentuais eleitorais mínimos adotados, foi concebida com o nítido propósito de criar, indiretamente e por via transversa, um sistema bipartidário¹⁵³.

O dispositivo também foi responsável pela proibição de todas as coligações partidárias (artigo 149, VIII). Desde seu início, em 1932, a possibilidade de alianças sempre esteve presente no ordenamento jurídico pátrio¹⁵⁴, tendo sido a mesma regulamentada pelo segundo Código Eleitoral Brasileiro (artigo 84 da Lei nº 48, de 1935);

¹⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 416.

¹⁵⁴ ANDRADE, Jorge Marley. ARAS, Augusto. SILVA ARAÚJO, Ana Paula Vasconcelos do Amaral. *Coligações Partidárias e Representação Política no Brasil*. Pág. 36.

pela “Lei Agamenon” (artigo 39 do Decreto-Lei nº 7.586, de 1945); pela Lei nº 1.164, de 1950 (artigo 47); e pela Lei nº 4.737, de 1965 (o artigo 91 permitia coligações para as eleições majoritárias, porém o artigo 105 as proibia para as eleições proporcionais).

A vedação às alianças partidárias se repetiu com a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (artigo 152, VIII). A norma, por sua vez, atenuou o rigor dos percentuais exigidos para a existência dos partidos (cinco por cento do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles – artigo 152, VII). Porém, mesmo com os novos índices, ainda era muito difícil a instalação de uma terceira via no País.

Mas a grande mudança trazida pelo diploma de 1969 e que impactou a democracia pelos partidos até então vigente foi aquela presente no parágrafo único do artigo 152. Dizia a norma que perderia o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o partido sob cuja legenda fosse eleito. Afirmava, ainda, que a perda do mandato seria decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

A regra foi ainda reforçada pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. A nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, além de continuar dispondo sobre a natureza de direito público interno das agremiações, considerava, em seu artigo 72, como infidelidade partidária, ensejadora, portanto, de perda do mandato eletivo, a oposição às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou o abandono da legenda pela qual o representante havia sido eleito.

A norma regulamentou, inclusive, o conceito de diretrizes legitimamente estabelecidas: aquelas que fossem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do quórum da maioria absoluta¹⁵⁵. Ademais, preconizava que as diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária deveriam ser arquivadas perante a Justiça Eleitoral, podendo o representante, da deliberação que estabelecesse diretriz ou disciplina de voto, interpor

¹⁵⁵ Artigo 73 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

recurso, no prazo de 5 (cinco) dias, diretamente ao diretório partidário de hierarquia superior¹⁵⁶.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, importante ressaltar, procurou centralizar o poder interno nas cúpulas partidárias. A finalidade não poderia ser outra: incentivar a centralização e o controle dos partidos (e dos eleitos) de cima para baixo¹⁵⁷. Os partidos estavam submissos à tutela do Estado e à permanente ingerência quanto ao seu funcionamento interno.

Com efeito, ao modificar-se o antigo artigo 149 da Constituição de 1967, a nova regulamentação fortaleceu os partidos, tendo em vista o fato da mudança de legenda ser tão usual em práticas antecedentes da vida política brasileira. Pode-se afirmar que esta foi a primeira tentativa brasileira de garantir, de fato, a substituição da teoria do mandato representativo por uma teoria do mandato partidário, na qual os representantes estariam ligados e vinculados a um partido e a um programa partidário.

No entanto, conforme assevera Monica Herman Salem Caggiano, a medida não contou com a receptividade integral do Poder Judiciário, que evitava adentrar o mérito das ações propostas, afastando a aplicação da penalidade. Diz a publicista¹⁵⁸:

Sob a égide deste cânone, aos partidos, por seus órgãos executivos, era autorizada a fixação de diretrizes (...) que o parlamentar deveria observar sob pena de vir a ser penalizado com a perda do mandato. E, de fato, inúmeras foram as representações partidárias ensejando a decretação da perda do mandato do membro infiel, tendo sido, porém, extremamente moderada a apreciação por parte da Justiça Eleitoral.

Ademais, é bom lembrar que a fidelidade partidária está inserida, em nosso estudo, como sustentáculo da democracia pelos partidos. A regra da perda do mandato, em vigor a partir de 1969, existia como mecanismo de controle do regime militar para que seus interesses no parlamento fossem conquistados. A norma, de fato, não era utilizada como instrumento de garantia democrática, mas sim como uma espécie de cabresto usado pelo regime para a manutenção da ordem política instituída em 1964¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Artigo 73, §3º, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

¹⁵⁷ MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, páginas 218-219.

¹⁵⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Sistemas eleitorais X representação Política. Brasília, Senado Federal, nota nº 95, pág. 34.

¹⁵⁹ PUCCI, Valdir Alexandre. Fidelidade Partidária: Teoria e prática no Brasil. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Departamento de Ciência Política. Brasília, 2002, pág. 22.

2.5.6 A abertura política

A pressão internacional e o crescimento da oposição por parte da maioria da população brasileira ao regime, iniciados, principalmente, a partir de 1974, deu origem a um processo que demandava, dentre outros pleitos, uma maior abertura política. Um dos primeiros resultados dessa reivindicação foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que revogou os Atos institucionais e complementares existentes. Além disso, a norma alterou a regra da perda de mandato por infidelidade partidária então vigente, estipulando que não perderia o mandato o detentor que participasse, como fundador, da constituição de um novo partido.

A Emenda 11 trouxe, ainda, um novo regramento: estipulou normas distintas para a organização e para o funcionamento das agremiações partidárias, que seriam devidamente especificadas por meio de lei federal.

Em outras palavras, estipulou a Emenda, que, **para existir**, um partido político precisaria fomentar o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos humanos fundamentais; obter personalidade jurídica mediante registro dos estatutos; não possuir vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros; e ter âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais ou municipais.

Por outro lado, **para funcionar**, a agremiação deveria atender à seguinte exigência: filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tivessem, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; **ou** apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles. O partido deveria ter, ainda, para funcionar, atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, disciplina partidária e fiscalização financeira.

As mudanças propostas pela Emenda, que, em tese, poderiam facilitar o nascimento imediato de novos partidos, muito embora promulgadas em outubro de 1978, só passariam a valer a partir de janeiro de 1979¹⁶⁰. Dessa forma, não valeriam para as

¹⁶⁰ Artigo 4º da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.

eleições que seriam realizadas em **novembro de 1978**. O regime, portanto, asseguraria a realização de mais uma eleição, antes do início de uma possível abertura política.

Até então, na vigência do bipartidarismo, haviam sido realizadas três eleições gerais: 1966, 1970 e 1974. Embalada pelo êxito inicial do governo e pela legislação eleitoral, a ARENA havia conquistado resultados significativos nas duas primeiras disputas. Todavia, em 1974, o MDB passara a crescer.

Em 1978, veio a surpresa. Mesmo sem a vigência das novas regras, o MDB havia se tornado o grande vencedor daquelas eleições. No pleito para o Senado, conquistou cerca de 4 milhões de votos a mais do que a ARENA, e na eleição para a Câmara Federal, a diferença de votos do partido mais bem votado, ARENA para o segundo, MDB, foi mínima¹⁶¹.

Esse resultado preocupou o governo militar, que passaria, a partir de então, a traçar um novo plano. Utilizando-se das reivindicações crescentes pela abertura política, o regime imaginou que tal expediente poderia ser usado a seu favor. Sob a justificativa de consolidar as alterações propostas pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, o governo, em 1979, usufruindo da pequena maioria que ainda detinha no Congresso, trabalhou para aprovar a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro, que modificou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971). Essa alteração, para os governistas, tinha como objetivo primordial iniciar uma estratégia no sentido de fragmentar a oposição, então aglutinada no MDB.

Assim, com vistas a dividir a oposição, a Lei nº 6.767/79 extinguiu as duas organizações que haviam sido criadas com base no Ato Complementar nº 4, de 1965. Com o fim de ARENA e MDB, a referida Lei preconizou que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deveria baixar, em 60 (sessenta) dias, as instruções para a fundação, organização e funcionamento dos partidos políticos¹⁶².

Através da Resolução nº 10.785, de 15 de fevereiro de 1980, o TSE estabeleceu que a existência legal dos novos partidos políticos se iniciaria a partir do registro junto ao próprio Tribunal. Uma vez recebidos os pedidos, o Tribunal Superior Eleitoral concederia o prazo de 12 meses para que o partido se organizasse, tendo que, nesse período, constituir Comissões Regionais Provisórias em, pelo menos, nove Estados,

¹⁶¹ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, página 222.

¹⁶² Artigo 9º da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

além de formalizar Comissões Municipais Provisórias em, pelo menos, um quinto dos respectivos municípios desses Estados.

Esses diretórios municipais, no entanto, somente poderiam ser constituídos se o partido contasse com um determinado número de filiados, calculado com base em uma fórmula que levava em consideração o número de habitantes de cada Município¹⁶³.

Além dessas formalidades, e de tantas outras relacionadas na norma, nunca é demais lembrar que, para funcionar, a agremiação partidária ainda teria de preencher os requisitos descritos na Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.

Dessa forma, o ano de 1980 pode ser identificado como o ponto de referência inicial do novo sistema multipartidário brasileiro. A legislação, ao possibilitar, na prática, a criação e organização de novos partidos, consagrou o retorno ao pluripartidarismo, gerando um ambiente político mais competitivo e diversificado.

Para as eleições de 1982, seis partidos foram organizados no Congresso: o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da extinta ARENA; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do MDB; o Partido Popular (PP), que reunia dissidentes da ARENA e moderados do MDB; o Partido dos Trabalhadores (PT), surgido do novo sindicalismo paulista dos anos 70; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). O PP, no entanto, antes do pleito eleitoral, foi incorporado ao PMDB.

No entanto, pouco antes das eleições de 1982, com o objetivo de fortalecer o PDS e forçar a fragmentação na oposição, o governo editou a Lei nº 6.978, de 19 de janeiro daquele ano, posteriormente alterada pela Lei nº 7.015, de 16 de julho de 1982, que introduziu uma série de mudanças no sistema eleitoral do País. Dentre elas, destacam-se a presença do voto vinculado (o eleitor era obrigado a votar nos candidatos de uma única legenda em todos os níveis de representação, sob pena de nulidade de toda a cédula) e a obrigatoriedade da candidatura nata dos deputados federais e estaduais¹⁶⁴.

Segundo dispôs a própria legislação, a candidatura nata era aquela em que os detentores dos referidos mandatos eletivos já possuíam, de plano, legenda para se candidatar às próximas eleições. Nesse caso, os deputados federais e estaduais não precisariam figurar nas chapas apresentadas à Convenção, nem seriam submetidos à

¹⁶³ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, página 224.

¹⁶⁴ Artigos 4º e 8º da Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982.

votação dos convencionais, pois já tinham seus nomes automaticamente indicados no pedido de registro.

No que diz respeito à estrutura interna dos partidos, é importante ressaltar que essa alteração legislativa freou violentamente todas as tentativas iniciais de se implantar uma igualdade intrapartidária entre os filiados. Em virtude da candidatura nata, fortaleceu-se no interior dos partidos um grupo de políticos profissionais, que passaram a ficar imunes de fiscalização e de controle das convenções partidárias. Desse modo, fortalecia-se nas agremiações partidárias a formação de dois blocos distintos: o bloco dos detentores de mandatos e o bloco dos demais militantes¹⁶⁵.

Cinco partidos concorreram pela preferência do eleitorado na competição eleitoral ocorrida em 1982: PDS, PMDB, PT, PDT e PTB¹⁶⁶. O resultado das eleições reservou, pelo menos, uma surpresa. A oposição havia, sim, se fragmentado, como esperava o governo. O PSD detinha a maior bancada da Câmara dos Deputados. No entanto, somados, os partidos de oposição ao governo representavam a maioria na Câmara baixa, além de terem eleito os governadores dos três maiores Estados brasileiros¹⁶⁷.

O passo seguinte rumo à democratização ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional n° 25, de maio de 1985, que estipulou ser livre a criação de partidos políticos, assegurando ao cidadão o direito de associar-se livremente às agremiações. Dentre as alterações propostas, vale destacar também aquela que preconizou que a eleição do Presidente (e do Vice-Presidente) da República seria por sufrágio universal e voto direto e secreto.

Ato contínuo, foi editada a Emenda Constitucional n° 26, de 27 de novembro de 1985, que determinou que o Congresso Nacional a ser eleito em 1986 se revestiria também de atribuições constituintes, ficando encarregado de elaborar a nova e democrática Constituição brasileira.

Quanto às coligações partidárias, tida para muitos como um dos mecanismos de consolidação da livre atividade partidária, ambas as Emendas (25 e 26) mantiveram-se silente, não se manifestando sobre o tema. Foi somente com a Lei das Eleições Municipais de 1985 (artigo 7° da Lei 7.332, de 1° de julho de 1985) que os

¹⁶⁵ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004, página 225.

¹⁶⁶ FERREIRA, Denise Paiva, BATISTA, Carlos Marcos, STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006, pág. 435.

¹⁶⁷ SCHMITT, Rogério. Partidos Políticos no Brasil (1945-2000). Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, pág. 58.

partidos foram autorizados a formar coligações para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Ato contínuo, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) foi alterado pela Lei 7.454, de 30 de dezembro de 1985, para permitir as coligações partidárias para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador. Finalmente, a Lei das Eleições de 1986 (artigo 6º da Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986) autorizou os partidos políticos a celebrar coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas¹⁶⁸.

No entanto, antes de analisarmos a Constituição de 1988, uma importante alteração provocada pela Emenda Constitucional nº 25 deve ser pontuada. A norma foi responsável por revogar o dispositivo que estipulava a perda do mandato eletivo por quem se opusesse às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou por quem abandonasse a legenda.

A medida que extirpou do seio constitucional a figura da penalização do parlamentar, com a perda de mandato, em virtude de troca de partido ou de descumprimento de diretrizes ocorreu, principalmente, nas palavras de Monica Herman Salem Caggiano¹⁶⁹, pelo fato da regra ter se revestido de “um tom autoritário”, incompatível, na visão da época, com os novos auspícios democráticos.

2.5.7 Os partidos políticos na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 contemplou a democracia representativa e a democracia semidireta, ao estipular que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos.

A soberania popular, conforme prescreve o artigo 14 da Lei Maior, é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Além disso, também pode ser exercida de forma direta, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, nos termos da lei.

¹⁶⁸ ANDRADE, Jorge Marley. ARAS, Augusto. SILVA ARAÚJO, Ana Paula Vasconcelos do Amaral. Coligações Partidárias e Representação Política no Brasil. Pág. 36.

¹⁶⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: O Voto nas Américas. LEMBO, Cláudio e CAGGIANO, Monica Herman Salem, coordenadores. 1ª Edição, editora Manole, 2008, páginas 219 a 253. São Paulo. Pág., 244.

Nesse contexto, a agremiação partidária aparece como peça indispensável ao funcionamento do regime democrático. Pela norma em vigor, a livre criação, alteração estrutural e extinção de um partido político é decisão *interna corporis*, tomada com inteira liberdade¹⁷⁰. O partido é organizado, agora, como pessoa jurídica de direito privado. Esse modelo, importante ressaltar, rompe com a proposta antiga, na qual o partido era visto como pessoa jurídica de direito público.

Assim, é constitucionalmente assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, sendo livre, inclusive, 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. Deve, ainda, estabelecer em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária.

Tem os partidos políticos o dever de resguardar e proteger, em suas ações, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, conforme preconiza o artigo 17 da Constituição Federal.

A organização deverá prestar contas à Justiça Eleitoral e ser de caráter nacional, vedado o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro. Após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, são obrigados a registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, tendo direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Os parâmetros definidos pela Constituição foram essenciais para moldar os partidos políticos na democracia representativa. No entanto, havia, ainda, uma série de questões pendentes de regulamentação. Assim, de modo a normatizar a vida partidária, foi editada a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a nova Lei dos Partidos Políticos.

A norma estabeleceu que partido nacional, para fins de registro no Tribunal Superior Eleitoral, é aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

¹⁷⁰ REIS, Palhares Moreira. O partido político e a Lei de 1995. In Direito Eleitoral. Coordenadores Cármen Lúcia Antunes Rocha; Carlos Mário da Silva Veloso. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. Pág. 158.

Quanto à disciplina e fidelidade partidárias, preconiza a Lei n° 9.096/95 que, na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos da agremiação, além das diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, na forma do estatuto.

A Lei, inclusive, autorizou os estatutos a estabelecerem penalidades aos representantes, tais como desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, quando se opuserem, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários. Da mesma forma, perderá automaticamente a função ou cargo que exerce na Casa Legislativa o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

A regra é bem diferente do que estipulava a Emenda Constitucional n° 1, de 1969. Naquele diploma legal, atitudes ou voto em oposição às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou abandono da legenda sob qual foi eleito gerava a perda do mandato. Aqui, trata-se, na pior das hipóteses, da perda de cargos ou funções que o parlamentar exerça dentro da respectiva Casa Legislativa em virtude de proporção partidária (membro de comissão temática, cargo na Mesa Diretora, v.g.).

Sob a égide da nova ordem constitucional, foi editada, ainda, a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como a “Lei Geral das Eleições”. A norma pode ser considerada como um marco no ordenamento jurídico eleitoral, pois, até aquele momento, as eleições eram caracterizadas pela edição de leis eleitorais casuísticas, ou seja, o pleito de determinado ano sempre era regulamentado por lei específica aprovada pouco antes de cada eleição.

A Lei das Eleições, em seu artigo 8º, §1º, havia previsto que aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tivessem exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estivesse em curso, seria assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

A candidatura nata, reafirmada e ampliada em 1997, somente foi suspensa em 2002, através da intervenção do Supremo Tribunal Federal, que, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2530-9, suspendeu liminarmente a eficácia do dispositivo.

A ação, que ainda encontra-se pendente de julgamento, foi um importante mecanismo em prol da isonomia intrapartidária, já que determinou que todos os pré-candidatos, detentores ou não de mandato eletivo, tivessem de passar pelo crivo das convenções partidárias, para terem seus nomes referendados em igualdade de condições com os demais pleiteantes.

2.6 O papel das agremiações partidárias no sistema eleitoral vigente. A importância das coligações partidárias

No que diz respeito ao processo de escolha dos delegados da soberania popular, a Constituição de 1988 prestigiou os partidos políticos. Duas foram as formas eleitorais adotadas: o sistema majoritário e o sistema proporcional.

O sistema de votação em que, na circunscrição, elegem-se os candidatos que obtiverem o maior volume de votos é chamado de majoritário¹⁷¹. Essa maioria pode ser simples (vence aquele candidato que obteve o maior número de votos) ou absoluta (para vencer, não basta que o candidato tenha mais votos, mas sim que ele tenha mais votos que a soma de todos os votos de outros concorrentes).

No Brasil, o sistema majoritário de maioria absoluta é adotado em praticamente todas as eleições para o Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores), havendo, ainda, a previsão de uma segunda votação (o popular segundo turno), se necessário for para que se atinja o quórum exigido. Nas eleições para o Senado Federal e para as Prefeituras dos municípios com menos de duzentos mil habitantes, adota-se o sistema majoritário de maioria simples¹⁷².

O sistema de representação proporcional, como vimos, está presente na legislação pátria desde 1932, sendo considerado como a forma de eleição em que é assegurada, para cada um dos diferentes partidos políticos que disputam o pleito, uma participação no percentual da totalidade da representação parlamentar, conforme seu

¹⁷¹ CAMPOS, F. Itami. *Ciência Política. Introdução à Teoria do Estado*. Goiânia, 2009, Editora Vieira, pág. 179.

¹⁷² Ver artigos 29, II, 46 e 77 da Constituição Federal.

desempenho nas urnas¹⁷³. É adotado em todos os pleitos para a eleição do Poder Legislativo, salvo o Senado Federal.

Para definirmos os eleitos do sistema proporcional, cinco informações são imprescindíveis: o número de votos válidos; o quociente eleitoral; o quociente partidário; a técnica de distribuição de restos ou sobras; e o critério a ser adotado na falta de obtenção do quociente eleitoral¹⁷⁴.

Os votos válidos são os votos conferidos pelo eleitor a uma legenda partidária ou a um candidato. Não são computados, portanto, os votos nulos e os votos em branco. O quociente eleitoral, que traduz o índice de votos que deve ser obtido pelo partido para ter direito à distribuição das vagas, obtém-se mediante a divisão do número de votos válidos obtidos por todas as legendas e candidatos que disputaram a eleição proporcional, pelos lugares a preencher na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras de Vereadores, desprezada a fração se igual ou inferior a meio (equivalente a um, se superior)¹⁷⁵. Os partidos que não conseguirem atingir o quociente eleitoral não terão direito a preencher qualquer vaga disponível. A operação se dá segundo a seguinte fórmula matemática:

$$\text{Quociente Eleitoral} = \frac{\text{Total de votos válidos dos partidos na eleição proporcional (nominais + voto de legenda)}}{\text{Número de cadeiras do Parlamento (Câmara dos Deputados ou Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores)}}$$

O quociente partidário, por sua vez, indica o número de vagas que cada partido conseguirá no parlamento e é calculado pela divisão do número de votos válidos conferidos ao partido (diretamente, pela legenda, ou a seus candidatos) pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração¹⁷⁶. O cálculo é feito segundo a fórmula abaixo. Estarão eleitos tantos representantes quanto for o número de vagas obtidas pelo partido dessa operação, respeitada a ordem de votação nominal de cada candidato.

$$\text{Quociente Partidário} = \frac{\text{Total de votos conferidos ao partido na eleição proporcional (nominais + voto de legenda)}}{\text{Quociente Eleitoral}}$$

¹⁷³ CAMPOS, F. Itami. *Ciência Política. Introdução à Teoria do Estado*. Goiânia, 2009, Editora Vieira, pág. 180.

¹⁷⁴ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Trecho extraído do voto do Ministro Gilmar Mendes. Pág. 98.

¹⁷⁵ Artigo 106 do Código Eleitoral.

¹⁷⁶ Artigo 107 do Código Eleitoral.

Na hipótese de ainda existir vaga a ser preenchida após a partilha inicial, deve-se utilizar da distribuição de restos ou sobras para completar o vazio. O modelo de distribuição de restos e sobras possui diferentes critérios que podem ser utilizados para preencher as vagas faltantes, como a distribuição pela maior sobra ou pela maior média. O Código Eleitoral¹⁷⁷ vigente adotou o critério da maior média, estabelecendo a criação da seguinte fórmula matemática para o preenchimento dos lugares remanescentes:

$$\text{Média} = \frac{\text{Total de votos conferidos ao partido na eleição proporcional} \\ \text{(nominais + voto de legenda)}}{(\text{vagas já obtidas pelo partido} + 1)}$$

Portanto, para preencher a primeira vaga remanescente, deve-se dividir o número de votos válidos atribuídos a cada partido que conseguiu atingir o quociente eleitoral pelo número de lugares por ele obtido até aqui, mais um. A agremiação que atingir a maior média leva a primeira vaga remanescente. Para preenchimento das demais vagas remanescentes, repete-se o processo, lugar por lugar, lembrando que a vaga que determinada agremiação já tenha recebido no cálculo da média anterior conta para efeito da variável “vagas já obtidas pelo partido”.

Na hipótese de nenhum partido atingir o quociente eleitoral, o Código Eleitoral determina que considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados, independentemente de qualquer critério de proporcionalidade.

Nesse sistema, portanto, não raro há uma série de partidos políticos que, com menor capilaridade eleitoral, não conseguem votação suficiente para, por si só, atingir o quociente eleitoral. Diante desse cenário, torna-se extremamente importante para tais agremiações, por uma questão de sobrevivência, unir-se a outros partidos, como forma de vencer esse obstáculo.

A legislação brasileira, portanto, autoriza que tais partidos formem alianças durante o período eleitoral, integradas sob a forma de uma coligação que, a partir de então, é considerada como se um único partido político fosse. Significa dizer, em outras palavras, que os votos atribuídos a partidos pertencentes a uma aliança formal são contados, para efeito dos cálculos supracitados, como outorgados à coligação, considerada como um ente uno, um **superpartido**. Desse modo, na atribuição das vagas a cada

¹⁷⁷ Artigo 109 do Código Eleitoral.

candidato, observar-se-á a ordem de votação nominal como se integrantes de um único partido.

A coligação, portanto, nada mais é do que uma aliança formal e temporária de forças partidárias, concebida com a finalidade de aumentar o potencial de elegibilidade de seus integrantes, a fim de manter a hegemonia no poder. Hoje, sob a nova ordem constitucional, admitem-se as coligações tanto nas eleições do sistema majoritário, quanto do sistema proporcional.

Desde 1997, a matéria referente às coligações partidárias é regida, basicamente, pela Lei nº 9.504/97, nos seguintes termos:

Artigo 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

§ 1º-A. A denominação da coligação não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político.

§ 2º. Na propaganda para eleição (...) proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação.

§ 3º Na formação de coligações, devem ser observadas, ainda, as seguintes normas:

I - na chapa da coligação, podem inscrever-se candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante;

II - o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III - os partidos integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV - a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos que a compõem (...)

§ 4º O partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos.

O fenômeno, como não podia deixar de ser, se popularizou por, comprovadamente, proporcionar aos partidos que dela fazem parte uma maximização do

resultado eleitoral, principalmente nos pleitos proporcionais, tendo em vista os complexos cálculos das fórmulas eleitorais presentes na legislação brasileira para a definição do número de cadeiras que cada agremiação ou coligação conquistará. Além disso, proporcionou, de maneira eficiente, com que os partidos que possuísem pouca expressão eleitoral não ficassem alijados de representação.

A vantagem é relevante: a lei confere aos partidos integrantes de uma coligação a possibilidade legal de registrar um maior número de candidatos ao pleito proporcional, se comparado ao número de candidatos que podem apresentar os partidos que disputam a eleição isoladamente. Podendo registrar mais candidatos, o quociente partidário das coligações tem condição de ser maior. Maior quociente partidário indica perspectiva de maior representação do partido nos órgãos de poder e, por consequência, a possibilidade de determinação de várias prerrogativas ao partido, como maior tempo de propaganda partidária e maior quota de rateio do Fundo Partidário¹⁷⁸.

Conforme o ordenamento jurídico pátrio, portanto, formada a coligação, todos os partidos que a integram passam a formar um só partido, que terá, inclusive, denominação própria e um representante específico. Da união de dois ou mais partidos em uma coligação forma-se um único **superpartido**, que, como aponta o artigo 6º supracitado, além do § 2º do artigo 105 do Código Eleitoral, é responsável por inscrever todos os candidatos ao pleito.

Disso decorre que os cargos eletivos serão preenchidos pelos candidatos mais votados desse superpartido, independente se pertençam a agremiação “A” ou “B”. Da mesma forma, os candidatos da coligação que não conseguirem se eleger tornam-se suplentes, numerados segundo a ordem de votação. Essa é a inteligência do artigo 109, §1º, do Código Eleitoral:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

(...)

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

Após os cálculos matemáticos, a Justiça Eleitoral realiza o pronunciamento oficial sobre quem foram os eleitos. Tem lugar, então, a diplomação, que é o ato formal que torna apto para a posse no cargo o candidato proclamado eleito. Nas eleições

¹⁷⁸ ANDRADE, Jorge Marley. ARAS, Augusto. SILVA ARAÚJO, Ana Paula Vasconcelos do Amaral. Coligações Partidárias e Representação Política no Brasil. Páginas 40, 41 e 42.

realizadas com base no sistema proporcional, a diplomação também é feita aos suplentes do partido ou coligação, conforme o regime adotado, até a terceira colocação.

Dessa forma, conclui-se que o partido político, ao disputar eleições, tanto sob a ótica majoritária quanto pela proporcional, tem a opção de enfrentar as urnas isoladamente ou em conjunto. Uma vez unidos em uma coligação, o sistema jurídico vigente reconhece tal aliança, de forma que é constitucionalmente assegurado aos partidos políticos autonomia 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. O resultado das eleições, consideradas essas alianças, produz efeitos jurídicos que não podem ser desconsiderados.

Nota-se, em suma, que a legislação buscou assegurar a participação dos partidos no processo político-eleitoral. Todavia, uma questão permanecia no ar. Seria toda essa regulamentação suficiente para garantir a plena efetividade da democracia pelos partidos pensada por Kelsen?

3 A DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS NO ATUAL QUADRO POLÍTICO BRASILEIRO

3.1 Da realização da democracia pelos partidos

Conforme explicitado no Capítulo primeiro, a valorização do partido político foi considerada como ponto chave para a evolução da democracia representativa. Ao eleger os representantes através de um partido político, os representados não escolheriam representantes livres, soltos, dotados de total e irrestrita independência, mas sim pessoas vinculadas a uma ideia política do governo.

Dessa forma, a adoção do modelo de democracia realizada por intermédio dos partidos políticos tinha como objetivo principal diminuir o distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito, fornecendo aos representados a possibilidade de escolha prévia de uma orientação política de governo, cuja execução era garantida por meio de um controle permanente dos representantes por grupos de pessoas constituídas em agremiações partidárias.

No entanto, apesar da presença maciça e do respaldo legal conferido aos partidos políticos com a Constituição de 1988, a distância entre a vontade do eleito e do eleitor ainda permanecia.

Não se ignora, é importante ressaltar, o fato dos partidos políticos estarem inseridos, atualmente, em uma sociedade complexa, altamente diferenciada, marcada pelo número amplo de possibilidades de ação. O alto distanciamento de vontades também decorre desse cenário, em que não existe um ato que garanta 100% de resultado, de modo que o risco e a probabilidade de insucesso sempre vão existir. Sabe-se que o ambiente social é labiríntico, possuindo inúmeras variáveis, e, para cada uma delas, há múltiplas expectativas de ação.

Todavia, tais premissas não podem e não devem servir como justificativa definitiva para desestimular ou inviabilizar a busca de razões para a existência do tamanho descompasso presente entre eleitor e eleito. Sendo assim, mesmo diante dessa conjuntura, ainda que o instituto da representação política pressuponha certo conflito entre vontades, não há dúvida de que a diminuição dessa distância para patamares aceitáveis é uma possibilidade verdadeiramente factível. Senão, vejamos.

Com efeito, é fato que os representantes continuavam, logo após as garantias constitucionais de 1988, a não escutar outra voz que não a da sua consciência, desprezando as opiniões do povo. **Tal como prega o exercício do poder político pela teoria do mandato representativo**, não havia transmissão, aos órgãos deliberativos, da vontade concreta, real, do povo. A permanência, na prática, de total independência do eleito gerava, na população, o sentimento de que os representantes escolhidos nas urnas não representavam o interesse do povo, mas sim seus próprios interesses particulares.

Com efeito, os partidos políticos, que deveriam realizar a coordenação desses representantes, atuavam como meros coadjuvantes, detendo apenas importância formal no processo político. As agremiações não possuíam o respaldo necessário para impor seus programas de governo a seus filiados. Não funcionavam como ligadura entre eleitor e eleito.

Além disso, a organização partidária era vista como um grupo fechado e exclusivo de poucos. A maioria das agremiações convivia com dirigentes partidários impondo, de cima para baixo, nomes de sua predileção aos postos internos e aos cargos eletivos, não permitindo que houvesse espaço para questionamento.

Não por acaso, o alto distanciamento entre representantes e representados se refletia pelo baixo nível de confiança demonstrado pela população em relação às instituições políticas que deveriam, em tese, refletir uma maior proximidade com a sociedade civil. Aliás, pesquisa encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros¹⁷⁹, em 2008 (tabela 1), reflete essa descrença e apatia da sociedade civil em relação aos representantes e, principalmente, aos partidos políticos no Brasil.

¹⁷⁹ ESPÍNEIRA, Maria Victória, e TEIXEIRA, Helder. Democracia, movimentos sociais e nivelamento intelectual: considerações sobre a ampliação da participação política. Pág. 483. In: BRINGEL, Breno e ESPÍNEIRA, Maria Victória, coordenadores. Dossiê: Movimentos Sociais e Política. Caderno CRH. Revista quadrimestral de Ciências Sociais, editada pelo Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia. Disponível em <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=589&layout=abstract>. Acesso em 02/06/12.

TABELA 1

Instituições mais confiáveis	Confia	Não confia	Não sabe/Não respondeu	Saldo
Forças Armadas	79%	16%	5%	+63%
Igreja Católica	72%	24%	4%	+48%
Polícia Federal	70%	24%	6%	+46%
Ministério Público	60%	30%	11%	+30%
Imprensa	58%	33%	9%	+25%
Poder Judiciário	56%	37%	7%	+19%
Sindicato de Trabalhadores	55%	38%	7%	+17%
Igreja Evangélica	53%	38%	8%	+15%
Governo Federal	52%	42%	6%	+10%
Governo Estadual	49%	44%	7%	+5%
Instituições menos confiáveis	Confia	Não confia	Não sabe/Não respondeu	Saldo
Prefeitura	47%	48%	5%	-1%
Empresários	44%	45%	11%	-1%
Assembleia Legislativa	39%	54%	7%	-15%
Senado	33%	61%	6%	-28%
Câmara dos Vereadores	26%	68%	6%	-42%
Câmara dos Deputados	24%	68%	7%	-44%
Partidos Políticos	22%	72%	6%	-50%

Assim, em que pese o País aderir, formalmente, ao modelo de Estado de Partidos, em que a democracia é realizada através da instituição político-partidária, materialmente, ou seja, de fato, o modelo não conseguiu entregar aquilo que prometia: a proposta de uma ligadura objetiva entre eleitor e eleito, de modo a diminuir o distanciamento de vontades.

Diante dessa realidade, uma dúvida torna-se inevitável: houve algum problema com a implantação da democracia pelos partidos no Brasil ou estaria o modelo de democracia pelos partidos, pensado por Kelsen, esgotado?

Para responder a esse questionamento, torna-se imprescindível verificar de que forma a democracia pelos partidos está sendo aplicada atualmente no Brasil. Antes de analisá-la, contudo, é essencial lembrar que o funcionamento da democracia pelos partidos, tal como foi formulada, pressupõe o preenchimento de certas condições, cuja ausência interfere diretamente na eficácia do modelo apresentado.

Inicialmente, o sistema eleitoral vigente deve reservar aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, para que somente candidatos filiados às agremiações partidárias possam disputar eleições. Uma vez presente em uma agremiação partidária, o candidato, eleito ou não, deve manter-se nela, com lealdade e comprometimento aos dispositivos constantes em seu ato de criação e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção, já que a eleição se dá, também, entre partidos, ou seja, entre

propostas e programas de governo. Finalmente, deve ser assegurada ao filiado a participação no processo de formação da vontade coletiva da organização partidária.

Agora, compete a nós analisarmos como as agremiações partidárias brasileiras tem se comportado diante de tais premissas.

3.2 Do monopólio das candidaturas

A vontade de dotar o partido político de protagonismo no processo eleitoral iniciou-se a partir do Decreto-Lei nº 7.586, de 1945, quando a referida regra atribuiu à agremiação partidária o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos. No Brasil, esse foi o primeiro passo adotado visando desvincular da eleição a ideia do mandato representativo.

Mantendo a tradição ali estipulada, o monopólio das candidaturas aos partidos está presente até hoje. A capacidade eleitoral passiva sob a nova ordem constitucional exige prévia filiação partidária, consolidando a exclusividade de recrutamento e apresentação de candidaturas às organizações partidárias.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 14, § 3º, V, que a filiação partidária é condição de elegibilidade, na forma da lei. A regra de que determinada pessoa somente poderá ser eleita se estiver filiada a um partido político também faz parte da legislação infraconstitucional, que estabelece, dentre as diversas disposições encontradas, que somente podem concorrer às eleições os candidatos registrados por partidos¹⁸⁰, e que estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido quanto o respectivo quociente partidário indicar¹⁸¹.

No entanto, o instituto do monopólio das candidaturas aos partidos políticos demorou a ser legalmente instituído, ocorrendo somente quando passados mais de cem anos após o surgimento constitucional do governo representativo no País, em 1824. A demora na adoção do monopólio das candidaturas aos partidos políticos contribuiu, sem dúvida, para que a atribuição do voto na figura pessoal do candidato ganhasse força, permanecendo enraizado na cultura popular.

¹⁸⁰ Artigo 87 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral Brasileiro.

¹⁸¹ Artigo 108 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral Brasileiro.

Nunca é demais lembrar que um dos intuitos principais do monopólio era o de mudar o paradigma então vigente, ou seja, fazer com que a representação política não estivesse mais sendo atribuída somente à figura pessoal do representante, mas também a um partido, porção organizada da sociedade, que teria tanta importância quanto à pessoa, pois controlaria o eleito com base em uma ideia também escolhida nas urnas, da qual o representante não poderia escapar.

3.3 Da fidelidade partidária

Foi procurando evitar que o representante fosse senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular sem um sistema de controle geral que a teoria da democracia pelos partidos ganhou força. Se assim não fosse, haveria o risco deste mesmo representante transformar seu mandato, público e de interesse de todos, em algo de sua propriedade, causando distanciamento entre a vontade do eleito e a do eleitor. O intuito era que o voto do eleitor, portanto, significasse mais do que uma simples adesão à determinada figura pessoal; significaria, também, uma adesão ao partido, dotado de uma linha de governo pré-estabelecida, de modo que o escolhido estaria vinculado a essa diretriz, devendo fidelidade a ela.

Assim, para a efetividade da democracia pelos partidos, o instituto da fidelidade partidária é essencial. A fidelidade partidária é entendida, aqui, em sentido amplo, como o dever de lealdade a um partido político. É através dela, repita-se, que se garante a vinculação do representante a um programa partidário de governo.

Partindo, portanto, da premissa de que a democracia pelos partidos está diretamente ligada à fidelidade partidária, é de se considerar que caso o representante não caminhe conforme os ditames do programa do partido, ou, até mesmo deixe a agremiação pela qual foi eleito, poderá haver a incidência de preceito sancionatório.

Aqui já se encontram duas importantes questões sobre a fidelidade partidária. A primeira é que ela se manifesta sob dois aspectos: o representante está vinculado àquele partido que o elegeu, não podendo abandoná-lo, pelo menos não de modo injustificado; e que o eleito deve lealdade ao programa legitimamente constituído e às diretrizes estabelecidas pelo partido.

A segunda é a de que o mandato não pertence tão somente ao eleito, mas igualmente ao partido. Nunca é demais frisar que, na democracia pelos partidos, o eleitor também vota em um partido político, escolhendo a ideologia política que quer ver no governo. Assim, o partido pelo qual o candidato foi eleito carrega, igualmente, a responsabilidade de representar o corpo eleitoral no poder.

Com efeito, é importante ressaltar que o atual sistema eleitoral brasileiro atribui aos partidos, inicialmente, a distribuição das vagas do Poder Legislativo. Como vimos, o sistema de representação proporcional foi, de fato, instituído em 1932, mas somente ganhou força e relevância com a instituição do monopólio de candidaturas pelos partidos, em 1945.

Assim, as vagas são conquistadas pelo esforço de todos os candidatos que compõem o partido, além do voto que é atribuído somente à legenda partidária. Disso decorre que todos os candidatos de uma agremiação partidária, cada qual com sua parcela, contribuem para o número de mandatos que o partido conquistará¹⁸². Somente após esse processo é que são as vagas atribuídas aos candidatos mais votados dos partidos que as conquistaram.

Dessa forma, podemos afirmar que o ciclo político que se iniciou em 1945, com o monopólio das candidaturas às agremiações partidárias, tinha como claro objetivo instituir, no Brasil, um modelo de representação política em que os partidos políticos fossem os protagonistas. No entanto, a tentativa de se implantar a teoria do mandato partidário encontrou dificuldades para se estabelecer nesse período, principalmente porque não havia respaldo legal à fidelidade partidária. A mudança de legenda era frequente.

Em 1969, tentou-se alterar esse panorama, momento em que entrou em vigor o parágrafo único do artigo 152 da Emenda Constitucional n° 1. Pela norma, perderia o mandato o parlamentar que, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o partido sob o qual fora eleito.

Todavia, a regra tinha sido cunhada com a finalidade de instituir um mecanismo de controle do regime militar. Não havia, sequer, democracia, razão pela qual a Emenda Constitucional n° 25, de 1985, revogou o dispositivo. O voto na figura pessoal do

¹⁸² ARAS, Augusto. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 164.

candidato, fomentado pela tradição do mandato representativo, continuava muito forte no País.

3.3.1 A migração partidária. Porque os representantes mudam tanto de lugar?

As trocas partidárias sempre ocorreram com frequência em nosso País. Um dos principais motivos para o fenômeno está calcado em uma das mais antigas tradições do Brasil: o voto na figura pessoal do candidato. Fomentado, ao longo dos anos, pela prevalência da teoria do mandato representativo, o eleitor sempre acreditou que as disputas eleitorais eram personalistas, onde valia mais o candidato do que o partido.

Mesmo após 1945, a população brasileira parecia relutar em formular o voto diretamente nos partidos. Até os dias atuais, vemos que o elemento pessoal continua a pesar e não raro, a preponderar¹⁸³. De certa forma, o eleitor não percebe a mudança de partido como algo desabonador. Conforme lição da saudosa Maria do Carmo Campello de Souza, o antipartidarismo é uma norma ideológica vigorosa e assaz enraizada no pensamento político brasileiro¹⁸⁴.

Outros fatores, no entanto, contribuíram para institucionalizar o fenômeno da migração partidária. Durante os anos 80, a instabilidade inicial do quadro partidário, surgido com o fim do bipartidarismo imposto pelo regime militar, criou uma cultura favorável às trocas. O surgimento de novos partidos, muitos dos quais autorizados através de registros provisórios, trouxe uma natural necessidade de acomodação de parlamentares, favorecida pelo fim das punições por infidelidade partidária¹⁸⁵.

Além disso, a liberação das coligações partidárias nas eleições proporcionais permitiu que um número maior de partidos pudesse ter representatividade no Congresso Nacional. Assim, com maior oferta partidária e sem a punição legal para a migração, a criação do chamado turismo interpartidário tornou-se inevitável.

¹⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007, pág. 128.

¹⁸⁴ CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo apud CHACON, Vamireh. História dos Partidos Políticos. Discurso e prática dos seus programas. Editora Universidade de Brasília, 1981, Brasília, DF, pág. 135.

¹⁸⁵ BACKES, Ana Luiza. Movimentação partidária dos deputados (as) das cinco últimas legislaturas. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2007, pág. 4.

Outra razão para a “dança das cadeiras” é a própria busca pela manutenção do poder por parte do representante. No caso da Câmara dos Deputados, por exemplo, sabe-se que as migrações partidárias evidenciam-se de forma mais intensa no primeiro e no terceiro ano de mandato¹⁸⁶. Em ambos os momentos, duas são as opções: o movimento é em direção aos partidos de governo quando se busca maior poder, consubstanciado no binômio “verba + cargos”; ou o movimento é em direção à agremiação que possua maior potencial de elegibilidade¹⁸⁷, seja para definir um partido para uma candidatura a prefeito (primeiro ano), seja para definir as posições para uma candidatura ao Senado Federal, ao Executivo ou Legislativo Estadual, ou, ainda, à renovação da própria Câmara (terceiro ano)¹⁸⁸.

Além disso, argumentava-se, nem sempre às claras, que submeter o representante à fidelidade partidária era desnecessário. Afinal, os eleitores poderiam, em virtude da periodicidade das eleições, se assim quisessem, não reeleger determinado representante se achassem que houvesse deficiência de representação.

Fato é, que, transformada em prática corriqueira, e ocorrendo em escala significativa, a desregrada troca de legenda criou obstáculos à consolidação de um modelo de representação política realizado através de partidos.

As migrações contribuíram para enfraquecer a agremiação em face de seu mandatário, pois, embora todos os candidatos do partido tenham colaborado para a eleição de determinado representante, continuava cabendo a ele, e somente a ele, o desempenho de seu mandato. Assim, na ausência de uma efetiva atuação partidária para controlar os eleitos, prevaleceu a teoria do mandato representativo, na qual os representantes são os verdadeiros donos do mandato.

Nessa linha, o pesquisador estrangeiro Scott Mainwaring, um dos cientistas políticos que há anos vem estudando o sistema político brasileiro, apontou que, ao lado da

¹⁸⁶ BACKES, Ana Luiza. Movimentação partidária dos deputados (as) das cinco últimas legislaturas. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2007, pág. 5.

¹⁸⁷ ARAS, Augusto. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 165.

¹⁸⁸ Segundo a legislação pátria, para se candidatar, o interessado deve ostentar filiação a um partido político por, pelo menos, um ano antes do dia fixado para as eleições (artigo 9º da Lei nº 9.504, de 1997). Logo, partindo do fato de que os pleitos eleitorais no Brasil são sempre realizados em anos pares, as épocas de maior mobilização para migração são nos anos ímpares, que inevitavelmente corresponderão aos primeiros e aos terceiros anos de mandato.

fraca institucionalização, a ausência de disciplina partidária seria uma das características negativas mais marcantes dos partidos políticos¹⁸⁹.

A desmedida autonomia dos eleitos ante sua organização partidária, para o norte-americano, teria contribuído decisivamente para o enfraquecimento dos partidos ao longo dos anos.

3.3.2 Da perda do mandato por infidelidade partidária. A ausência de previsão legal

A Constituição Federal, em seu artigo 17, § 1º, dispõe que é assegurada ao partido político autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seu estatuto estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. Logo, seus diplomas legais têm a obrigação de disciplinar o tema, inclusive com a previsão de punições a infratores que violarem os seus princípios.

No entanto, não obstante a existência de normas estatutárias sobre a disciplina partidária, na hipótese de violação, a maioria das agremiações partidárias dificilmente aplicava qualquer penalidade prevista. Isso porque, ao menor sinal de conflito entre partido e representante, este não tinha problemas em deixar a legenda atual para filiar-se a outra.

Com muitas opções existentes, qualquer partido o receberia de braços abertos, já que, com o eleito, viria seu mandato. Diante dessa realidade, houve dúvida a respeito da possibilidade de decretação da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. De fato, conforme ensina Monica Herman Salem Caggiano¹⁹⁰, um dos pontos de maior inquietação de engenharia partidária era a ausência total de regras cogentes em matéria de fidelidade.

Apesar da premissa de que aquele representante fora eleito não apenas pelos votos que conquistou, mas também por causa de sua filiação a uma agremiação, a ideia dessa hipótese de perda do mandato estava muito ligada ao período da ditadura militar,

¹⁸⁹ RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo. Editora da Universidade São Paulo. 2002, pág. 25.

¹⁹⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Direito parlamentar e direito eleitoral. Barueri, SP: Manole, 2004, cap. 3, pág. 111-115.

incompatível, portanto, com os novos auspícios democráticos. Afinal, vimos que uma das primeiras medidas tomadas com a abertura política foi expurgar da nova ordem política o parágrafo único do artigo 152 da Emenda Constitucional n° 1, de 1969, e suas alterações posteriores¹⁹¹.

Assim, a aplicação da perda de mandato daqueles que abandonassem o partido antes ou após o pleito, ou que violassem o programa partidário legitimamente constituído, era frequentemente repelida pelo Poder Judiciário.

Tanto doutrina quanto a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal eram unânimes em reconhecer o representante, e não o partido, como detentor do mandato eletivo, declarando, por exemplo, a impossibilidade de perda do mandato diante da infidelidade partidária. Senão, vejamos:

Parlamentar. Mudança de partido. Perda de mandato.com o advento da EC 25/85 restou revogada a previsão legal de perda de mandato eletivo (LOPP, art. 72), não perdendo o mandato o parlamentar que, eleito por uma legenda, filia-se posteriormente a partido político diverso¹⁹².

Filiação partidária: a mudança de filiação não implica perda de mandato eletivo. Ressalva da opinião do Relator¹⁹³.

Filiação partidária. Situação do filiado, eleito por partido e que posteriormente cancela essa filiação. Manutenção do mandato. Questão discutida no MS n. 20.916 do STF¹⁹⁴.

Parlamentar. Filiação a partido diverso. Perda de mandato. Não perde o mandato o parlamentar que, eleito por uma legenda, venha posteriormente a se filiar a outro partido político, por falta de previsão legal (precedente: Resolução n. 15.090, de 02/03/89). Consulta respondida negativamente¹⁹⁵.

¹⁹¹ Parágrafo único do artigo 152 da Emenda Constitucional n° 1, de 1969: perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa. Após a alteração da Emenda Constitucional n° 11, de 1978, o parágrafo único foi transformado em §§s 5° e 6° do mesmo artigo 152: § 5°. Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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.** (grifos nossos). § 6° - A perda do mandato, nos casos previstos no parágrafo anterior, será decretada pala Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

¹⁹² CONSULTA n° 9914 - Brasília/DF. Resolução n° 15090 de 02/03/1989 Relator Min. JOSÉ FRANCISCO REZEK Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 14/07/1989, Página 12106. BEL - Boletim Eleitoral, Volume 464, Tomo 1, Página 444.

¹⁹³ TSE. Ac. n° 13114 – RESPE n° 13.114 – Rel. min. Torquato Jardim. Julgado em 17/11/92.

96 RESPE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n° 8527 - /SP Acórdão n° 10988 de 31/10/1989 Relator(a) Min. ROBERTO FERREIRA ROSAS Publicação: BEL - Boletim Eleitoral, Volume 467, Página 743 DJ - Diário de Justiça, Data 21/11/1989, Página 1.

195 CTA - CONSULTA n° 9963 - /DF Resolução n° 15947 de 21/11/1989 Relator Min. ANTÔNIO VILAS BOAS TEIXEIRA DE CARVALHO Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 17/04/1990, Página 2900 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 1, Tomo 2, Página 190.

Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. - em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. - a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes. - mandado de segurança indeferido¹⁹⁶.

Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere a Legislativa encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado¹⁹⁷.

Assim, seja pela revogação do preceito contido no parágrafo único do artigo 152, seja pela ausência de previsão constitucional, tanto no artigo 15, que versa sobre a perda ou suspensão dos direitos políticos¹⁹⁸, quanto no artigo 55, que trata das hipóteses de perda de mandato¹⁹⁹, os tribunais afastavam todas as tentativas de se implantar regra basilar da fórmula pensada por Kelsen.

Nesse período, não tendo o partido político respaldo dos tribunais para manter o representante em seus quadros, ou até mesmo para vincular sua atuação às diretrizes partidárias, o turismo interpartidário agravou-se, apresentando-se como um problema recorrente.

Dessa forma, com a ausência de uma efetiva democracia pelos partidos, outra inexorável consequência foi percebida: o enfraquecimento das agremiações partidárias como um todo. Afinal, não tinham razão de ser, detendo uma importância meramente formal. Predominava, portanto, o exercício do poder político baseado nos ideais do mandato representativo.

¹⁹⁶ STF. MS 20927 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgamento: 11/10/1989. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

¹⁹⁷ STF. MS 23405 / GO – GOIÁS MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 22/03/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

¹⁹⁸ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

¹⁹⁹ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

De fato, havia apenas dois protagonistas: o corpo eleitoral e os candidatos. Os partidos políticos eram imprescindíveis, pois detinham, por força de norma constitucional, o monopólio das candidaturas, porém, na prática, atuavam como meros coadjuvantes no jogo político.

3.3.3 A Resolução TSE nº 22.610/07: o divisor de águas

A história até aqui delineada já comprova que a total liberdade do exercício do mandato não conseguiu dar estabilidade e segurança à democracia, contribuindo, em sua grande maioria, para a disseminação de abusos e excessos das mais diversas ordens. A manutenção da teoria do mandato representativo, de fato, contribuiu para que o eleito passasse a exercer o mandato como se fosse detentor absoluto deste, sua propriedade privada²⁰⁰.

Do exposto até agora, constata-se que sem um rígido controle da fidelidade partidária, a democracia pelos partidos não existe. Em outras palavras, sem uma rigorosa observância da disciplina partidária, a democracia pelos partidos não pode entregar o que promete: a proposta de uma ligadura objetiva entre eleitor e eleito, de modo a diminuir o distanciamento de vontades. Ausente esse liame, a figura pessoal do representante, tal como reza a teoria do mandato representativo, é proeminente, independente, sem qualquer laço ideológico objetivo com o representado. O interesse inteiramente particular do representante, assim, ganha força sobrenatural.

Sob a nova ordem constitucional, pode-se dizer que a democracia pelos partidos no Brasil viveu dois grandes momentos distintos. O divisor de águas desse processo foi, sem dúvida nenhuma, a Resolução nº 22.610/07, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

A mudança no entendimento então vigente começou a ser formada em virtude da Consulta 1398²⁰¹, formulada ao TSE pelo Partido da Frente Liberal, assim descrita:

²⁰⁰ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág. 95 a 98.

²⁰¹ Consulta nº 1398, consubstanciada na Resolução nº 22.526, de 27.03.2007. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha.

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

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

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

Indaga-se:

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

Diferentemente da jurisprudência predominante e diante da realidade político-partidária da época, a maioria dos ministros decidiu, em 27 de março de 2007, responder positivamente à Consulta, ressaltando a necessidade de protagonismo da agremiação partidária na democracia pelos partidos, tendo em vista que, nesse modelo, o candidato não existe fora do partido e que nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária²⁰².

Argumentou-se, ainda, que o mandato eletivo não poderia ser compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, para que dele pudesse dispor, a qualquer título. Dessa forma, definiu-se que os partidos e as coligações tinham o direito de preservar a vaga obtida pelo **sistema eleitoral proporcional**, quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

A mudança de paradigma anunciada pela referida Consulta foi responsável por uma avalanche de questionamentos, tanto no próprio Tribunal Superior Eleitoral²⁰³, quanto perante o Supremo Tribunal Federal²⁰⁴. Em todas as decisões, ambos os Tribunais passaram a reafirmar a infidelidade partidária como gesto de desrespeito ao postulado democrático.

²⁰² Consulta nº 1398, consubstanciada na Resolução nº 22.526, de 27.03.2007. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, pág. 5.

²⁰³ Vide: CTA Nº: 1423 (CTA) - DF, RES. Nº 22563, DE 01/08/2007, Rel.: JOSÉ AUGUSTO DELGADO - Ratifica o entendimento de que o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, poderá perdê-lo ao ingressar em novo partido. Vide: CTA Nº: 1439 (CTA) - DF, RES. Nº 22580, DE 30/08/2007, Rel.: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS - Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

²⁰⁴ MS 26602 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. EROS GRAU Julgamento: 04/10/2007; MS 26603 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 04/10/2007; MS 26604 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/10/2007.

O STF, em 4 de outubro de 2007, no entanto, não foi apenas a favor da fidelidade partidária. O órgão também deixou claro que o TSE, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, poderia, validamente, editar uma Resolução, que se destinaria a disciplinar o procedimento de justificação do desligamento partidário, estruturando, de modo formal, as fases rituais desse procedimento, que seria instaurável perante a Justiça Eleitoral²⁰⁵.

Reconheceu o Pretório Excelso que o representante teria o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, na hipótese de situação excepcional que justificasse esse voluntário desligamento partidário, como, por exemplo, nos casos em que fosse demonstrada a existência de mudança significativa de orientação programática do partido ou em caso de comprovada perseguição política dentro da agremiação que abandonou.

Com esse procedimento de justificação assegurar-se-ia ao representante, que se desliga voluntariamente do partido político, a possibilidade de demonstrar, com ampla dilação probatória, perante a própria Justiça Eleitoral, e com pleno respeito ao direito de defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal), a ocorrência de situações excepcionais legitimadoras do desligamento partidário.

Poucos dias depois dessa decisão do Supremo Tribunal Federal, mais precisamente em 16 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu à outra Consulta paradigmática (1407)²⁰⁶ sobre fidelidade partidária. Formulada pelo deputado federal Nilson Mourão, do Partido dos Trabalhadores, a Consulta questionava se os partidos e as coligações teriam o direito de preservar a vaga obtida pelo **sistema eleitoral majoritário**, nas hipóteses de cancelamento de filiação ou de transferência de candidato eleito por um partido para outra legenda. Nunca é demais lembrar que tanto a Consulta 1398 quanto à decisão do STF tratavam de demanda referente à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional.

Como vimos, no sistema eleitoral majoritário, ao contrário do proporcional, será eleito apenas o candidato que reunir a vontade da maioria. Por isso o nome majoritário, ou seja, elege-se um representante que comprove reunir em torno de si a

²⁰⁵ MS 26603 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 04/10/2007.

²⁰⁶ Consulta nº 1407, consubstanciada na Resolução nº 22.600, de 16.10.2007. Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto.

preferência da maior parcela do eleitorado. São os casos dos prefeitos, governadores, senadores e presidente da República.

A Consulta também foi respondida de forma afirmativa. Argumentou-se que a Constituição proíbe a candidatura avulsa, chamada pelo relator, Ministro Carlos Ayres Britto, de candidatura zumbi ou exclusivamente pessoal²⁰⁷. Assim, somente as agremiações partidárias é que podem selecionar e emprestar suas legendas para um candidato, qualquer seja o sistema adotado, se proporcional ou majoritário. Em outras palavras, ninguém chega ao poder estatal de caráter eletivo-popular sem a formal participação em um partido político.

Concluiu o relator que, ao se demitir do dever de servir ao partido pelo qual foi eleito, o demissionário incide em renúncia tácita de mandato²⁰⁸. Todos os exercentes de mandato eletivo estão vinculados a um mesmo modelo de regime representativo, que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um “locus” de embocadura funcional²⁰⁹.

Dessa forma, com base nas respostas às Consultas formuladas e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, o TSE, em conformidade com o artigo 23, IX e XVIII, do Código Eleitoral²¹⁰, editou a Resolução n° 22.610, de 25 de outubro de 2007, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

A partir daquele momento, o partido político interessado poderia pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do cargo eletivo de representante em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Caso o partido político não formulasse o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, poderia fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequentes, quem tivesse interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral.

A Resolução considerou quatro condutas como sendo de justa causa, ou seja, que autorizariam a saída do partido sem a perda do mandato por parte do

²⁰⁷ Consulta n° 1407, consubstanciada na Resolução n° 22.600, de 16.10.2007. Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, pág. 7.

²⁰⁸ Consulta n° 1407, consubstanciada na Resolução n° 22.600, de 16.10.2007. Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, pág. 16.

²⁰⁹ Consulta n° 1407, consubstanciada na Resolução n° 22.600, de 16.10.2007. Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, pág. 22.

²¹⁰ Código Eleitoral. Artigo 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; e XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

representante: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave discriminação pessoal. Logo, para migrar para outro o partido sem o risco da perda do mandato, o representante detém a prerrogativa de pedir formalmente à Justiça Eleitoral a declaração da existência de uma das quatro condutas ensejadoras de justa causa.

O Tribunal Superior Eleitoral definiu que a Resolução aplicar-se-ia apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março de 2007, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro do mesmo ano, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

A regulamentação foi relevante principalmente porque conferiu às organizações partidárias o respaldo de que precisavam para se firmarem como verdadeiras protagonistas do processo eleitoral. Com efeito, ainda que tardiamente, percebeu-se a importância de uma das premissas básicas e necessárias para a efetivação da democracia pelos partidos: a de que o vínculo de um representante ao partido é tão forte quanto aquele que o mesmo possui com o eleitor.

A decisão também foi vital para iniciar, pelo menos juridicamente, um movimento pela alteração do exercício do poder político. Perde força a teoria do mandato representativo e ganha espaço a teoria do mandato partidário. É por essa razão que a Resolução TSE n° 22.610/07 pode ser considerada histórica. Afinal, conforme dito anteriormente, a figura do mandato representativo teve presença marcante ao longo da história do Brasil. Isso porque o reconhecimento, em favor dos representantes, de ampla liberdade no exercício do mandato, foi um dos responsáveis pelas graves distorções que comprometeram a efetiva aplicação de um modelo de representação política praticado através dos partidos.

A partir da Resolução, a representação política deixaria de ser somente a representação de uma pessoa eleita pelo cidadão, para se tornar, também, a representação de uma ideologia professada por parcela da sociedade, consubstanciada em um grupo político formal: a agremiação partidária²¹¹. Surgia, portanto, uma possível alteração no papel do partido político no campo eleitoral. Todavia, a mudança de paradigma trouxe uma série de questões delicadas, que precisam ser resolvidas para a plena efetivação da regra da fidelidade partidária. Vamos a elas.

²¹¹ ARAS, Augusto. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 292.

3.3.4 A perda do mandato por infidelidade partidária para os eleitos pelo sistema proporcional

A primeira questão que emerge das discussões é a identificação de quem assume o mandato no sistema proporcional na hipótese de perda decorrente de infidelidade partidária. O artigo 10 da Resolução n° 22.610, de 25 de outubro de 2007, dispõe que julgado procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do mandato, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses o suplente, no prazo de 10 (dez) dias.

Dessa forma, tem direito à vaga o **primeiro suplente do partido**, devidamente diplomado pela Justiça Eleitoral, conforme a ordem de votação nominal obtida pelos candidatos dentro da agremiação. Porém, uma dúvida surge. Na hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária de candidato eleito através de uma coligação partidária, quem deve ascender ao cargo? O primeiro suplente da coligação ou o primeiro suplente do partido? Afinal, quem é o interessado para propor a ação de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa nesses casos?

Para responder à questão, é necessário realizar um histórico das demandas, sobre o tema, levadas ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal.

Como vimos, a questão da infidelidade partidária como causa para a perda do mandato parlamentar ganhou repercussão em 27 de março de 2007, quando o Tribunal Superior Eleitoral respondeu à Consulta 1398. Ali, o Relator, Ministro Cesar Asfor, definiu 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 legenda²¹². O Ministro Cesar Peluso, em seu voto, também pontuou que ambos, **partidos e coligações**, têm direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando ocorrer cancelamento de filiação ou transferência de candidato eleito para outra legenda²¹³.

²¹² Consulta n° 1398, consubstanciada na Resolução n° 22.526, de 27.03.2007. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, pág. 10.

²¹³ Consulta n° 1398, consubstanciada na Resolução n° 22.526, de 27.03.2007. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, pág. 39.

Entende-se, pela singela leitura da decisão, que uma coligação, um **superpartido**, formado para disputar determinada eleição, poderia figurar como interessado, podendo requerer a ocupação da vaga. Isso porque a eleição de determinado representante ocorreu em virtude daquela união de forças, sendo que todos os candidatos da coligação, independente se eram de partido “A” ou “B”, colaboraram para o sucesso daquele representante no pleito. Nessa hipótese, o parlamentar que se desligasse de partido que pertencesse a uma aliança ensejaria a ela, coligação, a possibilidade de impetrar ação de perda de mandato. Em caso de vitória da coligação, assumiria o cargo, portanto, o primeiro suplente da coligação.

No entanto, o que aconteceria se esse mesmo parlamentar, de modo injustificado, migrasse para outro partido que pertenceu àquela coligação? Teríamos infidelidade? Em outras palavras, na hipótese de coligação, a infidelidade deve ser entendida em relação ao superpartido? Ou a infidelidade deve ser entendida sempre sob a ótica de um partido específico?

A dúvida foi consubstanciada em duas Consultas²¹⁴ formuladas ao TSE e respondidas em agosto de 2007. Na primeira, o deputado federal Ciro Nogueira Lima Filho questionou:

Se os DEPUTADOS FEDERAIS e ESTADUAIS que trocaram de Partido Político que os elegeram e ingressarem em outro Partido da mesma coligação, perdem os seus respectivos mandatos legislativos?

Na sequência, foi a vez do deputado federal Celso Russomano inquirir o seguinte:

Considerando a resposta afirmativa dada por este Tribunal à Consulta 1.398/DF dos Democratas, no sentido de que os partidos ou coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda;

Considerando que frequentemente são realizadas coligações para as eleições proporcionais e é para as referidas coligações que são distribuídas as vagas, após o cálculo do quociente eleitoral;

INDAGA-SE: O candidato a cargo proporcional que, eleito, pedir transferência para outra legenda da mesma coligação pode conservar seu mandato?

Com relação à primeira, o Relator, Ministro José Delgado, ao interpretar a Consulta 1308, definiu o entendimento de que o mandato pertence ao partido político,

²¹⁴ TSE. Consulta n° 1423, consubstanciada na Resolução n° 22.563, de 01/08/2007. Relator Ministro José Delgado, e Consulta n° 1439, consubstanciada na Resolução n° 22.580, de 30/08/2007. Relator Ministro Caputo Bastos.

respondendo positivamente ao questionamento²¹⁵. Na segunda, o Relator, Ministro Caputo Bastos, também confirmou que o mandato pertence ao partido, estando sujeito à perda do cargo o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito²¹⁶. O Relator, ainda, argumentou que a coligação partidária é pessoa jurídica *pro tempore*, cuja formação e existência ocorrem apenas em razão de determinada eleição, desfazendo-se logo que encerrado o pleito.

A afirmação de que o mandato pertence ao partido também foi referendada quando da manifestação do Supremo Tribunal Federal, em 4 de outubro de 2007, sobre a fidelidade partidária. Os julgados do STF, naquela oportunidade²¹⁷, fixaram a tese segundo a qual o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político.

Foi com base nesses julgados anteriores que o TSE, inclusive, editou a Resolução n° 22.610/2007, preconizando que **o partido político** interessado poderia pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Note-se que a Resolução excluiu a participação das coligações, bem como de seus suplentes, como legitimados a impetrar o pedido de perda de mandato. Nesse sentido, encontramos as seguintes decisões:

AGRAVO REGIMENTAL. PETIÇÃO. TEMPESTIVIDADE. PEDIDO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO. INTERESSE JURÍDICO. SEGUNDO SUPLENTE. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Nas eleições proporcionais, tratando-se de desfiliações partidárias posteriores à data de 27.3.2007, o prazo previsto no § 2º do art. 1º da Res.- TSE n° 22.610/2007 conta-se a partir do início de vigência dessa resolução.

II. A legitimidade ativa do suplente se condiciona à possibilidade de sucessão imediata no mandato eletivo, caso procedente a ação.

III. Nos casos de pedido de perda de mandato por infidelidade partidária, apenas o 1º suplente do partido detém legitimidade ativa, decorrente da expectativa imediata de assunção ao cargo. Precedentes.

IV. Agravo parcialmente provido apenas para reconhecer a tempestividade do pedido de perda de mandato eletivo²¹⁸.

AGRAVO REGIMENTAL. PETIÇÃO. PERDA. MANDATO ELETIVO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. RES.-TSE N° 22.610/2007.

²¹⁵ TSE. Consulta n° 1423, consubstanciada na Resolução n° 22.563, de 01/08/2007. Relator Ministro José Delgado, pág. 5.

²¹⁶ TSE. Consulta n° 1439, consubstanciada na Resolução n° 22.580, de 30/08/2007. Relator Ministro Caputo Bastos, pág. 1.

²¹⁷ MS 26602 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. EROS GRAU Julgamento: 04/10/2007; MS 26603 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 04/10/2007; MS 26604 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/10/2007.

²¹⁸ TSE. Agravo Regimental na Petição n° 2.789/PE, rel. Min. Ricardo Lewandowski, publicado no DJE em 01/09/2009.

ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. SUPLENTE. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA.

1. Inviável o agravo que não ataca todos os fundamentos da decisão impugnada, permanecendo íntegra sua conclusão. (Súmula 182/STJ).
2. Na linha da jurisprudência desta Corte, o mandato pertence ao partido, e não à coligação, razão pela qual o suplente desta não detém legitimidade ativa ad causam para integrar a lide na qualidade de litisconsorte.
3. Agravo regimental desprovido²¹⁹.

Dessa forma, sedimentou-se o entendimento de que no caso de vacância do cargo decorrente de infidelidade partidária, deveria assumir a vaga o primeiro suplente do partido, tendo em vista que o mandato pertence à agremiação partidária, e não às coligações. Todavia, tal premissa gerou outra dúvida. Será que tal argumento poderia ser aplicado às outras hipóteses de vacância, como por exemplo, licença, morte ou até mesmo renúncia de um parlamentar eleito pelo sistema proporcional?

Não demorou muito e a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2010. Com relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a Corte concedeu, por maioria de votos, liminar em sede de Mandado de Segurança²²⁰, determinando que a vaga decorrente da renúncia de um deputado federal fosse ocupada pelo primeiro suplente do partido e não da coligação. A justificativa foi aquela que justamente afirmava que o mandato pertencia aos partidos. O acórdão foi assim ementado:

EMENTA: LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PREENCHIMENTO DE VAGA DECORRENTE DE RENÚNCIA A MANDATO PARLAMENTAR. PARTIDO POLÍTICO. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. Questão constitucional consistente em saber se a vaga decorrente de renúncia a mandato parlamentar deve ser preenchida com base na lista de suplentes pertencentes à coligação partidária ou apenas na ordem de suplentes do próprio partido político ao qual pertencia o parlamentar renunciante.

1. A jurisprudência, tanto do Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 1.398), como do Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604), é firme no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional também pertence ao partido político.

2. No que se refere às coligações partidárias, o TSE editou a Resolução n. 22.580 (Consulta 1.439), a qual dispõe que o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

3. Aplicados para a solução da controvérsia posta no presente mandado de segurança, esses entendimentos também levam à conclusão de que a vaga deixada em razão de renúncia ao mandato pertence ao partido político, mesmo que tal partido a tenha conquistado num regime eleitoral de coligação partidária. Ocorrida a vacância, o direito de preenchimento da

²¹⁹ TSE. Agravo Regimental na Petição nº 26.864/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado no DJE em 10/03/10.

²²⁰ STF. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 29.988 – DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Em 09/12/10.

vaga é do partido político detentor do mandato, e não da coligação partidária, já não mais existente como pessoa jurídica.

4. Razões resultantes de um juízo sumário da controvérsia, mas que se apresentam suficientes para a concessão da medida liminar. A urgência da pretensão cautelar é evidente, tendo em vista a proximidade do término da legislatura, no dia 31 de janeiro de 2011.

5. Vencida, neste julgamento da liminar, a tese segundo a qual, de acordo com os artigos 112 e 215 do Código Eleitoral, a diplomação dos eleitos, que fixa a ordem dos suplentes levando em conta aqueles que são pertencentes à coligação partidária, constitui um ato jurídico perfeito e, a menos que seja desconstituído por decisão da Justiça Eleitoral, deve ser cumprido tal como inicialmente formatado.

6. Liminar deferida, por maioria de votos. (grifos nossos)

A decisão foi polêmica. De certa forma, o julgado estabeleceu que a coligação poderia servir para eleger candidatos (com todas as vantagens que detém para isso), mas, para possibilitar o acesso ao mandato de seus eventuais suplentes, deveria ser desconsiderada. O acórdão foi imediatamente criticado por afrontar a lei e alterar a lógica do sistema de coligações então vigente. Afinal, se foi através da somatória dos votos conferidos a todos os partidos de uma coligação que foi possível atingir o quociente partidário e eleger determinado candidato, parecia lógico concluir que, no caso de vacância, o suplente da coligação, mesmo que de partido diverso daquele que deixou a vaga, é quem deveria assumir o cargo eletivo²²¹.

A controvérsia estava instalada. Novas demandas inundaram o Supremo Tribunal Federal. Em março de 2011, o Ministro Ricardo Lewandowski, ao apreciar o Mandado de Segurança nº 30.459²²², que versava sobre a assunção à vaga decorrente de licença de deputado federal, indeferiu a liminar pleiteada, para que, uma vez licenciado determinado parlamentar, **fosse dada a posse ao suplente da coligação, e não do partido**. O Ministro alegou que o precedente anterior, de dezembro de 2010, fora concedido de modo precário e efêmero, por maioria apertada de cinco votos contra três, ausentes, portanto, três Ministros da Suprema Corte.

Ademais, aduziu Lewandowski que no sistema proporcional adotado pelo legislador brasileiro, a formação da lista de eleitos e suplentes era feita a partir dos candidatos mais votados e apresentados por determinada coligação. Apesar das coligações serem criadas para atuar em determinado período, seus efeitos projetam-se para o futuro,

²²¹ LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. A (in)fidelidade partidária e o processo para decretação da perda do mandato eletivo. Para quem vai a vaga: suplente do partido ou da coligação? Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2770, 31 jan. 2011. Em: <http://jus.com.br/revista/texto/18390>. Acesso em: 19.05.2012. Pág. 2

²²² MS 30459 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 17/03/2011. Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO. DJe-053 DIVULG 21/03/2011 PUBLIC 22/03/2011 RT v. 100, n. 908, 2011, pág. 492-496 (A numeração da própria decisão contém páginas de 1 a 7).

em decorrência lógica do ato de diplomação dos candidatos eleitos e seus respectivos suplentes. Portanto, no caso de coligação partidária, proclamada a ordem de votação dos candidatos eleitos e de seus respectivos suplentes, formada está a lista que deve ser seguida, já que a diplomação é um ato jurídico perfeito e acabado que somente pode ser desconstituído nos casos estritamente previstos na legislação eleitoral²²³.

Diante das duas linhas de raciocínio antagônicas anteriormente propostas, o pleno do Supremo Tribunal Federal, devidamente instado, reuniu-se, em abril de 2011, para tentar colocar fim à controvérsia. Após mais de cinco horas de discussão, os Ministros, em virtude da apreciação de dois novos Mandados de Segurança²²⁴, também por maioria, **decidiram que a ordem de suplência deve respeitar aquela definida pela coligação**. O primeiro acórdão foi assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CONSTITUCIONAL. SUPLENTE DE DEPUTADO FEDERAL. ORDEM DE SUBSTITUIÇÃO FIXADA SEGUNDO A ORDEM DA COLIGAÇÃO. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E DE PERDA DO OBJETO DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A legitimidade ativa para a impetração do mandado de segurança é de quem, asseverando ter direito líquido e certo, titulariza-o, pedindo proteção judicial. A possibilidade de validação da tese segundo a qual o mandato pertence ao partido político e não à coligação legitima a ação do Impetrante.

2. Mandado de segurança preventivo. A circunstância de a ameaça de lesão ao direito pretensamente titularizado pelo Impetrante ter-se convolado em dano concreto não acarreta perda de objeto da ação.

3. As coligações são conformações políticas decorrentes da aliança partidária formalizada entre dois ou mais partidos políticos para concorrerem, de forma unitária, às eleições proporcionais ou majoritárias. Distinguem-se dos partidos políticos que a compõem e a eles se sobrepõe, temporariamente, adquirindo capacidade jurídica para representá-los.

4. A figura jurídica derivada dessa coalizão transitória não se exaure no dia do pleito ou, menos ainda, apaga os vestígios de sua existência quando esgotada a finalidade que motivou a convergência de vetores políticos: eleger candidatos. Seus efeitos projetam-se na definição da ordem para ocupação dos cargos e para o exercício dos mandatos conquistados.

5. A coligação assume perante os demais partidos e coligações, os órgãos da Justiça Eleitoral e, também, os eleitores, natureza de superpartido; ela formaliza sua composição, registra seus candidatos, apresenta-se nas peças publicitárias e nos horários eleitorais e, a partir dos votos, forma quociente próprio, que não pode ser assumido isoladamente pelos partidos que a compunham nem pode ser por eles apropriado.

6. O quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado.

²²³ MS 30459 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 17/03/2011. Págs. 4 e 5.

²²⁴ MS 30260 e 30272 – STF. Em 27.04.11.

7. A sistemática estabelecida no ordenamento jurídico eleitoral para o preenchimento dos cargos disputados no sistema de eleições proporcionais é declarada no momento da diplomação, quando são ordenados os candidatos eleitos e a ordem de sucessão pelos candidatos suplentes. A mudança dessa ordem atenta contra o ato jurídico perfeito e desvirtua o sentido e a razão de ser das coligações.

8. Ao se coligarem, os partidos políticos aquiescem com a possibilidade de distribuição e rodízio no exercício do poder buscado em conjunto no processo eleitoral.

9. Segurança denegada²²⁵. (grifos nossos)

Segundo a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, a opção do partido político em coligar-se a outros, portanto, gera uma consequência inexorável: quando o cidadão vota em partido coligado, o mesmo deixa de optar por um programa supostamente puro, para aderir a uma multiplicidade de propostas, que se conjugam ante a perspectiva de acesso e de exercício dos cargos do Poder. Desse modo, a coligação passa a funcionar como um superpartido, ou seja, uma superlegenda, tanto do ponto de vista formal (capacidade jurídica), quanto do substancial (combinação de ideias)²²⁶.

Disso decorre que, na vigência de uma aliança partidária, os candidatos não são eleitos por um partido, mas sim por uma coligação. Como vimos, os candidatos são inscritos pela coligação, e não por seus respectivos partidos. São diplomados pelas coligações, não pelos partidos, de modo que, segundo a legislação pátria, as coligações não podem ser desconsideradas para efeito de ordem de suplência.

No entanto, a decisão trouxe a tona uma questão que até então encontrava-se solidificada. Se a coligação, como decidiu o STF, projeta seus efeitos para o futuro, sendo essencial para a definição da ordem para ocupação dos cargos e para o exercício dos mandatos conquistados; se a figura jurídica da coligação assume o *status* de um superpartido, que se sobrepõe, durante o processo eleitoral, aos próprios partidos políticos que a integram; se o quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados; se a mudança dessa ordem atenta contra o ato jurídico perfeito e desvirtua o sentido e a razão de ser das coligações; e se, ao se coligarem, os partidos políticos aquiescem com a possibilidade de distribuição e rodízio no exercício do poder buscado em conjunto no processo eleitoral, repete-se a pergunta: o que aconteceria com um parlamentar que, de modo injustificado, migrasse para outro partido que pertencesse a uma mesma coligação? Teríamos infidelidade partidária? Ora, a vacância que

²²⁵ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Pág. 1.

²²⁶ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Pág. 10.

emerge em virtude de infidelidade é juridicamente diferente das demais modalidades? No caso de infidelidade partidária de representante eleito por coligação, quem ficaria, então, com a vaga?

A própria decisão paradigmática de abril de 2011 trouxe uma diretriz a ser seguida. Sobre a questão da fidelidade partidária, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia assim se manifestou²²⁷:

Não se há confundir, contudo, ordem de suplência, definida no ato da diplomação dos candidatos a partir do registro de cada partido ou por coligação, com fidelidade partidária, cuja observância dá-se no estrito âmbito do candidato e do partido ao qual é filiado.

O Ministro Luiz Fux também deu interessante contribuição à matéria²²⁸:

Então, no meu modo de ver, demonstrado está que os casos são completamente diferentes. A infidelidade partidária, dessa questão da aproveitação da suplência pelo integrante da coligação. E assento que essa distinção, ela foi registrada pelos eminentes Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello em decisões monocráticas, nas quais foram indeferidas as medidas liminares em mandado de segurança similares ao presente. E, aqui, eu cito esses mandados de segurança.

Citando os precedentes mencionados pelo Ministro Fux, o Ministro Celso de Mello assim argumentou, mencionando, inclusive, manifestação da Advocacia-Geral da União²²⁹:

Daí a procedente observação da douta Advocacia Geral da União, quando enfatiza a inaplicabilidade, ao presente caso, dos precedentes que venho de mencionar:

III. 'DISTINGUISHING': A Inaplicabilidade dos Precedentes Apontados na Inicial ante a Distinção de Situações. Os precedentes evocados na inicial não podem ser aplicados às controvérsias relativas à convocação das suplências, pois, em todos os casos, invariavelmente, em jogo estava questão de fidelidade partidária. Nos MS nº 26.602/DF, nº 26.603/MS, nº 26.604/DF e nº 27.938/DF, essa Corte fixou o entendimento de que, nada obstante a titularidade do mandato seja do partido, o parlamentar em exercício que muda de agremiação não perde o mandato, a teor do artigo 26 da Lei nº 9.096/95, caso justificada a necessidade de afastar a infidelidade.

Diversamente dos precedentes acima, o quadro das presentes impetrações revela que os titulares da cadeira não abriram mão do mandato, não pediram o cancelamento das inscrições e nem agiram mediante infidelidade. Ao contrário, afastaram-se, justificadamente, para serem investidos em cargo relevante em outro Poder - artigo 56, inciso I, da Constituição de 1988. As situações são, portanto, distintas destas impetrações, conforme restou pontuado pelas recentes decisões do Ministro Ricardo Lewandowski (MS nº 30.459/DF e MS 30.483/DF), assim como do Ministro Celso de Mello (MS 30.380/DF). (grifos nossos).

²²⁷ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Pág. 33.

²²⁸ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Trecho do voto do Ministro Luiz Fux. Pág. 57.

²²⁹ STF. Mandado de Segurança 30.260 - DF, de 27.04.11. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Trecho do voto do Ministro Celso de Mello. Pág. 157.

É importante ressaltar que o referido acórdão prolatado autorizou, com base nos argumentos propostos, os Ministros da Corte a decidirem monocraticamente os casos idênticos. Em virtude de tal assertiva, o Ministro Ricardo Lewandowski, quando do julgamento final do Mandado de Segurança nº 30.459, em maio de 2011, enfrentou a questão sobre a vacância nos casos de infidelidade, nos seguintes termos:

Afastou, ainda, esta Corte, como já o fiz por ocasião do indeferimento do pleito liminar, os precedentes invocados que tratam do instituto da fidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604) uma vez que estes julgados não versaram sobre a investidura de suplentes na hipótese de vacância regular na cadeira do titular, **assentando apenas que o mandato pertence ao partido quando verificada a infidelidade partidária, sem justa causa.** (grifos nossos).

Ao analisar os argumentos utilizados quando do indeferimento da liminar, o Ministro Lewandowski dissecou sua linha de raciocínio:

Afasto, por fim, na espécie, os precedentes invocados que tratam do instituto da fidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604) uma vez que estes julgados não versaram sobre a investidura de suplentes na hipótese de vacância regular na Cadeira do titular, assentando apenas que o mandato pertence ao partido quando verificada a infidelidade partidária, sem justa causa. Em outros termos, a perda de mandato por infidelidade partidária é matéria totalmente diversa da convocação de suplentes no caso vacância regular do mandato eletivo. Nesses casos, aliás, por força de norma constitucional, o parlamentar não perderá o respectivo mandato de Deputado ou Senador se “investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária”, ou ainda, licenciado pela Casa por motivo de doença ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular (art. 56, I e II, da CF). Ressalte-se, mais, que, nos casos de investidura em cargos do Executivo, o parlamentar faz uma opção política sem nenhum prejuízo para a legenda que consentiu e é beneficiária do cargo, já nos casos de infidelidade partidária sem justa causa, o partido é inequivocamente prejudicado.

Dessa forma, respondendo às questões anteriormente formuladas, conclui-se que, segundo o histórico e as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o Pretório Excelso estipulou dois regimes distintos de suplência. Há a previsão geral, aplicável às hipóteses de vacância regular do cargo em eleições proporcionais, onde assume o suplente mais votado pertencente à coligação; e a hipótese de vacância decorrente de infidelidade partidária, sendo que, em virtude do mandato pertencer ao partido, ocupará a vaga o primeiro suplente do partido.

Parte-se da premissa que o fim almejado pela ação de decretação de perda de cargo eletivo é o de restaurar o equilíbrio das forças políticas, conforme aquele originalmente configurado pelo sistema proporcional das eleições, devolvendo ao partido o mandato do infiel, a fim de que ele pudesse ter de volta a representação que havia se

perdido com a desfiliação²³⁰. Entendeu-se, portanto, que somente o partido que sofreu a perda de representatividade é que poderia ser beneficiado com a eventual devolução da vaga, daí porque somente o primeiro suplente filiado a esse partido é que assumiria a vaga, tendo, inclusive, interesse jurídico para propor a ação de perda de mandato, na hipótese da agremiação não ter formulado o pedido dentro do prazo legal de trinta dias.

A criação de dois regimes distintos de suplência é altamente controvertida, e, em que pese já haver manifestação, ainda que sucinta, do Supremo Tribunal Federal a respeito, a questão ainda deve voltar à pauta de discussões, devido à grande inovação na ordem jurídica.

Ao que interessa para o nosso estudo, cumpre salientar que, apesar dos claros avanços conquistados nos últimos anos, tal controvérsia contribui para fragilizar e postergar a efetiva aplicação do instituto da fidelidade partidária, afetando o modelo da democracia pelos partidos.

3.3.5 A perda do mandato por infidelidade partidária para os eleitos pelo sistema majoritário. O caso Arruda

Outra questão extremamente polêmica que merece especial reflexão é aquela relacionada à aplicação das regras da fidelidade partidária aos trânsfugas partidários ocupantes de cargos majoritários (Prefeito, Governador, Senador ou Presidente da República). Na hipótese de um governador, por exemplo, perder o mandato pelo abandono injustificado do partido sob qual foi eleito, quem deve assumir? Ao concluir pela perda do mandato, devolve-se a vaga ao partido de origem? Se assim for, quem assume? É possível declarar a perda de cargo por infidelidade sem que haja outro legitimado para assumi-lo no partido? E se a vaga em aberto for eventualmente ocupada por um representante de outro partido, mantêm-se a legitimidade das urnas? Há a possibilidade de convocação do candidato derrotado (segundo colocado) daquelas eleições? Enfim, são várias as dúvidas que pairam sobre o tema.

O artigo 10 da Resolução nº 22.610/2007 preconiza que, julgado procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do

²³⁰ TRE-TO. Ementa. Acórdão nº 6840, de 21.10.08. Relator José Godinho Filho. Pág. 1.

órgão legislativo competente para que empossa o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

No caso de perda de mandato por infidelidade partidária de Senador da República, chama-se o suplente para ascender ao cargo. Este detém legitimidade constitucional para assumir a vaga. A democracia pelos partidos baseia-se no voto em uma agremiação partidária, não apenas em um candidato, de modo que não se admite que postulante derrotado ao Senado assuma a cadeira, pois tal ação implicaria em atribuir o poder a outro partido que não o vencedor do pleito, rompendo com a escolha partidária e programática feita pelo povo nas urnas.

O artigo 46, §3º, da Constituição Federal, preconiza que cada Senador será eleito com dois suplentes. Aberta uma vaga e não havendo suplente para ascendê-la, far-se-á eleição para preenchê-la, salvo se faltarem menos de quinze meses para o término do mandato. É importante ressaltar que **o suplente pertence a uma chapa vitoriosa nas urnas** e, portanto, assume o exercício do mandato de forma regular. É exatamente por isso que a legislação dispõe que nas propagandas dos candidatos ao Senado Federal deverão constar os nomes dos suplentes, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 10% (dez por cento) do nome do titular²³¹, além da exibição obrigatória, na urna eletrônica, dos nomes e das fotos dos dois suplentes²³².

Nos demais cargos eletivos preenchidos pelo sistema majoritário (presidente, governador e prefeito), a interpretação conjunta dos artigos 79 e 81 da Constituição Federal aponta que os vices substituem o titular, no caso de impedimento, e os sucedem em caso de vacância²³³. Parte-se da mesma premissa: **não cabe, aqui, a substituição do cassado pelo candidato derrotado, já que isso significaria uma substituição indevida da plataforma partidária vencedora**. Além disso, o voto é atribuído não apenas ao candidato, mas a uma chapa partidária, a qual faz parte o vice. Logo, possui a legitimidade das urnas. No caso de ausência do Presidente e do Vice-Presidente da República, far-se-á nova eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. Se a vacância ocorrer nos dois primeiros anos do mandato, as eleições serão populares; nos

²³¹ Artigo 36, §4º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

²³² Nas eleições de 2010, tal obrigatoriedade foi consubstanciada pela Resolução TSE nº 22.995, de 19 de dezembro de 2008.

²³³ JEHÁ, Pedro Rubez. O Processo de Degeneração dos Partidos Políticos no Brasil. Tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, pág. 329.

dois últimos anos, é o Congresso Nacional o responsável pela escolha do substituto, que completará o mandato de seu antecessor.

No entanto, a questão é controversa. Um dos casos emblemáticos desse tema ocorreu com a cassação do mandato do então chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, José Roberto Arruda, o primeiro Governador da história brasileira a perder o cargo por infidelidade partidária. O acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF foi paradigmático e levantou uma série de questões interessantes sobre a aplicação da Resolução TSE nº 22.610/2007.

O Ministério Público Eleitoral ingressou, naquele Tribunal, com ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, em virtude do então governador ter procedido, por razões pessoais, ao pedido de desfiliação do partido político sob o qual havia sido eleito (Democratas), o que, na opinião do proponente, não guardava relação com as hipóteses autorizativas da Resolução TSE nº 22.610/2007.

Em contestação, o ex-governador alegou, preliminarmente, a inaplicabilidade da Resolução aos mandatos majoritários, tendo em vista que, nesses casos, **o candidato eleito não se nutre de votos dados a uma legenda ou a outros candidatos do partido, sendo os votos conferidos ao próprio candidato**. Sustentou tal argumento justificando que a proteção da fidelidade partidária outorgada pelo Supremo Tribunal Federal, em outubro de 2007, fora ao sistema proporcional, já que a desfiliação partidária de parlamentar eleito pela via proporcional poderia romper com a consistência do sistema eleitoral, pois é de se recordar que a vaga, nesse sistema, quase sempre é obtida pelo conjunto de votos depositados em favor de um partido ou de uma coligação²³⁴. No mérito, alegou que sofreu grave discriminação pessoal, pois seria objeto de processo de expulsão no âmbito interno do partido, o que ensejaria justa causa.

O TRE-DF, em março de 2010, por maioria de votos, decidiu cassar o mandato do ex-governador, reafirmando que os partidos e suas eventuais coligações se colocam como intermediários entre os eleitores e os candidatos. Argumentou o relator que o mandato eletivo, ainda que no sistema majoritário, não pertence exclusivamente ao

²³⁴ Acórdão nº 2885. Processo 335-69. Relator Desembargador Mário Machado. TRE-DF. Em 16/03/2010. Pág. 6.

candidato eleito, já que este não é, por si só, detentor de parcela da soberania popular, não podendo edificá-la em propriedade sua²³⁵.

Segundo a decisão, o candidato, também no sistema majoritário, precisa do partido para concorrer, pois permanece a filiação partidária como condição de elegibilidade, não sendo possível uma candidatura autônoma, sem partido. O partido opera como liame entre o candidato e o eleitor, ou seja, tem a função de sinalizar ao representado que o representante cumprirá as diretrizes programáticas da agremiação. Ora, se o eleitor elege o candidato, no sistema majoritário, também para honrar determinado programa do partido a que se filiou, é natural que haja a perda do direito ao exercício do mandato quando o eleito se afasta do compromisso assumido, seja por deixar a sua agremiação política, seja por abandonar a diretriz programática a que jurou fidelidade. Isso independentemente de haver ou não suplente ou vice que possa ser empossado no seu lugar, até porque solução institucional sempre haverá²³⁶.

Ao entregar aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, continua o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, a Constituição determinou que a filiação partidária não fosse apenas uma condição de elegibilidade, mas também uma condição para o exercício do mandato. Ademais, no mérito, afirmou o voto vencedor que se o partido move contra o filiado processo de expulsão de cunho arbitrário, é evidente a grave discriminação pessoal, configuradora de justa causa para a desfiliação. No entanto, procedimento de expulsão, calcado em motivos graves, intensamente repudiados pela coletividade, não autoriza o reconhecimento de justa causa para a desfiliação partidária²³⁷.

Pouco antes da cassação do então governador José Roberto Arruda, seu vice havia renunciado ao mandato, fato que, após a decisão do TRE-DF, colocou o Presidente da Câmara Legislativa nas atribuições interinas do Poder Executivo. Após compatibilizar a Lei Orgânica do Distrito Federal às disposições constitucionais, o Legislativo local elegeu, através de pleito indireto, o sucessor de Arruda.

O deslinde do caso Arruda demonstra como pode ser difícil executar e garantir a fidelidade partidária. Apesar de partirmos do pressuposto de que, para o bem da democracia pelos partidos, a infidelidade partidária, independente do sistema a ser adotado,

²³⁵ Acórdão nº 2885. Processo 335-69. Relator Desembargador Mário Machado. TRE-DF. Em 16/03/2010. Pág. 22.

²³⁶ Acórdão nº 2885. Processo 335-69. Relator Desembargador Mário Machado. TRE-DF. Em 16/03/2010. Pág. 22.

²³⁷ Acórdão nº 2885. Processo 335-69. Relator Desembargador Mário Machado. TRE-DF. Em 16/03/2010. Pág. 28.

deve ensejar a perda do mandato, há de se reconhecer que as soluções propostas para a assunção de vaga em aberto no sistema majoritário são altamente discutíveis, o que não tem o condão de encerrar o debate, principalmente na seara do Poder Judiciário. Logo, não há dúvida que tais incertezas também dificultam a aplicação imediata da fidelidade partidária.

3.3.6 O novo contingente de ações e a criação do PSD

Como era de se esperar, a decisão, inicialmente, teve grande impacto no quadro político brasileiro. A título de comparação, de janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 202 congressistas (193 deputados federais e 9 senadores) trocaram de sigla; no período seguinte, já sob a égide da nova regra da fidelidade partidária, entre janeiro de 2007 e janeiro de 2011, 90 parlamentares mudaram de partido (79 deputados federais e 11 senadores). A tabela 2 ilustra o movimento dos deputados federais²³⁸ nos últimos anos.

TABELA 2

Legislatura	Deputados federais que mudaram de partido pelo menos uma vez
1983-1987	165
1987-1991	154
1991-1995	200
1995-1999	167
1999-2003	166
2003 - dezembro/ 2006	193
janeiro/2007- janeiro2011	79
fevereiro/2011-março/2012	62

Desses 90 congressistas, 53 (48 deputados federais e 5 senadores) trocaram de sigla após os prazos estabelecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral como marco da fidelidade partidária e estariam sujeitos, em tese, ao risco de perderem o mandato. No entanto, o número de ações protocolizadas visando à decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa **não foi proporcional** ao número de parlamentares que migraram para outros partidos após o marco regulatório instituído

²³⁸ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Reiterando as Cadeiras do Lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados – 1985-2002. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2004, pág. 66. Sítio “Congresso em foco”. Acesso em 30.03.2012. Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocaram-de-partido>><http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/Fidelidade_2007_2011.pdf>. Histórico de Movimentação Parlamentar do sítio da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br. Acessado em 30/03/2012. BACKES, Ana Luiza. Movimentação partidária dos deputados (as) das cinco últimas legislaturas. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2007, pág. 4.

pelo Tribunal Superior Eleitoral. Dos 53 congressistas que deixaram seus partidos, 21 não tiveram seus mandatos cobrados, seja pela legenda partidária, seja pelo Ministério Público Eleitoral, seja pelo suplente interessado na cadeira.

Os legitimados propuseram apenas 34 ações. Dessas, 2 foram propostas contra congressistas que mudaram de sigla antes dos prazos estabelecidos pelo TSE, e, portanto, não sofreram punições, já que comprovaram a migração antes da data fixada. Outras 10 ações acabaram extintas por perda de objeto, em virtude do término de mandato. Apenas 2 congressistas foram condenados, sendo que somente uma condenação foi cumprida (na outra, como havia julgamento de recurso pendente, o parlamentar conseguiu concluir o mandato).

A análise dos dados, ainda que precoce, já aponta outro problema à efetivação da fidelidade partidária no Brasil: o exíguo prazo para julgamento dos processos.

De acordo com o disposto na Resolução, o rito prevê a oitiva de testemunhas e requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas. Além disso, há a previsão de dilação probatória, apresentação de alegações finais e a necessária intervenção do Ministério Público, sem contar eventuais imprevistos processuais próprios da Justiça Eleitoral, como a mudança de relatoria, frequente naquela seara.

Conforme exposto anteriormente, o período que antecede a eleição (um ano antes do pleito, para ser mais exato) é considerado um dos mais propícios para a migração partidária, afinal, o parlamentar busca uma agremiação que possua maior potencial de elegibilidade. No caso de ação proposta em virtude da troca partidária de um deputado federal um ano antes do pleito de sua reeleição, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral terá pouco mais de um ano para resolver a demanda, sob pena do processo ser extinto em virtude do fim do mandato do referido parlamentar (se não há mandato, há perda de objeto da ação). Mesmo que ele consiga a reeleição, seu novo mandato estará imune àquela cassação, pois se originou legitimamente através do novo partido.

Assim, se considerarmos a composição emprestada e provisória da Justiça Eleitoral, aliado ao rito processual próprio das ações de decretação da perda de cargo eletivo, temos que o prazo para julgamento pode não ser suficiente, pois dificilmente se encerrará antes do término do mandato objeto da lide.

Esse é apenas mais um ponto que merece reflexão. Isso porque, além deste, percebe-se outro dado interessante ao analisar a tabela 2. A mesma mostra que a 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2011-2015), repita-se, já sob a vigência da Resolução TSE nº 22.610/07, teve, em um espaço de praticamente um ano, 62 parlamentares trocando de partido. O número é elevado e, em um primeiro momento, impressiona. Principalmente por ser fruto direto das novas regras da fidelidade partidária. Vejamos.

Das 62 migrações partidárias da Câmara dos Deputados, 55 foram para o recém-fundado Partido Social Democrático – PSD. Idealizado por Gilberto Kassab, a agremiação teve seu estatuto e programa publicados no Diário Oficial da União, em 15 de abril de 2011, tendo sido registrado em Cartório em 11 de maio de 2011.

Apesar da Resolução TSE nº 22.610/07 estipular claramente que a criação de um novo partido político autoriza a saída do representante sem o risco de perda do mandato, o deputado federal Guilherme Campos protocolizou, em 27 de abril de 2011, Consulta no Tribunal Superior Eleitoral que, dentre outros questionamentos, indagava qual seria o prazo razoável e de justa causa para filiação a uma nova legenda.

A Relatora, Ministra Nancy Andrighi, conheceu da Consulta, afirmando que, para o reconhecimento de justa causa para desfiliação partidária, deveria haver um prazo razoável, uma “janela” para que interessados pudessem se filiar a um novo partido sem correrem o risco de perderem o mandato e de modo a “evitar um quadro de insegurança jurídica, por meio do qual se cancelaria a troca de partido a qualquer tempo²³⁹”. Dessa forma, definiu que o prazo razoável para a filiação em novo partido seria de 30 (trinta) dias, aplicando analogicamente o lapso temporal previsto no artigo 9º, § 4º, da Lei 9.096/95²⁴⁰, contados a partir do registro partidário no TSE.

²³⁹ Consulta nº 755-35 (9.105/2011) – Classe 10 – Brasília – Distrito Federal. DJE de 01/08/2011.

²⁴⁰ Art. 9º. Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de: I - exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil; II - certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2º do artigo anterior; III - certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º.

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

§ 2º O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado.

Como o partido teve seu registro deferido junto ao Tribunal Superior Eleitoral no dia 27 de setembro de 2011, em tempo hábil, portanto, para disputar as eleições municipais de 2012, os interessados tiveram 30 (trinta) dias, contados dessa data, para migrarem para a nova legenda sem o risco de perderem o mandato. Passado esse prazo, qualquer migração em direção a essa agremiação, feita sob a justificativa de se tratar de um novo partido, poderia ser impugnada via Justiça Eleitoral.

Diante da rigidez das novas regras da fidelidade partidária, a criação do novo partido representou uma conveniente saída para os políticos acostumados com o turismo interpartidário. Criado no primeiro ano de mandato da Câmara dos Deputados, o novo partido se constituiu rapidamente como a terceira maior bancada do Parlamento. O sucesso veio muito em virtude da agremiação servir para acomodar tanto os interessados em aderir à base governista, quanto os pré-candidatos às eleições municipais à procura de espaço.

Aliás, é importante salientar que o interesse na criação da nova sigla foi tanto que seu processo de registro foi extremamente célere, ocorrendo, inclusive, sob fortes suspeitas de fraude na coleta das assinaturas de apoio de eleitores, como o suposto uso de estrutura da Prefeitura de São Paulo para serviços partidários e uso de assinaturas de pessoas mortas²⁴¹.

Segundo argumentam estudiosos²⁴², é interessante notar que o PSD, seguindo um padrão estabelecido pelos últimos partidos que tiveram seus registros aprovados pelo TSE (exceção feita ao Partido Socialismo e Liberdade – PSOL), não nasceu em resposta a algum anseio específico da sociedade; também não veio de modo a preencher um vazio de representação; também não nasceu da vontade articulada de um grupo de lideranças que compartilhavam uma mesma proposta para enfrentar os problemas

§ 3º Protocolado o pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito horas, é distribuído a um Relator, que, ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias, determina, em igual prazo, diligências para sanar eventuais falhas do processo.

§ 4º Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Tribunal Superior Eleitoral registra o estatuto do partido, no prazo de trinta dias.

²⁴¹ Jornal Folha de São Paulo. 27/09/2011. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/979539-veja-a-cronologia-da-criacao-do-psd-de-gilberto-kassab.shtml>>. Acesso em 02/06/12.

²⁴² COIMBRA, Marcos. A criação do PSD. Artigo de 02/10/2011. Acesso em 30/03/2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/10/02/a-criacao-do-psd-408999.asp>>.

do Brasil. Gilberto Kassab, aliás, chegou a afirmar que a agremiação não seria de direita, não seria de esquerda, nem de centro²⁴³.

Em suma, por nos encontrarmos em uma fase de transição, onde a nova regra ainda busca o seu espaço, cumpre ressaltar que ambas as situações descritas (o exíguo prazo para o julgamento das demandas e a possibilidade de criação de partidos como válvula de escape à regra da fidelidade partidária) devem ser acompanhadas de perto pelo legislador pátrio e pelo Poder Judiciário, que tem o dever de intervir na hipótese dessas condutas representarem perigo ao modelo da democracia pelos partidos.

3.3.7 A situação dos direitos partidários acessórios

Uma última questão que implica diretamente na efetividade da fidelidade partidária é a situação dos direitos partidários acessórios. Nesse sentido, pode-se dizer que a criação do PSD foi emblemática.

A legislação pátria atribui às agremiações partidárias a aquisição de certos direitos específicos com base no número de votos conquistados por cada uma na eleição. Outros direitos, no entanto, estão ligados à quantidade de mandatos eletivos obtidos pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados. Ambos tratam dos “direitos acessórios”, chamados assim porque derivam do desempenho dos partidos políticos na disputa eleitoral propriamente dita.

A sobrevivência dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro depende de, pelo menos, três direitos acessórios. O primeiro deles é o acesso ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado **Fundo Partidário**, constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. O recurso constitui o núcleo de existência e desenvolvimento das agremiações políticas, tanto que, conforme preconiza o artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, é fundamental para a manutenção das sedes e serviços do partido, para o pagamento de pessoal, para a propaganda política e para as campanhas eleitorais, dentre outras despesas.

²⁴³ O Estado de São Paulo. TV Estadão. Em 28.03.2011. Acesso em 30.03.2012. Disponível em: <http://tv.estadao.com.br/videos,kassab-psd-nao-sera-de-direita-de-esquerda-nem-de-centro,134030,260,0.htm>.

Além disso, a legislação assegura aos partidos políticos o **acesso gratuito ao rádio e à televisão**, para que possam veicular dois tipos de mensagens: a propaganda partidária, que possui como objetivo difundir os programas partidários, transmitindo informações aos filiados sobre sua execução; e a propaganda eleitoral, que visa divulgar determinada candidatura a cargo eletivo com vistas à captação de votos, de modo a influenciar o eleitorado no processo decisório.

Por último, especificamente com relação ao Parlamento, o partido político depende de mecanismos que garantam o seu regular funcionamento, ou seja, a possibilidade de atuação do partido usufruindo de todas as prerrogativas regimentais concedidas às legendas, como **participação em comissões permanentes e temporárias do Poder Legislativo**.

No entanto, para que a agremiação partidária obtenha todos esses direitos, cada um em sua integralidade, a legislação pátria atribui como requisito inafastável a necessidade de prévia disputa eleitoral, da qual haja o partido político participado regularmente.

A Lei dos Partidos Políticos, em seu artigo 41-A, preconiza que 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão repartidos em partes iguais e entregues a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. No entanto, a maior parte, 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo, somente será distribuída às agremiações na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Em relação à propaganda partidária através do rádio e da televisão, todos os partidos registrados no TSE poderão fazê-la, observados os seguintes critérios²⁴⁴: ao partido que tenha eleito, em duas eleições consecutivas, representantes em, no mínimo, cinco estados, tendo obtido, ainda, um por cento dos votos apurados no País, não computados os em branco e os nulos, será assegurada a realização de um programa por semestre, em cadeia nacional, com duração de dez minutos cada; e a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto; ao partido que tenha eleito e mantido como filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados, é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos; e ao partido que não tenha atendido ao disposto nos incisos anteriores, fica

²⁴⁴ Lei nº 9.096/95, artigos 56, inciso IV e 57, incisos I e III; Respe nº 21.329/2003; artigos 3º e 4º da Resolução/TSE nº 20.034/1997.

assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto nos incisos anteriores. **Assim, o partido que já disputou eleições tem direito a uma exposição em rádio e televisão bem maior do que aquele que não disputou alguma.**

Já a distribuição do tempo reservado à propaganda eleitoral obedece ao seguinte critério: um terço, igualmente; o restante, dois terços, é concedido proporcionalmente ao partido com base no número de representantes na Câmara dos Deputados, sendo que a representação de cada partido é aquela resultante da última eleição²⁴⁵. **Tal como ocorre na propaganda partidária, o maior tempo é reservado aos partidos que participaram de pleito anterior.**

Finalmente, é importante frisar que, conforme estipula o Regimento Interno²⁴⁶, o número de membros efetivos das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados é fixado por ato da Mesa, sendo que as alterações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares decorrentes de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das Comissões, cujo número de vagas de cada representação partidária será fixado pelo resultado final obtido nas eleições e permanecerá inalterado durante toda a legislatura.

Assim, como vimos, o critério preponderante para o acesso dos partidos políticos aos direitos acessórios depende de participação nas eleições. Parte-se da premissa de que o chamado “teste das urnas” (o resultado propriamente dito, isto é, o protagonismo ou não no processo eleitoral) irá definir o grau de acesso a esses benefícios.

A criação do PSD apresentou uma situação inédita. Criado em 2011, o partido, rapidamente, tornou-se um expoente, tendo uma das maiores bancadas da Câmara dos Deputados, se mostrando presente, de modo expressivo, no Senado Federal, nos Executivos Estaduais, nas Assembleias Legislativas, nas Prefeituras e nas Câmaras Municipais. A capilaridade conquistada em tão curto espaço de tempo dotou a agremiação de efetiva representatividade nacional. No entanto, as últimas eleições haviam sido realizadas em 2008 e 2010, e o fato de não ter participado de nenhuma delas, pelas regras vigentes, atribuiu ao Partido Social Democrático parcela ínfima do Fundo Partidário e das propagandas partidária e eleitoral. Quanto ao acesso às Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, mesmo tendo bancada expressiva, o partido, inicialmente, não ocupou

²⁴⁵ Artigo 47, § 2º, incisos I e II e § 3º, da Lei n.º 9.504/97.

²⁴⁶ Artigo 26, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

nenhuma vaga em Comissões²⁴⁷. Uma nova questão, crucial para a democracia pelos partidos, precisava ser resolvida.

A agremiação acionou o Tribunal Superior Eleitoral²⁴⁸, relatando o fato da legislação em vigor, que trata da repartição das garantias de sobrevivência partidária, não ter se atentado para a hipótese de criação de novo partido político. Afinal, com o advento da Resolução do TSE que trata da fidelidade partidária, a criação de novos partidos, além da importância que já detinha, ganhou especial relevância, de modo que as disposições regentes sobre os direitos acessórios mereceriam uma interpretação sistemática diante da nova realidade.

Argumentou-se que viola a Constituição Federal lei que, em face da graduação de votos obtidos por partido político, limita o funcionamento partidário e reduz substancialmente a participação no rateio do Fundo Partidário. Isso porque, apesar de não ter disputado eleições, a agremiação contava com representação expressiva, de modo que, por exemplo, seu acesso aos recursos do Fundo Partidário deveria se dar de modo proporcional, sendo considerada sua representação na Câmara dos Deputados.

A primeira demanda a ser analisada pelo Tribunal Superior Eleitoral foi a relativa à distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Após a divulgação de três votos²⁴⁹, a maioria dos Ministros votantes reconheceu que a não concessão de acesso proporcional ao PSD significaria, na prática, condená-lo a não subsistir, principalmente em virtude da dimensão atual da agremiação e da representação popular de seus quadros. Reconheceu-se, pela análise dos votos já exarados, que a situação era desigual, uma vez que, embora tivesse uma das maiores bancadas na Câmara Federal, percebia a agremiação mensalmente um valor ínfimo, não condizente com os votos obtidos por seus integrantes.

Na condução de seu voto, o relator, Ministro Marcelo Ribeiro, aplicou, por analogia, o disposto no artigo 29, § 6º, da Lei dos Partidos Políticos. O referido dispositivo legal preconiza que na hipótese de fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por

²⁴⁷ O PSD conseguiu aprovar, em março de 2012, na Câmara dos Deputados, o PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 115-A de 2012, que definiu que até o dia 31 de janeiro de 2015, o limite máximo de membros efetivos de Comissão Permanente fixado no § 2º do art. 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ficaria acrescido em 0,01 (um centésimo) do total de Deputados, desprezando-se a fração. Preferiu-se, portanto, aumentar o limite máximo de membros para incluir os parlamentares do PSD, ao invés de alterar a regra que prevê que o número de vagas de cada representação partidária é fixado pelo resultado final obtido nas eleições e permanecerá inalterado durante toda a legislatura.

²⁴⁸ TSE. Pet. nº 174793 (174793.2011.600.0000). Brasília – DF. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.

²⁴⁹ TSE. Pet. nº 174793 (174793.2011.600.0000). Brasília – DF. Relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.

eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. Com base nessa assertiva, ponderou-se que da fusão também surge um novo partido, com nova sigla, denominação e até ideário, sendo que, nesse caso, o mesmo já nasce com participação proporcional no Fundo Partidário, sem que o eleitor, no entanto, lhe tenha destinado um único voto sequer.

No entanto, o julgamento foi suspenso, em virtude de pedido de vista do Ministro Dias Toffoli. Nesse ínterim, antes mesmo da Corte Eleitoral voltar a julgar o pleito, duas ações diretas de inconstitucionalidade, que também versavam sobre direitos acessórios, foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal. Na primeira (4430), o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) questionou o sistema de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os partidos políticos no rádio e na TV. Na segunda (4795), uma série de partidos²⁵⁰ pretendia afastar qualquer interpretação da Lei das Eleições que permitisse às agremiações que não elegeram representantes na Câmara dos Deputados, incluindo legendas recém-criadas, participassem do rateio proporcional de dois terços do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

No Supremo Tribunal Federal, as demandas ficaram sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, que decidiu por analisar as ações conjuntamente. Ao proferir seu voto, decidiu que a Lei das Eleições, ao adotar o marco da última eleição para deputado federal para fins de verificação da representação do partido (art. 47, § 3º, da Lei 9.504/97), não considerou a hipótese de criação de nova legenda²⁵¹.

Segundo o relator, essa limitação somente faz sentido quando aplicada aos partidos políticos já em funcionamento quando da realização da eleição que, embora tenham dela participado, não lograram obter representantes na Câmara dos Deputados. Ora, se o partido novo não participou do certame anterior, como poderia ele se submeter a um critério de desempenho?²⁵²

Assim, o Ministro concluiu que o resultado da eleição anterior não pode ter o efeito de afastar, para pleito eleitoral diverso, a representatividade adquirida por partido

²⁵⁰ Democratas (DEM), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Progressista (PP) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

²⁵¹ ADIs 4430 e 4795. STF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Acesso em: 13/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211088&caixaBusca=N>. Pág. 66.

²⁵² ADIs 4430 e 4795. STF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Acesso em: 13/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211088&caixaBusca=N>. Pág. 67.

novo, que, evidentemente, não tomou parte do referido pleito. O que deve prevalecer, nesse caso, não é o desempenho do partido nas eleições (critério inaplicável aos novos partidos), mas, sim, a representatividade política conferida aos parlamentares que deixaram seus partidos de origem para se filiarem ao novo partido político, recém-criado²⁵³.

No entanto, tal entendimento, no dizer do relator, restringe-se aos casos de deputados federais que migram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda, criada após as últimas eleições para a Câmara Federal. Nesses casos, embora o partido recém-criado não tenha sido submetido às eleições, conta com representantes eleitos. Desse modo, ocorrida a migração legítima de parlamentares para o novel partido, devem eles levar consigo parte da outorga democrática expressa pelo eleitorado: a representatividade dos seus membros, circunstância essa que impõe novo fator de divisão do tempo de rádio e TV²⁵⁴.

Situação diversa é aquela em que parlamentares migram de seus partidos de origem para agremiações que já participaram de pleitos anteriores. Nessas hipóteses, embora o deputado possa manter seu mandato, caso seja reconhecida a justa causa para a troca de partido, não há transferência de representatividade, pois não se trata de alteração partidária decorrente da criação de partido novo, reconhecida e estimulada constitucionalmente, mas, sim, de casos pessoais e individuais de troca de partido²⁵⁵.

Dessa forma, por maioria de votos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, decidiram declarar a inconstitucionalidade da expressão “*e representação na Câmara dos Deputados*”, contida no § 2º do artigo 47, da Lei nº 9.504/1997, e para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do artigo 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda na sua criação. Além disso, julgaram prejudicado o pedido formulado na ADI 4795, justamente em razão da decisão tomada na ADI 4430.

²⁵³ ADIs 4430 e 4795. STF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Acesso em: 13/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211088&caixaBusca=N>. Pág. 67.

²⁵⁴ ADIs 4430 e 4795. STF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Acesso em: 13/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211088&caixaBusca=N>. Pág. 70.

²⁵⁵ ADIs 4430 e 4795. STF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Acesso em: 13/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=211088&caixaBusca=N>. Pág. 70.

Ato contínuo, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral retomou o julgamento que tratava da divisão dos recursos do Fundo Partidário. Sob forte influência da recém-decisão do STF, os Ministros, também por maioria de votos, deferiram a pretensão do PSD, qual seja, o acesso proporcional do partido aos 95% do Fundo, de acordo com a votação recebida por seus filiados na disputa do cargo de deputado federal, **ainda que disputado por outro partido, no último pleito.**

Assim, após a conclusão de que o funcionamento parlamentar do novo partido e sua dispendiosa organização nas unidades da federação dependem do acesso proporcional aos recursos do Fundo Partidário, os Ministros do TSE abriram uma discussão paradigmática, pois levantaram um ponto de vital importância para a democracia pelos partidos: os votos dados aos deputados que migraram para a nova legenda contariam a favor dos partidos de origem ou do novo partido?

Sobre esse ponto, ocorrida a migração partidária, com justa causa, nos termos da Resolução TSE nº 22.610/07, a um novo partido que não tenha disputado eleições para a Câmara Federal, ocorrerá a transferência, nominal e em caráter excepcional, do cômputo dos votos obtidos pelo representante no partido de origem ao novo partido, **para efeito de contagem dos direitos acessórios**, pois este seria o atual e legítimo detentor dos mandatos parlamentares conquistados por seus filiados.

De fato, a vitória do PSD pelo aumento de participação nos direitos acessórios comprova que o mandato político-partidário adquire um caráter *sui generis*, não pertencendo exclusivamente ao partido ou ao parlamentar de per se. O partido recebe dos eleitores uma autorização para representá-los. Isso é fato. Porém, essa autorização não é um cheque em branco. No Brasil, os eleitores também votam em quem eles acreditam serem mais capazes para fazer valer a ideologia a qual estão vinculados. Estabelece-se, então, um regime de controle mútuo, em que ambos, partido e eleito, fiscalizarão um a atuação do outro, de modo a manter vivo e intacto um ideário programático de governo.

Assim, com o sucesso do PSD, temos que na hipótese da desfiliação partidária ocorrer sem justa causa, entende-se que o mandato do parlamentar, e, por consequência, os votos atribuídos a ele, permanecerão no âmbito do partido de origem. Se, do contrário, a migração se der com justa causa para partido recém-criado, o eleito levaria, para o novo partido, não apenas o principal (o mandato parlamentar e os votos atribuídos ao representado), mas também aquilo que é acessório (tempo de televisão, fundo partidário e prerrogativas parlamentares). Tal regra, é importante ressaltar, valeria apenas para

definição da extensão dos direitos acessórios, não podendo influenciar, por exemplo, em um novo cálculo do quociente eleitoral para redistribuição de cadeiras pelo sistema de representação proporcional.

Não há dúvida de que se trata de mais uma questão polêmica, que implica diretamente na efetividade das novas regras da fidelidade partidária. Por causa disso, todas as consequências supracitadas deverão ser acompanhadas de perto pela comunidade jurídica. O objetivo não poderia ser outro: evitar que tais situações possam contribuir para que o instituto da fidelidade partidária caia em total descrédito.

Ao menor sinal desse padrão, competirá ao legislador conceber uma resposta eficiente para evitar as possíveis distorções, que não só dificultam a efetividade da fidelidade partidária, mas também a implantação da democracia pelos partidos e, por consequência, a substituição efetiva da teoria do mandato representativo pela do mandato partidário.

3.4 A democracia intrapartidária como aperfeiçoamento da democracia pelos partidos

Vimos, até agora, dois requisitos imprescindíveis à efetivação da democracia pelos partidos: a adoção, pelo sistema eleitoral, do monopólio das candidaturas, que confere à agremiação partidária a prerrogativa exclusiva de recrutar, selecionar e lançar candidatos para os cargos eletivos, reduzindo a complexidade de escolha e estabelecendo uma ligadura entre os representantes; e a fidelidade partidária, que pressupõe o controle, pelos partidos políticos, da lealdade e do comprometimento dos escolhidos para executar seu programa de governo com eficiência.

Não há dúvidas de que, após a instituição do monopólio das candidaturas, a definição de uma rigorosa disciplina partidária foi vital para a evolução da democracia pelos partidos no Brasil. Antes da Resolução TSE nº 22.610/07, os partidos eram meros coadjuvantes, detendo apenas importância formal no processo político. Não tinham as agremiações respaldo para impor seus programas de governo a seus filiados. Não controlavam os representantes que haviam sido eleitos sob sua legenda. Não funcionavam como ligadura entre eleitor e eleito. Com a mudança, pelo menos juridicamente, o papel dos partidos políticos, e por consequência, das cúpulas partidárias, foi reforçado. Porém, é

importante lembrar que o fortalecimento dos partidos é um meio para se chegar a um fim: o aprimoramento dos ideais democráticos, diminuindo a distância entre eleitor e eleito.

Estudamos no Capítulo dois que durante um bom tempo de nossa história, os partidos estiveram submissos à tutela do Estado e à permanente ingerência em seu funcionamento interno. Esse período foi tão traumático que, logo com a Constituição de 1988, foi assegurada aos partidos políticos ampla autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, agora, como pessoa jurídica de direito privado. Assim, temas como os requisitos necessários à filiação e a eleição dos órgãos dirigentes, além do sistema de recrutamento de candidatos, se tornaram decisões *interna corporis*, ou seja, que são definidas com inteira liberdade pela agremiação partidária.

Conforme a lição de Cláudio Lembo²⁵⁶, assegurada tal liberdade, a grande maioria dos partidos políticos no Brasil se organizou, internamente, à semelhança do modelo federativo. Assim, os órgãos partidários existem nos três níveis federados e são classificados da seguinte forma: órgãos deliberativos (convenções municipais, estaduais e federais), órgãos de direção e ação (diretórios e comissões executivas municipais, estaduais e nacionais), órgão de ação parlamentar (bancadas parlamentares) e órgãos de cooperação (conselhos de ética, fiscais e consultivos, entre outros).

Todos os cargos são preenchidos por meio de eleições internas que, a exemplo das gerais para cargos públicos, se realizam mediante a utilização do voto secreto e com prévio registro de chapas. No entanto, esse preenchimento é feito em degraus. Após o voto concedido pelos filiados aos candidatos apresentados às convenções municipais, para a escolha dos membros do diretório, os pleitos sucessivos, para preenchimento dos demais cargos, se dão pela via indireta, ou seja, por intermédio de delegados eleitos. Dessa forma, as convenções municipais elegem delegados às convenções estaduais e estas, por sua vez, selecionam delegados à convenção nacional.

Assim, os membros dos diretórios estaduais e nacionais são eleitos através do voto dos delegados, em um processo eleitoral que se assemelha a uma pirâmide, daí o rótulo de “eleições piramidais” atribuído por Maurice Duverger²⁵⁷. Ocorre que esse processo de escolha adotado pelos partidos dá margem a inúmeras formas de manipulação, ensejando, com isso, resultados deformados, onde a vontade das bases se liquidifica à

²⁵⁶ LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, páginas 76-77.

²⁵⁷ LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pág. 78.

medida que os degraus da pirâmide, correspondentes a cada pleito interno, vão sendo escalados até se atingir o vértice da hierarquia partidária (a Comissão Executiva Nacional). Nas palavras de Duverger, o sufrágio indireto é um meio admirável de afastar a democracia fingindo aplicá-la²⁵⁸.

Com a aplicação do modelo piramidal de eleições pelos partidos políticos, é grande a probabilidade de permanência dos dirigentes por tempo indeterminado nos postos de direção, tendo como consequência o risco de perda da vontade originária. A ausência de uma seleção de natureza democrática, portanto, enseja o aparecimento do fenômeno que Robert Michels chamou de “oligarquias de ferro”, dirigentes que nunca se dispõem a abandonar o poder, agindo sempre em benefício próprio, articulando de todas as maneiras para manter-se na chefia da instituição partidária²⁵⁹.

Além das eleições indiretas, os estatutos partidários também preveem a constituição de Comissões Provisórias, criadas na hipótese de dissolução ou desconstituição de diretórios. A dissolução pode ser aplicada nos casos de violação ao programa, desrespeito às deliberações superiores ou apresentação de desempenho político-eleitoral inadequado. O problema é que em muitos partidos as Comissões Provisórias são criadas de forma arbitrária, com membros indicados de cima para baixo e sem afinidade com os filiados, permanecendo na localidade por longos períodos. Augusto Aras²⁶⁰ cita exemplos recentes dessa prática que, segundo ele, **foi acentuada com a adoção da nova regra da fidelidade partidária:**

Nesse contexto, a ditadura intrapartidária se revelou plenamente nas eleições municipais de 2008, o primeiro certame realizado após o reconhecimento da validade do princípio da Fidelidade Partidária. Foram muitos os diretórios municipais que sofreram sumária dissolução com a destituição dos seus dirigentes legitimamente eleitos pelos filiados locais, somente porque decidiram lançar candidatura própria ao cargo majoritário (prefeito), resistindo à celebração de espúrias coligações impostas pelas instâncias partidárias superiores. A imprensa noticiou que em alguns diretórios municipais, dias antes da fase destinada às convenções para a escolha de candidatos, os diretórios municipais foram desconstituídos e ali empossados afilhados dos dirigentes estaduais. Também foram graves os escândalos, em algumas unidades federativas de “vendas” de diretórios por parte de dirigentes das instâncias superiores a empresários que queriam se candidatar e encontraram resistência dos filiados e membros de comissão executiva local, comprometidos com os ideais que os aglutinaram em torno de uma mesma legenda.

²⁵⁸ DUVERGER apud LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pág. 78.

²⁵⁹ KLEIN, Antonio Carlos. A importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2002, pág. 60-61.

²⁶⁰ ARAS, Augusto. Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária. São Paulo. Edipro, 2010, pág. 27.

Assim, do modo como se encontram, as agremiações partidárias brasileiras contribuem para um paradoxo: fomentam a existência de uma oligarquia dentro de uma democracia, onde os dirigentes partidários, de cima para baixo, impõem nomes de sua predileção aos cargos internos e eletivos, não permitindo que haja espaço para questionamentos e reflexões que possam implicar em alguma espécie de ameaça às suas pretensões²⁶¹. Esse modelo assegura a hegemonia de determinado grupo no poder, **tornando a organização partidária um grupo fechado e exclusivo de poucos.**

Dessa forma, a presença de uma oligarquia no interior dos partidos apresenta reflexos diretos e preocupantes na democracia pelos partidos. Além do recrutamento viciado, que impede a participação das bases no interior da agremiação, os eleitos para os cargos públicos oriundos desse modelo ainda estarão, graças à fidelidade partidária, vinculados às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária. Conforme preconiza Aras, não são poucas as denúncias da existência de um desvio de conduta dos dirigentes partidários brasileiros que, a pretexto de aplicar a fidelidade partidária, passam a impor a sua vontade, que tem como finalidade primordial a satisfação de seus interesses pessoais contra a legítima manifestação de filiado ou da base partidária²⁶². A centralização administrativa, portanto, forma um círculo vicioso, que impede o arejamento dos partidos políticos, ou seja, sua renovação interna, minando as possibilidades de evolução da democracia pelos partidos.

Não há dúvida que esta passa a ser a grande batalha que todas as organizações partidárias estão fadadas a enfrentar a partir de agora. Com o protagonismo material recém-conquistado pelas agremiações no sistema eleitoral brasileiro, a questão sobre a gestão e estrutura interna dos partidos ganha especial relevância. Afinal, se somente por meio de uma organização política é que um grupo pode ser conduzido ao poder, e se somente através dos partidos políticos se realiza o controle da lealdade dos eleitos ao programa partidário, está claro que a forma de organização do partido assume um papel fundamental no quadro democrático.

Assim, temos que a liberdade que as agremiações partidárias detêm para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, encontra limites. Em todas as suas ações, diz a norma constitucional, os partidos políticos tem o dever de resguardar e

²⁶¹ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 83.

²⁶² ARAS, Augusto. Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária. São Paulo. Edipro, 2010, pág. 25.

proteger o regime democrático. Dessa forma, entende-se que todos os atos praticados pelos partidos, no exercício dessa liberdade, devem respeito ao princípio democrático.

Assim, apesar da própria Constituição e da Lei n° 9.096/95 não terem estabelecido, expressamente, que os partidos políticos devem observância ao princípio democrático nas suas relações internas, como o fizeram a Constituição e a Lei de Partidos da Alemanha, o entendimento que tem sido defendido no âmbito doutrinário é de que essas agremiações estão obrigadas a se organizar e a funcionar democraticamente²⁶³. José Afonso da Silva assim ensina²⁶⁴:

A ideia que sai do texto constitucional é de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observasse o mesmo regime.

Dessa forma, a democratização dos partidos, mais do que reivindicação particular de seus membros, apresenta-se como direito dos cidadãos em geral, independentemente de estarem ou não filiados a partidos. A democracia não é importante apenas como regime político do Estado. Não é compreensível, portanto, que uma instituição que seja responsável pela proteção do regime democrático não pratique esse postulado internamente, em sua estrutura. A autonomia organizatória, em última análise, não pode ser realizada com o sacrifício de referenciais democráticos²⁶⁵.

Em outras palavras, a democracia não deve limitar-se ao âmbito da organização dos poderes estatais, mas abranger todos os organismos partidários. É necessário que os partidos políticos operem com métodos democráticos, pois, se não praticarem internamente a democracia, como esperar que tenham atuação democrática na direção da vida política do País?

²⁶³ TEIXEIRA, José Elaeres Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 96.

²⁶⁴ SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, páginas 348 e 349.

²⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, INOCÊNCIO Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2008, p. 769.

3.4.1 O que é democracia intrapartidária?

A sociologia registra a tendência ao desenvolvimento da oligarquização no interior dos partidos políticos. Isso é um fato. Os dirigentes sempre buscarão se perpetuar no exercício dos cargos e funções de direção²⁶⁶. Este fenômeno coloca-se como inevitável na sociedade brasileira. Dessa forma, a adoção de mecanismos de democracia intrapartidária tem como função precípua mitigar essa tendência, ou mesmo afastá-la. Assim, a democratização interna dos partidos nada mais é do que o conjunto de mecanismos jurídicos e medidas políticas destinadas a garantir que a escolha de seus dirigentes, assim como dos candidatos a cargos políticos, resulte da vontade majoritária das bases do partido e não da imposição das elites políticas ou econômicas²⁶⁷.

Em outras palavras, o que caracteriza o partido como democrático, no seu aspecto interno, são as práticas desenvolvidas entre seus membros, de tal sorte que suas decisões resultem da vontade da maioria. O que importa é que a sua linha de atuação política, no âmbito externo, decorra daquilo que foi definido em deliberação majoritária, no âmbito interno.

Assim, a democracia intrapartidária exige que a agremiação seja conduzida por dirigentes que representem a maioria dos filiados, com comando praticado em proveito do interesse público, em um ambiente de livre formulação de ideias, tendo como condição inafastável a alternância do poder, com transmissão periódica do mesmo. No partido democrático, a supremacia pertence às bases e não à cúpula, sendo que a consciência partidária reside nos filiados do partido e somente em seu nome pode ser exercida²⁶⁸.

Em suma, a atividade interna de um partido somente pode ser considerada como democrática quando são tutelados os direitos fundamentais dos seus militantes,

²⁶⁶ LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pág. 80.

²⁶⁷ HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México, pág. 135. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/10.pdf> In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memória del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México: Universidad nacional Autónoma de México – UNAM. 2002. p. 127-144. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=347>. Acesso em: 30/04/2012.

²⁶⁸ MARTINS, Carlos Estevam. A democratização da vida partidária. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 8, p. 7-39, jun. 1982, pág. 13.

mediante a existência de um controle de constitucionalidade e legalidade sobre as atividades internas dos partidos²⁶⁹.

A democracia pelos partidos, para entregar o que promete, pressupõe a democracia intrapartidária, reconhecendo-se, aos seus membros, direitos fundamentais como liberdade de expressão, comunicação e direito de oposição.

3.4.2 Os pressupostos para a democracia intrapartidária

A agremiação partidária, para ser democrática, deve respeitar ao menos quatro requisitos. Inicialmente, deve o programa partidário representar a vontade da maioria dos filiados. Além disso, um partido será internamente democrático desde que a assembleia geral seja seu órgão supremo, onde o conteúdo do programa e as linhas políticas devem estar sempre abertos a alterações, submetendo-se à permanente crítica e revisão²⁷⁰.

A segunda condição diz que os membros do partido devem ter iguais direitos e obrigações. Significa dizer que devem ser combatidas as forças de coerção que surgirem no interior da agremiação²⁷¹. Na organização interna do partido, todos são, antes de tudo, filiados, desde o representante investido em funções públicas até o mais simples militante partidário.

O tratamento privilegiado de certos filiados conduz à formação de oligarquias partidárias. Desse modo, deve haver a previsão de hipóteses de destituição dos dirigentes, além da proibição de expulsões do partido sem procedimento que assegure o cumprimento das garantias processuais e constitucionais.

²⁶⁹ HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México, pág. 135. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/10.pdf> In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México: Universidad nacional Autónoma de México – UNAM. 2002. p. 127-144. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=347>. Acesso em: 30/04/2012.

²⁷⁰ TEIXEIRA, José Elares Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 84.

²⁷¹ TEIXEIRA, José Elares Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 84.

O terceiro pressuposto dispõe que a democracia intrapartidária implica na necessidade de liberdade de opinião interna organizada, admitindo a manifestação das diversas correntes de opinião existentes no interior da agremiação.

A exigência recai sobre o dever de respeito às minorias. Todavia, nunca é demais lembrar que os agrupamentos parciais internos devem constituir-se de modo organizado e com atuação democrática, sempre com respeito às normas e aos poderes legitimamente constituídos.

Assim, não se admite a presença de facções. Como vimos, o termo facção remete à agrupamentos não democráticos, que surgem como estruturas paralelas que se confrontam com a estrutura oficial do partido, suscitando perturbação no interior da agremiação. Agem se sobrepondo ao princípio da supremacia da maioria e prejudicando a agremiação em seu conjunto. Por isso é importante a presença de órgãos de julgamento, integrados por membros eleitos pelas bases, com a finalidade de dirimir disputas intrapartidárias, e de órgãos de formação, destinados à educação política.

A liberdade de opinião dentro da agremiação também é importante para os representantes eleitos. Há de se reconhecer que a supressão total do direito de opinião interna de eleito para um cargo público traz em si o risco da imposição de uma “ditadura do partido”, a gerar uma nova ordem política em que a cúpula partidária direciona totalmente a conduta dos seus representantes nas deliberações políticas²⁷².

Sem a garantia de voz interna, os eleitos podem se submeter à coação da cúpula, de modo que seu efetivo papel se reduza a de meros delegados de seus dirigentes. Junto com a garantia de voz interna, ressalte-se, deve ser assegurado aos membros o direito à informação sobre as atividades e a situação econômica do partido, como financiamento e doações.

O último requisito versa sobre a necessidade de distribuição interna de poder entre os membros da agremiação. Sobre o tema, Augusto Aras assim preconiza²⁷³:

A ditadura intrapartidária tem se manifestado através da imposição de normas estatutárias e diretrizes estabelecidas com a finalidade de perpetuar nos órgãos de cúpula os mesmos dirigentes que ali adentraram e tentam evitar, de todas as formas, a transição do Poder na esfera interna da agremiação, mediante a criação de condições obstativas a que novas lideranças ocupem os cargos partidários dos órgãos superiores. Essas condutas abusivas, totalitárias e concentradoras são

²⁷² ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar*. Editora Lumen Juris, 2006, pág. 290.

²⁷³ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010, pág. 55-56.

prejudiciais para as agremiações, que tendem a se engessar pela falta de novos quadros dotados da indispensável legitimidade que, em tese haverá de estender no tempo a atuação do partido, ante o seu natural fortalecimento e representação política adequada.

Nessa linha, todos os membros do partido devem ter direito de acesso aos cargos de direção do partido. A organização formal partidária, portanto, assume especial importância.

Não basta criar órgãos de direção descentralizados, estabelecidos em níveis municipal, estadual e federal, mas sim há a necessidade de prever o preenchimento destes mediante eleição periódica, livre e direta, assegurada a alternância do poder.

3.4.3 Dos desafios para a democracia intrapartidária. Da necessidade de regulação

O estudo aprofundado acerca da importância, necessidade e implantação da democracia intrapartidária para a efetividade da democracia pelos partidos no Brasil é recente, e se mostra como um dos grandes desafios da sociedade moderna. Asseguradas pela ordem jurídica duas das linhas mestras da democracia pelos partidos (monopólio de candidatura e fidelidade partidária), a forma de organização das agremiações partidárias reveste-se de uma importância nunca antes conquistada na história política do País.

Nesse ponto, a democracia intrapartidária torna-se essencial, a fim de evitar, primordialmente, que a direção do partido seja dominada por um grupo de profissionais que, usando da estrutura da organização, perpetua-se no poder, retirando a prerrogativa de decisão das massas e concentrando-a nas mãos dos dirigentes. Defende Aras²⁷⁴:

Tais práticas tendem a se estender às demais instâncias partidárias, desestimulando os cidadãos a se filiarem aos partidos ante a sensação de insegurança política ali reinante, já que não há a garantia de preservação da autonomia partidária do diretório local ou estadual, nem dos direitos subjetivos dos seus filiados, de forma a embaraçar e a obstar a ampla participação popular, o exercício da cidadania e, principalmente, o fortalecimento das agremiações do qual depende o estado brasileiro para manter-se hídrico, interna e externamente.

À medida que se passa para o campo operacional, procurando viabilizar, na prática, o exercício da democracia intrapartidária, a polêmica é grande e as soluções apresentadas são diversas. Uma coisa, no entanto, é certa. A história nos mostra que o

²⁷⁴ ARAS, Augusto. Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária. São Paulo. Edipro, 2010, pág. 28.

controle da democracia intrapartidária, a ser fiscalizado e garantido pelos próprios integrantes da organização partidária, mostrou-se ineficaz. Sabe-se que a grande maioria dos partidos, já sob a égide da Constituição de 1988, nunca tiveram como princípio a democracia interna, já que seus dirigentes não se subordinavam ao controle dos membros de base da organização partidária.

A dificuldade em se estabelecer uma democracia intrapartidária existe não só pela resistência dos partidos em aceitar uma disciplina jurídica limitadora da liberdade dos grupos dirigentes das organizações, mas também pela intrínseca dificuldade em se estabelecer um modelo que combine o controle estatal com a liberdade de funcionamento interno dos partidos²⁷⁵.

Como a tendência no interior dessas organizações é oligárquica e burocrática, são necessárias modificações de caráter estrutural. Entende-se, portanto, que para evoluirmos na democracia pelos partidos, a Constituição brasileira deve ser regulamentada no que concerne à democracia intrapartidária.

Todavia, o desafio está em manter um equilíbrio entre o controle do Estado e a liberdade interna. Uma das possibilidades seria, então, reservar à lei a edição de regras jurídicas gerais, deixando para os estatutos partidários a maior parte dos aspectos centrais referentes à democracia interna²⁷⁶. Dessa forma, a lei ocupar-se-ia apenas do estabelecimento de formas e procedimentos.

Independente da solução legal a ser adotada, é fato que a efetivação plena da democracia pelos partidos depende da adoção de medidas de democracia intrapartidária. É uma necessidade que se impõe na vida dos partidos políticos. Ainda que haja resistência no interior das agremiações à democratização de sua organização e funcionamento, tendo em vista o desinteresse das elites dirigentes de abandonar a cúpula do poder, torna-se indispensável a criação de mecanismos destinados a evitar a marginalização das bases²⁷⁷.

²⁷⁵ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997, pág. 115.

²⁷⁶ TEIXEIRA, José Elares Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 92.

²⁷⁷ HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México, pág. 128. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/10.pdf> In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memória del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México: Universidad nacional Autónoma de México – UNAM. 2002. p. 127-144. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=347>. Acesso em: 30/04/2012.

Não há dúvida de que os partidos oligárquicos provocam um déficit democrático e de legitimidade em todo o aparato estatal, particularmente no que se refere ao funcionamento do sistema democrático, posto que são justamente os partidos os principais agentes do processo de representação e controle dos eleitos nos Estados democráticos.

Assim, sem o enfrentamento da questão da democracia intrapartidária, bem como da fidelidade partidária (distúrbios sistêmicos enfrentados pelos partidos políticos), a adoção de qualquer das mudanças que comumente são anunciadas sob a rubrica da “reforma política” não serão capazes de aprimorar as instituições representativas brasileiras.

Antes, portanto, da análise dos principais aspectos da reforma política (fortalecimento da democracia semidireta, financiamento público de campanha, voto facultativo, distrital e em listas partidárias, proibição das coligações para as eleições proporcionais e possibilidade de revogação de mandatos pela população), é necessária a adoção de medidas que objetivem assegurar uma efetiva democracia pelos partidos, com garantia, às agremiações, da solidificação da fidelidade partidária atualmente vigente, e, aos cidadãos, da implantação, geral e irrestrita, da democracia intrapartidária, sob um novo modelo partidário.

As questões relativas à fidelidade partidária e à democracia intrapartidária referem-se à base fundacional sobre a qual estão erguidos os partidos políticos e, por consequência, a própria democracia pelos partidos. Em vista disso, a necessidade de aprimorar tais questões é premente e antecede a todas as outras mudanças que eventualmente possam ser propostas, sob pena de desarticular e embaraçar as instituições representativas do País.

Portanto, a análise específica da democracia interna sob uma perspectiva jurídica implica o reconhecimento da necessidade de normas que regulem o funcionamento democrático dos partidos. Em que pese alguns publicistas considerarem que a falta de democracia interna nos partidos políticos é um problema sem solução, ou que a eficácia da democracia intrapartidária está na própria sociedade ou mesmo na capacidade de autorregulação dos partidos²⁷⁸, devemos refletir sobre a hipótese de confecção de regras

²⁷⁸ TEIXEIRA, José Elares Marques. DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003, pág. 92.

mais claras e específicas sobre o tema. Nesse caso, a limitação da liberdade em nome da democracia intrapartidária pode significar, sem dúvida, a consagração do próprio regime democrático.

CONCLUSÃO

A realidade da vida em sociedade tornou imprescindível a criação de formas de organização que pudessem conjugar ordem social e liberdade. Com o nascimento do conceito de Estado, verificou-se a necessidade de estruturar o modo de atribuição e exercício do Poder, de maneira a identificar quem seriam os responsáveis pela produção dos textos normativos de convivência.

É através da escolha de uma forma, de um regime e de um sistema de governo que um Estado determina a situação jurídica e social dos indivíduos em relação à autoridade. A democracia, uma das opções existentes, é, antes de tudo, um modo de vida do Estado, que defende que os homens nascem livres e iguais, e para que todos mantenham tal condição, é necessário que ninguém esteja sujeito a outrem, mas que todos estejam subordinados a todos.

Grande parte da doutrina considera Atenas como o berço da democracia, porque foi ali que os cidadãos, reunidos em praça pública, exerceram, pela primeira vez, o poder político de forma direta e imediata, usando da palavra e do voto. Por conta dessa vinculação, o conceito de democracia ficou atrelado ao modelo ateniense, e, em razão da identificação estabelecida, foi deixado de lado, já que era considerado pelos pensadores políticos como próprio apenas para Estados de pequena população e exíguo território.

A mudança desse pensamento político começou a ser forjada com as revoluções liberais do final do século XVIII, que tinham o propósito de estabelecer, em substituição ao governo monárquico então vigente, um governo representativo, em que representantes estariam autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos cidadãos.

No começo, a expressiva massa geral dos habitantes dos Estados não estava apta a pertencer ao corpo eleitoral, já que era estabelecido como requisito para votar e ser votado determinado grau de riqueza, daí a seleção dos governantes ser realizada apenas por uma minoria dentre o povo. Além disso, passou a valer o exercício do mandato

representativo, caracterizado pela total independência do representante em face do representado, em oposição ao mandato imperativo, que vigorava até então, o qual impunha ao representante que seu comportamento político-representativo fosse de determinado modo.

À medida que os anos passaram, o modelo foi se desgastando. O fato de haver uma minoria votante e dos representantes não terem o dever de escutar outra voz que não a da sua consciência, não recebendo orientações ou opiniões do povo, gerou grande distância entre a vontade do representante e a do representado. Manifestações surgiram em prol da inclusão de mais pessoas no rol daquelas que possuíam o direito de votar e ser votado, pois se imaginava ser esta a solução para o crescente déficit de representação que se apresentava.

A história que vai do sufrágio restrito ao sufrágio universal é a própria história da implantação do princípio democrático no governo representativo. Quando se alcança, na França, em 1848, o sufrágio universal masculino, passando o Estado a dar voto e elegibilidade a uma gama maior de pessoas, o modelo veio a ser chamado de democracia representativa. Porém, a evolução do direito de sufrágio não alterou o modo de exercício do poder político, que continuava segundo as regras do mandato representativo.

Mantida a total independência do representante, o sistema político continuava a apresentar falhas por não conseguir assegurar que a vontade popular fosse ouvida nas deliberações, muito menos que a mesma tivesse algum peso decisivo na definição da política do governo. Nem mesmo a adoção de um modelo misto, chamado de semidireto, que incorpora elementos de participação direta e representativa, foi suficiente para reduzir o distanciamento de vontades entre eleitor e eleito.

Hans Kelsen, no entanto, imaginou uma fórmula para combater esse problema. Ao perceber que era necessário, também, que o representante fosse juridicamente ligado à vontade dos representados, o autor sustenta que a solução passava pela adoção de um controle permanente dos representantes por parte de grupos de eleitores constituídos em partidos políticos. Nasce, então, a democracia pelos partidos.

A valorização do partido é, portanto, ponto chave para a evolução da democracia representativa. Ao escolher através de um partido político, os representados não proclamariam apenas representantes dotados de total e irrestrita independência. Eles passariam a apontar, além de candidatos, a orientação política do governo. O voto do

eleitor significaria uma adesão não só ao candidato, mas também ao partido. O exercício do mandato teria um caráter partidário, e não somente representativo.

Os partidos políticos modernos são um grupo social organizado, com expectativa de continuidade que não depende dos seus dirigentes atuais, dotado de um conjunto coerente de propostas de atuação política, de intuito permanente e abrangência geral, regional e local, e que tenha como objetivo tomar e conservar o poder, sempre em busca do maior apoio popular possível.

A relação entre Estado e partidos políticos sempre foi tensa. No início, havia franca oposição quanto à sua criação, pois eram considerados nocivos por dividir a sociedade. Mesmo após crescerem e ganharem corpo, continuavam desprezados pelos ordenamentos jurídicos, constituindo-se apenas como um fenômeno social, desprovido de conteúdo ou significação jurídica. No entanto, com a substituição gradual do Estado liberal por um mais intervencionista, iniciou-se a institucionalização jurídica da realidade partidária, que culminou com a constitucionalização dos partidos políticos.

Percebeu-se que não existia nenhuma democracia ao redor do mundo que funcionasse sem a presença de partidos políticos competindo entre si. Isso porque as agremiações tinham condição de desempenhar, com sucesso, o recrutamento e seleção de candidatos para os cargos eletivos, estruturando a opinião pública com vistas à definição de um programa político. Além disso, tinham maior probabilidade de coordenar e controlar os representantes eleitos, assegurando uma ligadura entre o mandatário e o mandante.

No Brasil, apesar da sólida presença de duas grandes organizações no Império, foi somente em 1932 que a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, que eram estaduais e representavam o regionalismo partidário existente na Primeira República. Abolidos em 1937, retornaram apenas em 1945, com a edição do Decreto-Lei nº 7.586, que instituiu, pela vez primeira em nossa história, o partido de âmbito nacional, além de atribuir às agremiações, de forma inédita no País, o monopólio da candidatura aos cargos eletivos.

O avanço constitucional, no entanto, não impediu que os partidos políticos continuassem a ser dominados por lideranças regionais, que não demonstravam qualquer compromisso com a vontade coletiva. Tal condição permitiu a ocupação do espaço político pelas elites e pelos militares, em 1964. As mudanças políticas do período foram marcadas pela extinção dos partidos políticos e a institucionalização, indireta e por via transversa, de

um bipartidarismo, visando legitimar a permanência no poder do regime autoritário. Somente em 1980, com o início da abertura política, foi possível a criação e a organização de novos partidos, consagrando o retorno ao pluripartidarismo, referendado pela Constituição Federal de 1988.

Sob a nova ordem constitucional, a agremiação partidária aparece como peça indispensável ao funcionamento do regime democrático, tendo garantida a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Porém, mesmo com a presença maciça e o respaldo legal conferido aos partidos políticos no atual regime político brasileiro, tais medidas não foram suficientes para diminuir o distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito.

Isso porque havia um problema com os partidos políticos e, por consequência, com a democracia pelos partidos. As agremiações partidárias não se apresentavam como protagonistas do jogo político. Percebeu-se que o recrutamento e seleção eram viciados, em virtude de cúpulas oligarquizadas, que provocavam aquela impressão de que os candidatos eram sempre os mesmos. O sentimento geral da população, em poucas palavras, era o de que os representantes escolhidos nas urnas não representavam o interesse público, mas seus próprios interesses particulares, gerando distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito.

A razão para o aparecimento desse distúrbio é, antes de qualquer outro fator, decorrente do fato de não termos experimentado uma efetiva democracia pelos partidos, nos moldes em que foi formulada por Kelsen, de modo que continuava vigorando, na prática, um modelo próximo à teoria do mandato representativo. Em outros termos, o fato dos partidos encontrarem dificuldades para se estabelecer como protagonistas e o fato dos cidadãos não terem, cada vez mais, suas expectativas atendidas, derivavam, primordialmente, da falta de eficiência da democracia pelos partidos praticada no Brasil.

Para que a democracia realizada por intermédio dos partidos políticos possa, efetivamente, proporcionar redução no distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito, ao menos três pressupostos devem ser observados. Inicialmente, o sistema eleitoral vigente deve reservar aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, para que somente candidatos filiados às agremiações partidárias possam disputar eleições. Além disso, deve haver fidelidade partidária, ou seja, o representante não precisa apenas ingressar em um partido político, mas sim manter-se nele, com lealdade e

comprometimento aos dispositivos constantes em seu ato de criação. Finalmente, para que o partido seja a peça fundamental da estrutura política, no modelo kelseniano, este deve ser dotado de organização interna democrática, com as bases escolhendo seus dirigentes.

O instituto do monopólio das candidaturas aos partidos políticos, no Brasil, somente foi instituído em 1945, mais de cem anos após o surgimento legal do governo representativo no País, que ocorreu com a Constituição de 1824. Tal demora foi responsável por fortalecer a tradição do mandato representativo e a atribuição do voto na figura pessoal do candidato, que se mantêm até hoje. Além disso, o monopólio foi instituído sem qualquer mecanismo legal que pudesse garantir a fidelidade partidária ou a democracia intrapartidária. Com a mudança frequente de legenda e com cúpulas partidárias oligarquizadas, o modelo de atribuição do voto na figura pessoal do candidato, fomentado pela tradição do mandato representativo, se tonificou ainda mais.

Nunca houve na história do País, durante a vigência do regime democrático, respaldo legal específico à fidelidade partidária. Apesar da existência das agremiações partidárias, os candidatos tornaram-se verdadeiros donos dos mandatos, podendo migrar de um partido a outro sem qualquer consequência, ignorando os dispositivos constantes no estatuto e a orientação político-partidária, deturpando o instituto da representação política através dos partidos.

Em 1969, tentou-se alterar o panorama da fidelidade partidária, estabelecendo a lei que perderia o mandato o parlamentar que, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o partido sob o qual fora eleito. Todavia, a regra tinha sido cunhada com a finalidade de instituir um mecanismo de controle do regime militar. Não havia, sequer, democracia, razão pela qual a Emenda Constitucional n° 25, de 1985, revogou o dispositivo.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, tanto a doutrina quanto a jurisprudência dos Tribunais Superiores eram unânimes em reconhecer o representante, e não o partido, como detentor do mandato eletivo, declarando a impossibilidade de perda do mandato diante da infidelidade partidária.

Foi somente em 2007, com a Resolução TSE n° 22.610/2007, que o País teve, pela primeira vez, uma regra específica sobre o processo de perda de cargo eletivo

nos casos de desrespeito à fidelidade devida às agremiações, verdadeiro pilar da democracia pelos partidos.

A mudança brusca de paradigma, ainda que necessária, trouxe uma série de questões que demandam resolução para a plena efetivação da fidelidade partidária. Apesar de existir precedentes do Poder Judiciário, a polêmica sobre quem deve assumir o mandato nas hipóteses de infidelidade dos eleitos, tanto pelo sistema proporcional, quanto pelo sistema majoritário, ainda está longe de acabar.

Ademais, a edição da Resolução em comento trouxe um novo contingente de processos em trâmite pela Justiça Eleitoral. O problema é que as Cortes responsáveis pelas ações para perda de mandato eletivo dispõem de prazo exíguo para os julgamentos, o que gerou uma maior dificuldade de punição ao infiel. Além disso, a adoção de regras cogentes de fidelidade partidária pode estar transformando o ato de criar novos partidos em uma válvula de escape à necessidade endêmica de migração partidária. A título exemplificativo, merece atenção a criação do Partido Social Democrático - PSD. Aliás, o surgimento do PSD trouxe, ainda, em seu bojo, outra polêmica de solução vital para efetivação da fidelidade partidária: a questão dos direitos partidários acessórios (tempo de televisão, fundo partidário e prerrogativas parlamentares).

Todos os efeitos oriundos da Resolução do TSE, apesar do grande impacto no quadro político brasileiro, terão de ser acompanhados de perto pela comunidade jurídica, a fim de evitar que o instituto da fidelidade partidária caia em total descrédito.

Além da questão da fidelidade, a história mostra que o tema da democracia intrapartidária também não mereceu a atenção necessária. Tanto que, após a Constituição de 1988, os partidos políticos decidiram se organizar internamente adotando o modelo de eleições piramidais, processo que dá margem a inúmeras formas de manipulação, ensejando, com isso, resultados deformados. Com eleições piramidais, é grande a probabilidade de permanência dos dirigentes por tempo indeterminado nos postos de direção, tendo como consequência o risco de perda da vontade originária, gerando recrutamento e seleção viciados.

Com isso, no período correspondente à democracia no País, percebeu-se que a tendência oligárquica dominava a grande maioria dos partidos. Dirigentes partidários se perpetuavam no poder. Havia tratamento privilegiado de certos filiados, tanto que a candidatura nata, reafirmada e ampliada em 1997, somente foi liminarmente suspensa pelo

Supremo Tribunal Federal em 2002, no curso de ação que ainda se encontra pendente de julgamento definitivo. Não havia liberdade de opinião interna organizada. Em algumas agremiações, a cúpula direcionava arbitrariamente a conduta dos seus eleitos nas deliberações políticas, efetivando um papel de meros delegados, viciando a vontade popular original e contribuindo para o distanciamento de vontades.

Tais problemas estão presentes até hoje. Do modo como se encontram, as agremiações partidárias brasileiras contribuem para um paradoxo: fomentam a existência de uma oligarquia dentro de uma democracia, onde os dirigentes partidários, de cima para baixo, impõem nomes de sua predileção aos cargos internos e eletivos, não permitindo que haja espaço para questionamentos e reflexões que possam implicar alguma espécie de ameaça às suas pretensões. Criam-se, parafraseando Michels, as “oligarquias de ferro”.

Apesar da própria Constituição Federal e da Lei n° 9.096/95 não terem estabelecido, expressamente, que os partidos políticos devem observância ao princípio democrático nas suas relações internas, o entendimento que tem sido defendido no âmbito doutrinário é de que essas agremiações estão obrigadas a se organizar e a funcionar democraticamente.

Dessa forma, a democratização dos partidos, mais do que reivindicação particular de seus membros, apresenta-se como direito dos cidadãos em geral, independentemente de estarem ou não filiados a tais partidos. A partir de agora, após os avanços da fidelidade partidária, a democracia intrapartidária passa a ser a grande batalha que todas as organizações partidárias estão fadadas a enfrentar, na busca pela plena democracia pelos partidos, razão pela qual devemos refletir sobre a hipótese de confecção de regras mais claras e específicas sobre o tema.

Nesse cenário, a solução para aproximar eleitor e eleito passa pela adoção de medidas que tenham por objetivo reafirmar a democracia pelos partidos tal como foi formulada por Kelsen. Quanto à fidelidade partidária, não há dúvida de que, ainda que tardia, houve uma evolução quando da adoção da Resolução TSE n° 22.610/2007, porém, devemos ter em mente que nos encontramos, ainda, em uma fase de transição, onde regras recém-criadas ainda buscam afirmação, tendo em vista as questões que precisam ser resolvidas para que o instituto possa gozar de efetividade plena. O desafio, portanto, é pacificar as situações pendentes que foram geradas pela Resolução, sempre com o propósito de consagrar a fidelidade partidária.

Quanto à democracia intrapartidária, a história nos mostra que os próprios integrantes da organização partidária, através de seus mecanismos internos de controle, não conseguiram garanti-la de maneira eficaz, de modo que a criação de regras cogentes, por parte do Estado, se faz necessária. Nesse caso, torna-se vital a edição de normas que tenham como escopo assegurar o funcionamento democrático dos partidos. A lei deve garantir, dentre outras medidas, que a assembleia geral seja o órgão supremo do partido; que os membros da agremiação sejam iguais em direitos e obrigações; que haja liberdade de manifestação para as diversas correntes de opinião existentes no interior da agremiação; e que haja distribuição interna de comando entre os membros, assegurada a alternância do poder.

Disso decorre que todas essas questões, ainda pendentes de resolução incontestada, contribuem para que a democracia pelos partidos ainda não tenha encontrado, efetivamente, o seu lugar no sistema político brasileiro. Não se trata, portanto, de esgotamento do modelo desenhado por Hans Kelsen. Este apenas carece de aplicabilidade conforme as linhas mestras originalmente propostas. Somente com a adoção plena da democracia pelos partidos podemos experimentar, materialmente, ou seja, de fato, a proposta de uma ligadura objetiva entre eleitor e eleito, de modo a diminuir o distanciamento de vontades.

Presente esse liame, estarão concebidas as condições necessárias para a substituição material, e não apenas no papel, da teoria do mandato representativo ou livre (no qual o representante permanece desvinculado dos interesses de seus eleitores) para a do mandato partidário (que se caracteriza pela fiscalização, dos representantes, por parte de grupos de eleitores constituídos em partidos políticos).

Não há como negar, repita-se, que houve uma evolução positiva nesse caminho, principalmente com relação à instituição de regras cogentes de fidelidade partidária. Porém, enquanto as polêmicas e as incertezas sobre o tema não forem categoricamente resolvidas, recai sobre o instituto a suspeita de um possível retrocesso.

Aliás, é importante que se diga que não tem esse trabalho a pretensão de apresentar solução definitiva para o problema do distanciamento de vontades, mas sim de levantar questões importantes para o debate do assunto. Além disso, as conclusões aqui expostas também têm o condão de trazer uma luz sobre a discussão da reforma política. Hoje, as principais propostas em pauta, apresentadas como o remédio para todos os

problemas, não cuidam especificamente dos pontos tratados nesta dissertação, tanto relativos ao tema da fidelidade partidária, quanto à democracia intrapartidária.

No entanto, sem o enfrentamento dos distúrbios sistêmicos enfrentados pelos partidos políticos, a adoção de qualquer das mudanças que comumente são anunciadas sob a rubrica da “reforma política” não serão capazes de aprimorar as instituições representativas brasileiras.

Antes, portanto, da análise dos principais aspectos da reforma política (fortalecimento da democracia semidireta, financiamento público de campanha, voto facultativo, distrital e em listas partidárias, proibição das coligações para as eleições proporcionais e possibilidade de revogação de mandatos pela população), é necessária a adoção de medidas que objetivem assegurar uma efetiva democracia pelos partidos, com garantia, às agremiações, da solidificação da fidelidade partidária atualmente vigente, e, aos cidadãos, da implantação, geral e irrestrita, da democracia intrapartidária, sob um novo modelo partidário.

As questões relativas à fidelidade partidária e à democracia intrapartidária referem-se à base fundacional sobre a qual estão erguidos os partidos políticos e, por consequência, a própria democracia pelos partidos. Em vista disso, a necessidade de aprimorar tais questões é premente e antecede a todas as outras mudanças que eventualmente possam ser propostas, sob pena de desarticular e embaraçar as instituições representativas do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. Mandato Eletivo. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

ALEMANHA. Constituição da República Federal da Alemanha de 1949. Embaixada e Consulados Gerais da Alemanha no Brasil. Disponível em <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDf.pdf>. Acesso em: 02/06/12.

ALMEIDA, Maria Cecília Pedreira de. Escravos, Súditos e Homens. A noção de consentimento na Polêmica Locke-Filmer. Dissertação apresentada ao Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Filosofia. 2006.

ANDRADE, Jorge Marley. ARAS, Augusto. SILVA ARAÚJO, Ana Paula Vasconcelos do Amaral. Coligações Partidárias e Representação Política no Brasil. Disponível em <www.tre-se.jus.br>. Acesso em 02/06/12.

ARAS, Augusto. Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária. São Paulo. Edipro, 2010.

_____. Fidelidade Partidária. A perda do mandato parlamentar. Editora Lumen Juris, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. Introdução à ciência política. Editora Globo. 2ª edição, 2008.

_____. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 2ª edição, 2008.

BACKES, Ana Luiza. Movimentação partidária dos deputados (as) das cinco últimas legislaturas. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Abril de 2007. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2007_1724.pdf>. Acesso em: 02/06/12

BIBBY, John F. SCHAFFNER, Brian F. Politics, Parties and Elections in America. 6th Ed., 2008.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Institui o Código Eleitoral. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 48, de 4 de Maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103167>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=26767>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de Maio de 1946. Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9258-14-maio-1946-417156-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 4.740, de 15 de Julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4740-15-julho-1965-368290-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5682-21-julho-1971-357872-retificacao-13235-pl.html>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Lei Federal nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982. Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. Disponível em <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1982/6978.htm>>. Acesso em: 02/06/12.

BRASIL. Decreto-Lei n° 8.566, de 7 de janeiro de 1946. *Reabre o alistamento eleitoral, e dá outras providências*. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=77258>>. Acesso em: 02/06/12.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: *O Voto nas Américas*. LEMBO, Cláudio e CAGGIANO, Monica Herman Salem, coordenadores. 1ª Edição, editora Manole, 2008, páginas 219 a 253. São Paulo.

_____. Artigo: É possível reinventar o Partido? O Partido Político no século XXI. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Disponível em <www.cepes.org.br>. Acesso em: 02/06/12.

_____. Direito parlamentar e direito eleitoral. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. *Oposição na Política. Propostas para uma Rearquitetura da Democracia*. Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas eleitorais X representação Política*. Brasília, Senado Federal.

CAMPOS, F. Itami. *Ciência Política. Introdução à Teoria do Estado*. Goiânia, 2009, Editora Vieira.

CANCIAN, Renato. Artigo. 1840-1889 – Segundo Reinado. *História do Brasil*. Página 3 - Pedagogia & Comunicação. Disponível em <www.uol.com.br>. Acesso em: 02/06/12.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos. Discurso e práxis dos seus programas*. Editora Universidade de Brasília, 1981, Brasília, DF.

COIMBRA, Marcos. A criação do PSD. Artigo de 02/10/2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/10/02/a-criacao-do-psd-408999.asp>>. Acesso em: 02/06/12.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª Edição, editora Saraiva, 1998.

DUVERGER, Maurice. *Le Partis Politiques*, 3.ª Ed. Librairie Armand Collin, Paris, 1958.

ESPIÑEIRA, Maria Victória, e TEIXEIRA, Helder. Democracia, movimentos sociais e nivelamento intelectual: considerações sobre a ampliação da participação política. In: BRINGEL, Breno e ESPIÑEIRA, Maria Victória, coordenadores. *Dossiê: Movimentos Sociais e Política*. Caderno CRH. Revista quadrimestral de Ciências Sociais, editada pelo Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia. Disponível em <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=589&layout=abstract>. Acesso em 02/06/12.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*, São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1974.

_____. *Constituição e governabilidade; ensaios sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 33ª ed., 2007.

FERREIRA, Denise Paiva, BATISTA, Carlos Marcos, STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006, pág. 435. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200007>. Acesso em: 02/06/12.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em:< <http://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: 30.04.2012.

FRANÇA. Constituição Francesa de 4 de outubro de 1958. Disponível em <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>. Acesso em: 02/06/12.

FRANÇA. Constituição Francesa de 1791. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de História. Disponível em <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 02/06/12.

FRANÇA. Lei Le Chapelier, de 17 de junho de 1791. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de História. Disponível em: < <http://www.fafich.ufmg.br/luarnaut/Chapelier.pdf>>. Acesso em: 30/03/2012.

FRANCISCO, José Carlos. Artigo. Traços Históricos dos Partidos Políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade. Estudos Eleitorais, v. 05, p. 79-86, 2010.

HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México, pág. 135. Disponível em <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/10.pdf>>. Acesso em: 30/04/2012. In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memória del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México: Universidad nacional Autónoma de México – UNAM. 2002. p. 127-144. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=347>>. Acesso em: 30.04.2012.

ITÁLIA. Constituição da República Italiana de 1947. Comune di Firenze. Disponível em <<http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>>. Acesso em: 02/06/12.

JEHÁ, Pedro Rubenz, O Processo de Degeneração dos Partidos Políticos no Brasil, tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-13112009-150346/pt-br.php>>. Acesso em: 30.04.2012.

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

KLEIN, Antonio Carlos. A importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2002.

LEITÃO, Cláudia Sousa. A Crise dos partidos políticos brasileiros. Os dilemas da representação política no Estado intervencionista. Fortaleza, Tipoprogresso, 1989.

LEMBO, Cláudio. Participação política e assistência simples no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. A (in) fidelidade partidária e o processo para decretação da perda do mandato eletivo. Para quem vai a vaga: suplente do partido ou da coligação? Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2770, 31 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18390>>. Acesso em: 19/05/2012.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoria de la Constitución, Tradução de Leonor Hernández. Massachussets, 1968, pág. 225. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein>>. Acesso em 02/06/12.

MARTINS, Carlos Estevam. A democratização da vida partidária. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 8, p. 7-39, jun. 1982.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro, 1948.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Reiterando as Cadeiras do Lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados – 1985-2002. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2004, pág. 66. Sítio “Congresso em foco”. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocaram-de-partido/http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/Fidelidade_2007_2011.pdf>. Acesso em: 30.03.2012.

MELO, José Tarcízio de Almeida. Direito Constitucional do Brasil. Editora Del Rey, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, INOCÊNCIO Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2ª edição revista. Editora Lumen júris. Rio de Janeiro, 2004.

MEZZAROBA, Orides, e MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito. Editora Saraiva, 5ª Edição, 2009.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Tradução: Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU. Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis, trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, 2ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos Partidários no Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 1971, Rio de Janeiro.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.estadao.com.br/>. Acesso em: 30.04.2012. TV Estadão. Disponível em: <<http://tv.estadao.com.br/videos,kassab-psd-nao-sera-de-direita-de-esquerda-nem-de-centro,134030,260,0.htm>>. Acesso em: 30.03.2012.

PAIM, Antônio. Dicionário das obras básicas da cultura Ocidental. Brasília, 2008.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmin. Teoria da Constituição. Editora Del Rey, 2007, Belo Horizonte.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. VII Revisão Constitucional de 2005. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Co>

nstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 02/06/12.

PUCCI, Valdir Alexandre. *Fidelidade Partidária: Teoria e prática no Brasil*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Departamento de Ciência Política. Brasília, 2002.

REIS, Palhares Moreira. *O partido político e a Lei de 1995*. In *Direito Eleitoral*. Coordenadores Cármen Lúcia Antunes Rocha; Carlos Mário da Silva Veloso. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo. Editora da Universidade São Paulo. 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em: 30.03.2012.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro.

SEILER, Daniel-Louis. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Editora UNB. 2000.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial*. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 26. Artigo formulado em setembro de 1998. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/1503>>. Acesso em 13.11.2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 02/06/12.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS*. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, B. Cient. ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 83-98 – jul./set. 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 02/06/12.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Artigo apresentado no encontro anual da American Political Science Association (Apsa), em Washington, EUA, em setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 02/06/12.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Los partidos políticos*. Madrid. Tecnos, 1997.