

JOÃO VITOR RIBEIRO BARBOSA

REPRESENTAÇÃO POPULAR

E A

FIDELIDADE PARTIDARIA



Editora
DIN.CE
Crescendo e Evoluindo

JOÃO VITOR RIBEIRO BARBOSA

REPRESENTAÇÃO POPULAR E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA



Fortaleza-CE
2019

© Copyright 2019 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: da autora

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Dr. Francisco Dirceu Barro
Prof. Raimundo Carneiro Leite
Eduardo Porto Soares
Alice Maria Pinto Soares
Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

BARBOSA, João Vitor Ribeiro.

REPRESENTAÇÃO POPULAR E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Editora DIN.CE 2019 – 103p

ISBN: 978-85-7872-808-3

1 Direito Eleitoral 2. Fidelidade Partidária 3. Representação Popular

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: DIN.CE

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

Arquivo disponível em <https://dince2editora.com>

Agradeço a Deus

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	06
INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I – DEMOCRACIA	11
1.2 FORMAS DE GOVERNO	11
1.2 CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA	12
1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA.....	15
1.4 EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL	19
1.5 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO	22
1.5.1 Democracia direta	22
1.5.2 Democracia indireta	23
15.3. Forma de democracia no Brasil	26
CAPÍTULO II - PARTIDOS POLÍTICOS	28
2.1 CONCEITUAÇÃO E ORIGEM	29

2.2 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	31
CAPÍTULO III – FIDELIDADE PARTIDÁRIA	35
3.1 MANDATO IMPERATIVO	36
3.2 MANDATO REPRESENTATIVO	37
3.3 TEORIA DE ESTADO E PARTIDOS	37
3.4 FIDELIDADE AOS PARTIDOS	39
3.4.1 Origem da fidelidade partidária	40
3.4.2 Decisões dos tribunais	41
3.4.3 Facetas da fidelidade partidária	45
3.5 RESOLUÇÃO N° 22.610 DO TRIBUNAL SUPREMO ELEITORAL	52
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	58

APRESENTAÇÃO

Em uma Democracia, a soberania popular, aqui entendida como o poder de ditar os rumos do Estado, se encontra em poder de toda a população, tendo como principal meio de materialização, o voto, que em nossa Federação se caracteriza por ser direto, secreto, universal e periódico.

É por meio das eleições - que não é nada mais do que um processo de escolha em que a população apta a votar, de forma livre -, se dirige as urnas e lá exerce seu sufrágio, de onde sairão os vitoriosos que ocuparão cargos do Poder Executivo e do Legislativo. O que acaba por ocorrer é que os eleitos, em razão de não possuírem qualquer dever, além do moral, de seguir ou mesmo consultar a vontade do eleitorado, não são propriamente representantes dos sufragistas, nem mesmo de seus eleitores.

Assim, em princípio, os mandatários estariam livres devendo obediência apenas a sua consciência no exercício do cargo eletivo.

Ocorre que, com o avanço legal e jurisprudencial da fidelidade partidária, acaba por

tolher sua atuação, visto que os partidos políticos, detentores do monopólio das candidaturas, podem exigir certas condutas de seus filiados eleitos, e se membros do Legislativo podem até mesmo decidir como estes terão de votar. Em decorrência dessa fidelidade, os eleitos pelo sistema proporcional não possuem nem mesmo o mandato, pois como legalmente estipulado em caso de desfiliação fora de certas hipóteses, acabam por perder seu mandato, assumindo em seu lugar outro político. Assim, pode-se concluir sem medo, que os eleitos acabam sendo representantes de seus grêmios políticos, e não do eleitorado. Sobre a modalidade bibliográfica, o presente estudo adotará o método o dedutivo, e sua natureza é descritiva e explicativa e terá como objetivo verificar como a vontade popular, materializada nas eleições, por meio das escolhas dos representantes eleitos, será ouvida pelos políticos quando estes devem fidelidade apenas a seus partidos.

INTRODUÇÃO

A democracia é um regime de governo, onde o poder emana do povo, sendo este o titular da soberania popular. Este poder pode ser exercido diretamente pelos cidadãos de uma nação ou, o mais comum, por meio de representantes.

A expressão democracia vem do grego: “*demos*” que significa “povo”, mais “*kratos*” que corresponde a “poder, governo”. Assim, etimologicamente, a expressão corresponde a “governo do povo” (BRUM, 1981. p. 12).

Neste sistema, dois valores devem necessariamente estar presentes, é a liberdade e igualdade.

No Brasil, por previsão do art. 14 da Constituição Federal, vigora uma forma de Democracia semidireta.

Em nossa democracia escolhemos nossos representantes, recebendo os eleitos um mandato, sendo de absoluta necessidade que exista um sistema eleitoral acima de qualquer suspeita, dotados de técnicas seguras e instrumentos

eficazes, aptos a captar a vontade popular.

Como já sabemos, a titularidade do poder, é do povo. Os governantes, agentes desse poder, tem sua atuação sujeita à limitação e responsabilização.

Esses candidatos serão escolhidos, entre os filiados a um partido político. Para Brum (1988, p. 76), os partidos políticos são constituídos de pessoas livres que se unem em torno de ideias comuns, a partir de princípios doutrinários, convicções ideológicas, e uma mesma percepção da realidade e dos desejos de transformação da sociedade.

Também pode-se descrever os partidos políticos como entidades formadas pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais.

Por isso, os partidos representam a ligação entre os anseios do povo e o exercício do poder do Estado, permitindo, assim, o exercício da democracia pela população. Ocorre que estas intuições têm amplo controle sobre seus membros, podendo exigir desses a chamada fidelidade partidária.

Em razão dessa obrigação de fidelidade partidária, os membros do legislativo, devem ser manter filiados aos partidos pelos quais foram

eleitos, podendo até mesmo perder seu cargo, caso troque de legenda fora das hipóteses legalmente previstas. Os parlamentares, também devem pautar suas ações e votos nas diretrizes e programas determinado por suas agremiações, sob de punição.

Apesar de a eleição ser uma atribuição de competência ao mandatário político, não há nenhuma obrigação jurídica entre a vontade dos eleitores e a atuação do candidato eleito, pois no máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas; o próprio interesse porque o tempo trará nova eleição.

Portanto conclui-se ser vital para nossa democracia que haja uma profunda reflexão sobre o nosso sistema político, onde o voto é dado, na maioria dos casos, a uma personalidade, desconsiderando totalmente os princípios, valores e ideologia da instituição que este se encontra filiado, como se não tivesse relevância. Faz-se necessário uma análise da relação político- eleitor que é profundamente controlada pelos partidos políticos.

Teremos como principal objetivo com o presente estudo verificar como a vontade popular, materializada nas eleições, por meio da escolha dos representantes, será ouvida pelos políticos quando estes devem fidelidade apenas a suas agremiações.

A pesquisa será desenvolvida sobre a representação popular e a fidelidade partidária. Seguirá a modalidade denominada bibliográfica, tendo como método o dedutivo, e sua natureza é descritiva e explicativa.

Os métodos científicos utilizados para a elaboração da pesquisa será o método dedutivo, assim sendo, a questão fundamental da dedução está na relação lógica que deve ser estabelecida entre as proposições apresentadas, a fim de não comprometer a validade da conclusão.

No tocante as etapas de investigação, no primeiro capítulo será abordado conceitos, histórico e evolução da democracia. Em seguida a matéria a ser discutida será sobre os partidos políticos, sendo abordado conceito, origem, evolução e o monopólio das candidaturas. Em seguida, pesquisas bibliográficas pertinentes ao tema, fundamentado a matéria ventilada, bem como explicando com os políticos devem seguir suas agremiações por força do princípio da fidelidade partidária.

Cabe destacar que o presente estudo terá como objetivo verificar como a vontade popular, materializada nas eleições, por meio das escolhas dos representantes eleitos, será ouvida pelos políticos quando estes devem fidelidade apenas a seus partidos.

CAPÍTULO I

DA DEMOCRACIA

1.1 FORMAS DE GOVERNO

Antes de se passar a análise do conceito de Democracia, faz-se necessário entender, através dos clássicos, o que se compreende por forma de governo e sua classificação.

Pode-se definir forma de governo como sendo a forma de organização e funcionamento do poder estatal, sendo conceituado por Ferreira Filho (2012, p. 81) como “a definição abstrata de um modo de atribuição do poder”. Nas classificações mais antigas e tradicionais, são classificadas em monarquia, aristocracia e democracia. Para essa classificação são usados três critérios: a) o número de titulares do poder; b) o da separação de poderes, como rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e por fim c) dos princípios essenciais que animam as práticas governativas e conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal.

Na clássica definição de Aristóteles (1985, p. 1276), a monarquia, representa o governo de um só. O sistema monárquico atende a exigência unitária na organização do poder político. Já a aristocracia, significa governo de alguns, o governo dos melhores. A exigência de todo governo aristocrático dever ser, a de escolher os mais capazes. Por fim, na Democracia, o governo deve atender na sociedade os reclamos de conservação e observância dos princípios de liberdade e igualdade.

Ainda segundo Aristóteles (1985, p. 1280), pode-se classificar os governos em puros e impuros. Os primeiros, são aqueles em que os que exercem o poder soberano, tem em vista o interesse comum, ao passo que nos tidos governos impuros, ao contrário do interesse comum, prevalece o pessoal, o interesse particular dos governantes.

Quando ocorre o desvirtuamento do governo que respeita as leis, a monarquia se transforma em tirania (governos de um só que despreza a ordem jurídica). A aristocracia depravada se transmuda em oligarquia, plutocracia ou despotismo. Por fim, quando o vício ocorre em uma democracia, esta se faz em uma demagogia (governos das multidões rudes).

Como relevantes classificações das formas de governo, cabe citar Maquiavel e Montesquieu. Segundo o primeiro, as formas de governo, podem ser, a monarquia (o poder singular), ou, a república

(o poder plural), esta última abrangendo a aristocracia e a democracia.

Já para Montesquieu, elas podem ser: república, monarquia ou despotismo. Segundo este pensador, a república compreende a democracia e a aristocracia, tendo como principal característica na democracia o fato de a soberania residir nas mãos do povo e na aristocracia, a soberania pertence alguns. Na monarquia o poder é de um só. O despotismo se resume na ignorância ou transgressão da lei.

1.2 CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA

Em um primeiro momento, faz-se necessário esclarecer que além de uma forma de organização política do Estado, a democracia representa uma reivindicação social e política de participação popular no processo de tomada de decisões, evitando que estas sejam proferidas apenas por autoridades ou governos autoritários, sem qualquer participação da população, direta ou indiretamente interessada (BRAUN Douglas, 2011, p. 20).

A expressão democracia vem do grego: “*demos*” que significa “povo”, mais “*kratos*” que corresponde a “poder, governo”. Assim, etimologicamente, a expressão corresponde a “governo do povo” (BRUM, 1981. p.12). Essa

mesma definição é dada por SILVA (1999, p 249), ao analisar o termo democracia, “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Este instituto se caracteriza por ser um governo que realiza a vontade do povo na estruturação e funcionamento da sociedade, ou seja, um governo que tem por objetivos a realização do bem comum, fundado nos ideais de justiça e liberdade.

Em uma democracia, a soberania – o poder supremo de dizer o direito, de determinar a forma de vida em uma sociedade e a estruturação do Estado -, pertence a toda população que será atingida pelas decisões tomadas.

Noberto Bobbio (1998, p. 326/327), esclarece que:

[...] as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de "procedimentos universais". Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas

repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;

9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Esse conjunto mínimo de regras, elencadas por Bobbio, mostra como as decisões políticas devem ser tomadas em um tido regime democrático, ou seja, como deve ser o processo para se chegar as escolhas.

Tourine (1996, p.19), afirma que para a existência de um regime verdadeiramente democrático, este só se sustenta quanto maior for o número de pessoas que dele participam, seja de forma direta ou indireta, da tomada de decisões que digam respeito ao interesse de toda a coletividade.

Nesse mesmo sentido, vem Bovero (2002, p. 17), discorrer que democracia é o poder de se tomar decisões coletivas, ou seja, o poder de tomar decisões que vinculam toda uma coletividade, exercido pelo povo através de assembleia de todos os cidadãos, que tomam decisões com base no somatório de opiniões livres e de escolhas individuais.

Desta conceituação pode-se extrair dois elementos indispensáveis para a existência de um regime verdadeiramente democrático: a liberdade e a igualdade.

É preciso que se dê ao povo condições igualitárias e ampla liberdade política, para que assim possa emergir a consciência coletiva e a vontade de exercer o poder, já que este lhe pertence de forma originária.

Sobre a liberdade, Bovero (2002, p. 25), afirma que esta não deve ser resumida a uma mera potencialidade participativa. Não basta que se dê a todos a oportunidade de participar das decisões políticas, direta ou indiretamente, atribuindo-se a cada cabeça um voto. Urge proceder, para que bem se desenvolva o cânone democrático, uma igualdade material de condições, ou seja, faz-se necessário que os indivíduos desenvolvam suas concepções de acordo com caracteres ideológicos não manipulados pelo despreparo, de tal sorte que se reconheça que as decisões, interlocuções e orientações ideológicas políticas de todos os indivíduos tem igual respeitabilidade, dignidade e legitimidade, posto que decorrem da construção intelectual individual.

No que toca a liberdade, também deve esta ser entendida, na atualidade, não de forma individualizada em que basta garantir que o cidadão possa manifestar seus pensamentos. Hoje é preciso assegurar também a liberdade coletiva, de associação e organização social, possibilitando dessa forma, que as comunidades locais possam debater e decidir o melhor, sendo estas decisões respeitadas pelos executores.

Corroborando este entendimento, Gomes (2016, p. 69):

Os valores liberdade e igualdade necessariamente participam da essência da democracia. A liberdade denota o amadurecimento de um povo, que passa a ser artífice de seu

destino e, conseqüentemente, responsável por seus atos. Já não existe um ser divino a quem se possa ligar o direito de exercer a autoridade estatal, de sorte a legitimá-la. É o próprio povo, soberano, que se governa. De outro lado, a igualdade significa que a todos é dado participar do governo, sem que se imponham diferenças artificiais e injustificáveis como a origem social, a cor, o grau de instrução, a fortuna ou o nível intelectual.

Repise-se, não há democracia, sem liberdade e igualdade assegurada à todos.

1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA

A origem dessa forma de governo não é unanime estes os estudiosos, havendo uma grande parcela que entende que suas origens se encontram nas antigas repúblicas gregas e romanas.

Para estes estudiosos, aquelas experiências foram uma semente da atual democracia, que a época fora idealizada e praticada de forma direta pelo povo, que governava a partir de decisões tomadas em praças públicas (Ágora), o que

somente era possível diante da pequena dimensão territorial das Cidades-Estados e pelo fato de que quem tomava essas decisões, eram um certo grupo restrito de pessoas, não abrangendo toda a população.

Discordando dessa corrente, Dalh (2001, p. 16), afirma ser equivocada a ideia de que a Democracia surgiu na Grécia Antiga há 2.500 anos e vem progredindo e se expandido mais ou menos continuamente até os dias atuais, pois:

[...] como sabe qualquer conhecedor da história européia, depois de seus primeiros séculos na Grécia ou em Roma, a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda... Ao contrário, o rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até a sua altura presente. Em segundo lugar, seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor [...] como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local [...] (DAHL, 2001, p. 17)

Segundo Dahl (2001, p. 17), não haveria uma forma pré-determinada de manifestação deste instituto, que tenha se aperfeiçoado ao longo dos anos até culminar na forma atual. Para ele a democracia foi inventada e reinventada tantas vezes quantas foram possíveis, desde que existissem condições sócias e políticas adequadas.

Nessa seara, Gomes (2016, p.67) afirma que “a despeito da previsão formal em diplomas normativos, a democracia não é algo fixo, pois encontra-se em permanente construção; para muitos pensadores políticos, cuida-se de um ideal a ser alçando”.

Na visão defendida pelo professor Dahl deve-se observar que quando os homens viviam ainda num regime primitivo, em pequenos grupos e sobrevivendo da caça e da coleta de frutos da natureza, alguma forma de democracia primitiva, ou mesmo natural existia naquela sociedade, na medida em que boa parte dos membros, animados por uma lógica natural de igualdade e por questões de sobrevivência, participavam das decisões pertinentes ao grupo. Essa forma rudimentar de democracia, em que os indivíduos tomavam decisões coletivas sobre a forma de sobrevivência e manutenção do grupo, quando do surgimento de comunidades fixas, e com a eclosão da agricultura e do comércio, acabou sendo substituída pelas “monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias” (DAHL, 2001, p.20).

Ainda segundo o mencionado autor, apenas

em 500 a.C. ressurgiram as já referidas condições favoráveis ao desenvolvimento da democracia, de tal sorte que pequenos agrupamentos de pessoas começaram a desenvolver sistemas políticos fundados numa participação coletiva na tomada de decisões relativas ao grupo. Nesse momento, a “democracia primitiva foi reinventada de uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa – três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte”, aí incluídos, como citados anteriormente, os exemplos do Mediterrâneo de Grécia e Roma (DAHL, 2001, p.21).

Discorrendo sobre a Grécia, em atenção especial à Atenas (507 a.C.), descreve Dahl (2001, p. 22) que esta adotou à época um sistema de governo do qual participavam diretamente todos os cidadãos, sendo chamado este período de democracia direta ateniense, tendo este perdurado por cerca de dois séculos, até que a cidade de Atenas foi dominada pela sua poderosa vizinha do norte, a Macedônia. Segundo o autor, foi nesse momento histórico utilizado pela primeira vez o termo “Democracia”.

Dahl (2001, p. 22) analisando a forma de funcionamento desta forma democrática de governo, destaca que

[...] em seu âmago havia uma assembleia a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A assembleia elegia alguns funcionários essenciais – gerais,

por exemplo, por mais estranho que pareça. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo. Embora algumas cidades gregas se reunissem, formando rudimentares governos representativos por suas alianças, ligas e confederações (especialmente para defesa comum), pouco se sabe sobre esses sistemas representativos [...]

Apesar desse caráter participativo da democracia grega, deve-se ressaltar que a participação no colegiado votante, ou seja, o grupo de cidadãos que tinha o poder decidir, era bastante restrito, não abrangendo toda a população. Quem tinha este poder era uma camada bastante privilegiada da população ateniense, chamado de “homens livres”, dos quais eram excluídos os escravos, as mulheres e os estrangeiros.

Sobre a restrição existente na democracia ateniense, Gomes (2016, p. 71), assevera que:

Aliás, se Atenas tivesse adotado o sufrágio universal, também lá a

democracia direta certamente teria sido inviável. Como se sabe, a sociedade ateniense dividia-se em três classes: a dos cidadãos livres, a dos comerciantes e artesãos, a dos escravos e mulheres; a essas há que acrescentar os estrangeiros. Somente a primeira classe – a dos cidadãos livres – detinha direitos políticos, podendo, pois, participar da vida pública, do debate nas assembleias e, portanto, das decisões. Assim, quando se fala do povo de Atenas, está se falando de menos de 10% da população.

Portanto, as manifestações de democracia direta vivenciadas nas cidades gregas e romanas, eram consideradas como governo de maioria e não da totalidade do povo, pois nem todas as pessoas possuíam os direitos políticos que permitiam representar-se nesse processo de participação do governo, uma vez que o corpo eleitoral era formado apenas por aqueles que reuniam qualidades exigidas pela lei. Assim, nessas formas de democracia antiga, vivenciadas há mais de vinte e cinco séculos, a vontade eleitoral era considerada e apurada pela maioria relativa, ou seja, pela vontade da maioria daqueles que efetivamente podiam participar do processo decisório, o que leva a concluir que a denominação de governo da maioria era um conceito legal e não real (MALUF, 1998, p. 85).

Em razão da impossibilidade, seja pela

complexidade das sociedades atuais, por suas dimensões territoriais e pelo elevado número da população, do exercício da democracia de forma direta, fez-se necessário o surgimento da forma indireta ou representativa deste instituto, o qual perdura como sendo a principal forma de democracia existente.

Esta evolução das organizações comunitárias em assembleias até o efetivo surgimento os parlamentos representativos, enquanto forma representativa de governos passou pela tese da tripartição dos poderes, idealizada por Montesquieu.

Para Bonavides (1996, p. 220), Montesquieu foi o grande teorizador da democracia representativa, fazendo da representação a base das instituições políticas, ao perceber que o povo possuía capacidade suficiente para escolher e determinar os seus representantes, mas não detinha capacidade para governar diretamente, possibilitando, assim, a escolha de representantes qualificados para exercer os atos de gestão de governo e execução das atribuições estatais.

Sobre a adoção da forma democrática indireta ou representativa, Bonavides (2001, p. 273) discorre que o chamado “homem moderno” precisa se preocupar de imediato em prover as necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não possui tempo suficiente para preocupar-se com a análise complexa de questões e problemas de governo,

com a decisão de questões complexas de cunho administrativo, para a análise e interpretação de temas complicados relativos à organização política, jurídica e econômica da sociedade, restando, portanto, uma solução acertada dentro do Estado moderno, “um governo democrático de bases representativas”.

Em nossos dias, a democracia indireta ou representativa é a realidade existente na maioria dos países de regime democrático de representação política, no qual o povo, através de eleições periódicas, escolhe seus representantes, para a gestão do Estado.

Segundo Brum (1981, p. 12), o processo de democratização, vivenciado em nossos dias, encontra-se fundamentalmente enraizado “[...] na cultura do povo, na sua tradição de participar, de associar-se, de argumentar, de debater, de opinar e de exercer o auto-governo, desde a esfera local até os âmbitos maiores: estadual e nacional. ”

1.4 EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Para analisar a evolução da democracia em terras brasileiras, faz-se necessário um breve estudo do viés democrático de nossas cartas políticas.

Em 1824, o Brasil teve sua primeira constituição, a chamada Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I, que segundo Lenza (2010, p. 91), foi marcada por forte “centralismo administrativo e político, tendo em vista a figura do Poder Moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo”.

No texto da Carta Imperial de 1824, na visão de Bonavides (2003, p. 196), em que pese a existência de um baixo grau teórico de legitimidade nas disposições prescritas, bem como o grande distanciamento e discrepância existente entre os anseios da população e a representatividade revolucionária da época, essa Carta Imperial foi importante no tocante à proclamação dos direitos do homem e à inviolabilidade constitucional da separação dos poderes. Contudo, não pode ser vista como uma Constituição com viés democrático.

Essa conclusão resulta do momento histórico que o país se encontrava. O Brasil tinha se libertado do domínio português, mas estava sob a égide de um poder imperial. Tal texto constitucional foi outorgado após a dissolução da Assembleia Constituinte, e apesar de prever um sistema representativo através de sufrágio censitário, baseado em condições econômico-financeiras para votar e ser votado, havia o Poder Moderador, exercido pelo imperador que se sobrepunha aos demais.

Bonavides (2003, p. 196), acentuando a natureza não democrática desta carta política,

afirma que:

[...] nossa primeira 'ditadura constitucional' ocorreu ao alvorecer do Império, foi obra do Poder Moderador, configurando, em verdade, um estranho paradoxo, do ponto de vista teórico, porquanto veio a ser exercitada precisamente por aquele Poder que havia sido concebido, teoricamente, pelo menos, como uma espécie de corregedoria dos três ramos em que se divide o exercício da soberania nacional (executivo, legislativo e judiciário).

Com a proclamação da República em 1889, houve o surgimento de uma nova forma de Estado, havendo dois anos mais tarde, em 1891, a primeira constituição da República do Brasil. Apesar das importantes inovações, segundo Bonavides (2003, p. 236), engana-se quem enxerga esse texto constitucional como a inauguração de uma verdadeira democracia no Brasil, posto que a elite governante da época e a camada social hegemônica não entenderam os princípios rastreadores dessa nova forma de governo, e assim, os interesses acabaram se sobrepondo. As ideias, as vaidades e a soberba apagaram os ideais, e as ambições e ódios deixaram de lado o bom senso e a razão, culminando num processo de ditadura militar.

Como características dessa carta podemos

citar a extinção do poder moderador, previsão pela primeira vez do *habeas corpus* e a determinação de eleições direitas, sendo entretanto a primeira da República, realizada de forma indireta.

Em 1934 tivemos uma nova constituição, de curtíssima duração, sendo a primeira a prever o direito de voto para as mulheres, além de declarar a inexistência de qualquer diferença entre homens e mulheres e o sufrágio universal, direto e secreto.

Pouco tempo depois, em 1937, ocorreu o golpe getuliano inaugurando o Estado Novo, havendo uma nova carta, apelida de “polaca”, em razão das influências da constituição polonesa de 1935. Apesar da inexistência prática, em seu texto havia previsão de alguns importantes institutos da democracia atual, a exemplo do plebiscito. No plano fático, nesse período, havia grande minoração de direitos individuais e coletivos, bem como enfraquecimento dos poderes legislativos e judiciário e a concentração na mão do chefe do executivo.

Em 1945, foi estabelecido um “Estado Novo” de Vargas, o que se deu em virtude de um golpe militar “inspirado no sentimento de redemocratização que se enraizara na consciência nacional ao longo dos anos da presença brasileira na Segunda Guerra Mundial” (BONAVIDES, 2003, p. 202), de tal sorte que, em 1946, foi promulgada uma nova Constituição que, segundo Bonavides, trazia consigo pontos significativamente positivos, mas que também não tiveram aplicação prática.

[...] fizeram-na desembocar por obra da corrupção do regime presidencial na segunda ditadura do século, a mais longa e perniciosa por haver mantido aberto um Congresso fantoche, debaixo de uma Constituição de fachada, outorgada pelo sistema autoritário, que ao mesmo tempo censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças, sacrificando assim uma geração. (BONAVIDES, 2003, p. 203).

Nesta realidade de ditadura se inserem outros dois textos constitucionais, 1967 e 1969, sendo este último uma mera emenda, mas que diante da profunda mudança realizada no texto original, é vista por muitos estudiosos como uma nova constituição.

Lenza (2010, p. 111) em comentários sobre a constituição de 1967, afirma que “na mesma linha da Carta de 1937, a de 1967 concentrou, bruscamente, o poder no âmbito federal, esvaziando os Estados e Municípios e conferindo amplos poderes ao Presidente da República”, o que possibilitou a instauração de uma forte ditadura militar.

Durante este período, foram emitidos alguns atos institucionais que restringiram e limitaram ainda mais qualquer forma de participação do povo no Estado, sendo o mais violento o AI-5, que fixava as seguintes atrocidades à democracia:

a) formalmente, foram mantidas a Constituição de 24.01.1967 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes do AI-5;

b) o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por ato complementar em estado de sítio ou fora dele, só voltando a funcionar quando convocados seus membros pelo Presidente da República;

c) o Presidente da República, no interesse nacional, poderia decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição;

d) os direitos políticos de quaisquer cidadãos poderiam ser suspensos pelo prazo de 10 anos e cassados os mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; e) ficaram suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo;

f) o Presidente da República, em quaisquer dos casos previstos na Constituição, poderia decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo;

g) o Presidente da República poderia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido ilicitamente, no exercício do cargo ou função;

h) suspendeu-se a garantia de

habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10 do AI-5);

i) finalmente, a triste previsão do art. 11 do AI-5: “excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”. (LENZA, 2010, p. 113)

Durante o governo do presidente João Figueiredo, foi promulgada a Lei 6.767 de 1979 que modificou a Lei 5.682 de 1971, pondo fim ao bipartidarismo, regulamentando o importantíssimo pluralismo partidário.

Com a redemocratização, foi promulgada uma nova carta política, em 1988, vista por Bonavides (2003, p. 204) como a “melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”, em razão da previsão de uma série de direitos fundamentais, aliados a mecanismos que garantem sua efetividade no plano prático, bem como de formas eminentemente democráticas de organização política.

Nossa carta atual, conhecida como “Constituição Cidadã”, estabeleceu como o Brasil como um Estado Democrático de Direito, prevendo mecanismos que possibilitam e garantem a participação da vontade popular nas decisões do

Estado.

1.5 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

A forma de exercício do poder político em uma democracia, pode ser de direta ou participativa e a indireta ou representativa. Há ainda a forma híbrida, a existente no Brasil, também conhecida como semidireta.

1.5.1 Democracia direta

Na democracia direta os cidadãos debatem e decidem de forma direta sobre as questões do Estado, não havendo representantes. Essa forma de democracia teve como principal expoente, as antigas cidades gregas, onde povo se reunia em locais públicos para decidir sobre questões de interesse coletivo.

Ferreira Filho (2002, p. 91) afirma que a melhor forma de visualizar uma Democracia Direta é a ateniense, na qual o poder “era atribuído a todos os cidadãos. Nisso estava o ponto chave para a qualificação de Atenas como uma Democracia. Todo cidadão ateniense tinha o direito de participar,

usando da palavra e votando, na assembleia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais”.

No modelo de democracia direta adotada em Atenas, os gregos dedicavam-se inteiramente às coisas públicas, desconhecendo a vida civil, deliberando “com ardor as coisas do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.” (BONAVIDES, 2003, p. 268).

A crítica a esse modelo ateniense reside no fato que somente os cidadãos tinham o direito de participar dessas deliberações, e o conceito de cidadão não correspondia a toda a população, havendo uma grande maioria simplesmente excluída desta participação. Portanto as decisões eram tomadas, não pela maioria de todos, mas sim por uma pequena minoria privilegiada.

Entretanto, não se pode negar que a democracia direta é a democracia em seu sentido formal, já que as decisões são tomadas pelos próprios interessados, diretamente, sem qualquer intervenção de supostos representantes, não havendo o risco de que a vontade popular não seja corretamente interpretada ou mesmo desrespeitada.

Ferreira Filho (2002, p.81), sobre a democracia direta, afirma que esta, representa um sistema que existiu no passado, mas que não poderá ser implementado na sociedade atual, passando a ser mera referência histórica da própria democracia, ao dizer:

A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade folclórica. Hoje nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, freqüente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns. Sem se falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado providência. (FERREIRA FILHO, 2002, p. 81)

1.5.2 Democracia indireta

Com o surgimento do Estado Moderno, o homem, antes um ser político, passa a ser um homem econômico, não possuindo mais tempo suficiente para as coisas públicas da sociedade, fazendo com que fosse necessário que as decisões passassem a ser tomadas por terceiros previamente escolhidos.

Em razão dessa mudança “civilizatória”, surge a representação política, como sendo uma saída para as Democracias modernas, já que pela extensão territorial dos novos Estados e pelo crescimento populacional, a democracia em sua forma direta seria praticamente impossível. Afora experiências determinadas, como as

existentes em alguns Cantões da Suíça, a democracia moderna é essencialmente representativa ou indireta.

O instituto da representação, calcado na eleição periódica de mandatários, surge como forma de continuação da participação do povo nas decisões, agora de maneira indireta. Ferreira Filho (2012, p. 85) afirma que nessa forma de democracia “o povo se governa indiretamente, por intermédio de representantes que elege”.

A maioria dos autores defende que a representação política surge a partir do Estado Moderno, mais precisamente, após o declínio do Estado Absolutista com a ascensão do Estado Liberal.

Esta forma de representação é a mais comum atualmente. Deve-se ressaltar a descrição feita por Dahl (2001, p. 106), para quem, o surgimento da Democracia Representativa coincide com a necessidade de se instaurar aludido sistema no que ele chama de “larga escala”, ou seja, nos grandes países. Para o autor:

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem participar efetivamente quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que

possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários – ou seja: como os cidadãos poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo? (DAHL, 2001, p. 106)

Segundo ensina Dahl, não restou outro caminho à sociedade que não o da representação política, que, como bem reconhece, possui suas imperfeições, como se percebe de sua afirmação de que “a única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes, e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes” (DAHL, 2001, p. 107).

Carvalho (2005, p. 97), ao definir como funciona a Democracia Representativa, afirma que a representação política decorre de uma relação de direito público em que os representantes recebem poderes específicos e responsabilidades para agir em nome de uma parcela da sociedade denominada “corpo eleitoral”, que deve possuir um procedimento eleitoral definido na norma constitucional e demais leis para se efetivar, “tais como, eleições, sistema eleitoral, partidos políticos”.

Deve-se destacar que a representação, como forma democrática de governo, apenas se consolidou com o surgimento da Democracia norte-americana, a qual foi influenciada pelas ideias de Locke e Montesquieu, estabelecendo um poder legislativo dividido em duas casas, assegurando aos cidadãos a representatividade e direitos de escolha de seus legisladores.

Esse modelo de legislativo, foi seguido por todo o restante do mundo ocidental, aperfeiçoando-se o sistema eletivo através da proteção ao voto livre, universal e periódico.

Para Dahl, é no próprio direito ao voto que se encontra toda a essência da própria Democracia - já que o referido autor não acredita na Democracia Direta como forma possível de ser implantada no modelo de Estado contemporâneo -, e defende, que a eleição dos representantes há de ser realizada de forma livre, justa e periódica:

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente. Mesmo assim, eleições livres e justas não são o bastante. Imagine eleger representantes para um período de –

digamos – vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o controlo final sobre o planeamento, as eleições devem ser freqüentes. (DAHL, 2001, p. 109)

Para Gomes (2016, p. 70), nesta forma de democracia exige-se que seja “implantado um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e instrumentos eficazes, aptos a captar com imparcialidade a vontade popular, de maneira a conferir segurança e legitimidade às eleições, aos mandatos e, pois, ao exercício da autoridade estatal”.

Portanto, para a existência de uma verdadeira democracia representativa é necessário que a vontade popular seja devidamente captada por um sistema eleitoral seguro e acima de qualquer suspeita, devendo ser o voto manifestado de forma livre e garantido a todos.

1.5.3 Forma da Democracia no Brasil

A forma representativa da democracia no Brasil não se limita a forma indireta. Nossa constituição prevê que o poder político poderá ser exercido de forma direta pelo povo, através de mecanismos de consulta popular, ou por meio de

representantes eleitos e obrigatoriamente filiados a partidos políticos.

Sobre a existência de um sistema democrático misto adotado em nosso sistema jurídico, pode-se citar Ferreira Filho (2003, p. 95), ao lecionar que:

[...] procurando temperar a hegemonia parlamentar da democracia representativa – a soberania do parlamento – que pode tornar oligárquico o regime, certas Constituições, como a suíça, procuram assegurar ao povo a possibilidade de intervenção direta na tomada das decisões políticas. Estabelecem, assim, a democracia semidireta, que, embora, basicamente representativa, é direta na medida em que o povo participa de modo imediato de certas decisões [...] adotou a atual Lei Fundamental institutos de democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular, a serem regulamentados em lei (art. 14).

Nesse sentido Silva (1996, p. 145), defende:

[...] que os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser protagonistas quase exclusivos do jogo político,

com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental.

A constituição de 1988 estabeleceu uma convivência entre a Democracia representativa, sendo esta a regra, e a Democracia direta, ao prever formas de exercício direto do poder pelo povo, sendo o plebiscito, referendo e iniciativa popular. É a chamada Democracia semidireta.

O sistema democrático brasileiro reconhece a representação política através dos partidos políticos como sendo a maneira adequada da população fazer-se representar na atuação estatal. Ou seja, pelo nosso ordenamento jurídico constitucional atualmente vigente, os partidos políticos tornaram-se peças essenciais à manutenção e funcionamento do Estado Democrático de Direitos, uma vez que não existe representação popular e nem exercício do poder estatal de forma democrática sem a presença, intermediação e participação dos partidos políticos, posto que tais agremiações são responsáveis por absorver a vontade popular da sociedade. Debater tais ações no âmbito interno da agremiação, e através dos representantes partidários junto aos poderes constituídos, e influenciar na formação da vontade coletiva do Estado com o intuito de implementar as ações clamadas por toda a sociedade.

CAPÍTULO II

PARTIDOS POLÍTICOS

Em decorrência da quase impossível existência de uma Democracia direita, nos dias atuais, pelos motivos já explanados, para que fosse possível a efetiva atuação dos representantes eleitos fez-se necessário o surgimento de organizações que após um longo processo, se tornaram o que hoje conhecemos como partidos políticos.

Isso se deve ao fato de que para que tal representação conseguisse atingir sua finalidade, teria de ser exercida através dessas agremiações, pois o indivíduo de maneira isolada não possui existência política, uma vez que é incapaz de influenciar de forma efetiva na atuação estatal.

Assim, somente através dos partidos, pessoas jurídicas legalmente reconhecidas, com personalidade própria, recursos, estrutura, e se valendo da reunião de várias pessoas que comungam da mesma ideologia, é que se torna factível assumir o poder legitimamente, para daí, participar do poder decisório estatal.

Os partidos se tornaram os instrumentos mais adequados para transformar a atuação estatal, posto que, estabelecem a comunicação entre a vontade da sociedade civil e as ações políticas governamentais.

Dessarte, hoje não é possível se falar na existência de uma democracia sem partidos, através dos quais seus filiados, valendo-se de toda sua estrutura, tenham condições de concorrer em uma eleição.

Essas organizações assumem um papel cada vez maior no jogo eleitoral, posto que são os detentores do monopólio das candidaturas, por expressa previsão constitucional (art. 14, § 3º, inciso III) assim, por conseguinte, qualquer cidadão que deseje ser eleito deverá ser filiado, caso contrário, nem mesmo seu registro da candidatura será deferido.

Pelo exposto, pode-se concluir que os partidos tem um enorme poder em uma corrida eleitoral, podendo barrar a filiação e até mesmo a candidatura de quem queira concorrer sob sua legenda, seja em decorrência de um motivo plausível ou até mesmo sem uma justa razão.

Além disso, os partidos também podem exigir de seus filiados eleitos a chamada fidelidade partidária, instrumento que lhes permiti ter controle sobre os eleitos, podendo ditar suas atitudes e votos, ou lhe reivindicar o próprio mandato conforme se verá.

2.1 CONCEITUAÇÃO E ORIGEM

Os partidos políticos representam o elo entre os anseios populares e o exercício do poder pelo Estado. Gomes afirma que (2016, p. 121) “não há, com efeito, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária”.

Sobre a origem de tais organizações, Gomes afirma que são produtos da modernidade, notadamente do século XIX:

Para o seu desenvolvimento muito contribuiu o surgimento de um corpo de ideias liberais, que enfatizavam a liberdade e a autonomia do indivíduo. Também houve significativo impulso proporcionado pelos movimentos socialistas coevos à Revolução Industrial. (GOMES, 2016, p. 121).

Silva (2000, p. 344), assevera que “o Partido Político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

Ainda no campo da conceituação de tais entidades, merece transcrição a cristalina definição trazida por Gomes (2016, p. 124):

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Sobre a finalidade de tais instituições, podemos citar Weber (1994, p. 188), que as define como “relações associativas” compostas por pessoas que fazem adesão livremente na associação, com a finalidade de propiciar aos representantes escolhidos dentre os membros da associação, a possibilidade de representá-los junto ao poder Estatal, para conquistar seus objetivos ou na persecução das finalidades apontadas pela agremiação.

Napolini (2008, p. 101), ainda sobre a finalidade partidária, acentua que:

O objetivo imediatamente visado, a obtenção e preservação do poder estatal, é por certo o meio indispensável tanto para realização de princípios políticos quanto para distribuição de favores pessoais. Constituindo ponto comum entre os

partidos 'de princípio' e os partidos 'pessoais' ou de "patronato", a referência à conquista do poder não pode assim deixar de compor uma definição mínima de partido político.

O elemento que possibilita a congregação de pessoas na constituição de um partido político é o ideológico partidário. Essa ideologia comum é o que será capaz de reunir pessoas que possuem as mesmas afinidades e/ou pensamentos, visando apresentar para o restante da coletividade e ao próprio Estado, uma proposta para pautar a atuação do ente público.

Brum, relatando os objetivos da criação de um partido, afirma que:

Os partidos políticos constituem (ou devem constituir) organizações de pessoas livres em torno de ideais comuns. A partir de princípios doutrinários e de uma idêntica interpretação da realidade, os membros de um partido político coincidem quanto a um conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, tendo em vista o bem comum, isto é, o interesse coletivo. Canais de expressão da vontade popular, elos de ligação entre o povo e o poder, numa avenida de duas mãos, os partidos políticos são vitais para a prática democrática. A vitalidade de uma democracia se mede pela vitalidade de seus

partidos políticos. Daí a importância da estrutura de organização dos partidos políticos, desde os núcleos interioranos de base nos povoados, vilas e bairros até o Diretório Nacional, passando pelos diretórios municipais e regionais (estaduais). Da ação e dinamismo de suas células muito depende seu grau de representatividade popular e os resultados que poderão alcançar. Cabe aos partidos políticos, também, a função de difundir idéias, conquistar consciências e arregimentar adeptos. Devem, ainda, ser verdadeiras escolas de formação de quadros, estudando e debatendo os problemas, desde os problemas locais do núcleo ou do bairro, os do município, do Estado e os nacionais, pesquisando, aprendendo, exercitando a democracia interna e gerando lideranças pela participação efetiva de seus membros. Cabe-lhes, outrossim, fazer avançar a ciência política, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia e das formas de governo dos povos (BRUM, 1988, p. 19-20).

Assim conclui-se que os partidos políticos são vitais para uma Democracia por representarem o elo de ligação entre a vontade popular e a atuação estatal.

2.2 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Sobre suas origens, Mezzaroba (2004, p. 189), salienta que “na primeira metade do século XIX, surgem as primeiras organizações político-partidárias na Inglaterra, nos Estado Unidos e na França”.

Nesse momento, no Brasil Império, ainda segundo Mezzaroba, havia duas formas de organização social, que foram denominadas de partidos políticos – o Partido Conservador e o Partido Liberal. Entretanto assevera o autor que “[...] importa considerar que tais organizações não passavam de simples associações políticas, distantes do que poderia constituir-se de fato, conceitualmente, como Partidos Políticos” (MEZZAROBA, 2004, P. 189).

O Partido Conservador era constituído por grandes proprietários rurais e comerciantes urbanos, já o Partido Liberal, tinha como membros os profissionais liberais e demais possuidores de terras. Sobre esse momento, Gomes (2016, p. 123):

Trata-se de um período de estabilidade no quadro partidário nacional. Note-se, porém, que embora tais agremiações empunhassem diferentes bandeiras ideológicas, na prática não diferiam substancialmente. Somente na década de 1870 é que surgiria o Partido Republicano, o qual viria a

desempenhar papel decisivo na derrocada do Império e na formatação do Estado brasileiro, que, sob inspiração dos EUA, passou a ser federativo e republicano.

Neste momento imperial, a participação popular e o sufrágio não eram universais, estando excluídos da vida política, os menores de vinte e um anos, os escravos, os religiosos, as mulheres e os que não possuíam renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz.

A Constituição Imperial de 1824 tratou de algumas matérias de Direito Eleitoral, especialmente sobre as formas de eleições indiretas; requisitos para ser eleitor e determinou que para ser candidato, o cidadão teria de possuir renda de quatrocentos mil réis. Os mandatos de deputados eram temporários, já os de senadores era vitalício.

Após a proclamação da República, em 1889, tivemos mudanças no aspecto eleitoral. Mazzaroba (2004, p. 192), sobre a atuação dos partidos a época, aduz que:

Ação marcada por forte presença militar, a proclamação da República do Brasil, em 1889, pouca relação teve com os chamados Partidos da época, ainda que esta fosse uma bandeira de algumas lideranças e grupos políticos. E foi, justamente,

devido a essa fragilidade do contexto político que os militares puderam destacar-se. A despeito da precariedade organizativa dos Partidos Políticos de então, as forças militares republicanistas se constituíram como uma espécie de Partido sui generis: uma organização política que de fato possuía traços de caráter partidário, apesar de não se apresentar como tal. [...] A chamada primeira República, que inicia na sua proclamação em 1889 e se estende até 1930, além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas herdadas do Império. [...]

Na primeira República, todas as tentativas de criação de organizações políticas que poderiam se tornar partidos políticos, que eram contrárias aos interesses dos detentores do poder, eram reprimidas.

Em 1932, com o Código Eleitoral, foi reconhecida pela primeira vez a existência jurídica de tais agremiações, bem como foi regulado os princípios de seu funcionamento. Entretanto, sua existência foi fragilizada, pois se permitia o registro de candidaturas avulsas.

O grande mérito da Constituição de 34 foi a constitucionalização da Justiça Eleitoral, criada com o Código Eleitoral de 1932.

Com o advento da Constituição de 1937, foi extinta a recém estabelecida Justiça Eleitoral e imposta limitações que inviabilizaram qualquer tentativa de criar novas agremiações políticas. Discorrendo sobre esse momento, Mezzaroba (2004, p. 203):

Todos os direitos previstos pelo texto constitucional ficaram suspensos em 10 de novembro de 1937, com a outorga, por Vargas, da nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Era o Estado Novo. As frágeis organizações políticas da época e um Legislativo carecendo de representatividade não tiveram qualquer possibilidade de reação. [...] A situação caótica foi agravada pelo fato de a Constituição dissolver sumariamente a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as assembléias legislativas e as câmaras municipais. Logo após a decretação do Estado Novo, Getúlio Vargas reafirma o seu propósito de instaurar um governo forte e centralizador. Para isso, não toleraria a formação de qualquer força política que se opusesse aos seus objetivos. De acordo com o projeto de Vargas, seu governo só se integraria a um novo regime se fosse “o reflexo da Nação organizada. Por tal, ele não deverá se tornar prisioneiro de um partido, duma classe ou duma facção, (...) a não ser ao povo brasileiro (ao qual) ele deve prestar contas”.

Entre as décadas de 1945 e 1964, é de se ressaltar, que Vargas, em razão de fortes pressões, se viu obrigado a regular a criação dos partidos políticos. Entrementes, tal medida legislativa foi bastante restritiva, uma vez que exigia como condição para seu reconhecimento, que tal partido tivesse representação em vários Estados, o que a época, só era possível para as organizações de apoio a Vargas. Nesse interim, Mezzaroba (2004, p. 206):

Em 28 de fevereiro de 1945, em resposta às crescentes manifestações de diferentes setores políticos e militares, o governo do Estado Novo decretou a Emenda Constitucional n. 9, que previu prazo de noventa dias para a regulamentação da lei que restabeleceria e organizaria as eleições para Presidente da República e para os futuros constituintes. Transcorridos os noventa dias, em 28 de maio de 1945 o Governo Vargas publica o Decreto- Lei n. 7586/1945, que passou a regular, em todo o país, a organização e o funcionamento dos Partidos Políticos, o alistamento, e todo o processo eleitoral, afetando profundamente a estruturação e funcionamento dos Partidos Políticos a partir de 1945. O Decreto estabelecia que a criação de Partidos nacionais deveria obrigatoriamente contar com o apoio de, pelo menos, dez mil eleitores, distribuídos em um mínimo de cinco Estados diferentes. [...] Por último,

os Partidos deveriam ter necessariamente uma atuação em âmbito nacional.

Sobre a Carta de 1967, podemos citar o fato de que a Justiça Eleitoral (reestruturada em 1945) manteve seu *status* constitucional, e posteriormente foi promulgada, entre outras, duas interessantes emendas, uma que pôs fim ao sigilo do voto para eleição presidencial, e a outra que revogou a inelegibilidade do chefe do Executivo.

Durante a ditadura militar, o Brasil viveu sob o bipartidarismo, existindo apenas a ARENA e o MDB, os quais foram extintos com a Lei 6.676, de 1979, permitindo a abertura para um sistema pluripartidário.

Já no fim de tal regime de exceção, ainda sob a égide da Constituição de 37, foi editada a Emenda n. 15, que restabeleceu o voto direto nas eleições para governador e senador.

Com a redemocratização, a Constituição “Cidadã”, de 1988, tratou dos direitos políticos em diversos artigos, sobre os próprios partidos e sobre a Justiça Eleitoral. Tais regramentos só reforçam a existência de um Estado Democrático de Direito.

Em nossa atual Carta Política foi adotado o princípio da liberdade de organização ao prevê que o partido tem autonomia para definir sua estrutura interna, organização e seu funcionamento, e ao

estabelecer ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” (CF, art. 17, § 1º).

Entretanto, como não há liberdade absoluta nem autonomia sem limitação, os partidos políticos tem algumas restrições legalmente impostas, dentre as quais podemos citar o artigo 17, II, § 4º, da Constituição, que proíbe a utilização de entidades paramilitares pelos partidos. Sobre tal proibição, Gomes (2016, p. 127):

Um partido com tal desenho representaria evidente ameaça ao regime democrático e à estabilidade político-social, pois levantaria perigosamente a bandeira de regimes de exceção, totalitários, além de lhes evocar a memória.

Tais justas limitações, não tem o condão de ferir a autonomia partidária e nem pode ser tomadas como uma ingerência estatal.

CAPÍTULO III

FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Conforme já explicitado, em uma democracia semidireta como a nossa, os cidadãos são convocados de quatro em quatro anos para comparecer perante uma urna e nela exerce o sufrágio, escolhendo assim, seus representantes para ocupar os cargos do Poder Executivo e do Legislativo.

Por previsão do parágrafo único, do artigo 1º, da nossa Carta Maior, somente em casos de iniciativa popular, referendo ou plebiscito é que temos a possibilidade de tomar as decisões diretamente. Em todos os demais casos, que são a grande maioria, as escolhas serão tomadas pelos eleitos.

Dessa forma, é possível visualizar a tamanha responsabilidade que estes candidatos escolhidos terão, uma vez que já empossados em seus cargos, decidirão por livre convicção, pelo fato de não possuírem nenhum dever de previamente ouvir seus sufragistas.

O mandatário não representará somente os seus eleitores, suas decisões atingiram a todos da coletividade. Nesse momento faz-se oportuno trazer à baila as teorias mais relevantes sobre o mandato de um eleito.

O mandato político possui características bem próprias e que, apesar de algumas se assemelharem as do mandato civil, devem ser tratados de forma bastante díspares, já que no caso da representação política, conforme já mencionado, o mandatário terá compromisso não apenas com aqueles que lhes atribuíram voto, mas com toda a coletividade.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 80), apesar de a eleição ser a atribuição de competência ao político, não há vinculação jurídica entre a vontade dos eleitores e a atuação do eleito, pois “no máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque não se obtém sem promessas; o próprio interesse porque o tempo trará nova eleição”.

É inegável a existência de um vínculo entre o mandatário e seus sufragistas, assim como é até mesmo esperado que suas ações sejam direcionadas a este grupo, entretantes, o eleito possui, como será explicitado a frente, certa autonomia e independência para cumprir o mandato para o qual foi eleito, não podendo sofrer qualquer tipo de controle por parte de seu eleitorado, mas poderá ter que seguir o que seu partido determinar,

é a obrigação de fidelidade prevista na Constituição.

3.1 MANDATO IMPERATIVO

O mandato imperativo teve como berço os Estado Gerais da França e os Primeiros Parlamentos ingleses da Idade Média. Nessa espécie de mandato os eleitos estão subordinados aos eleitores, ocasião em que além de ter que votar de acordo com a vontade dos que os elegeram tinham também, a obrigação de prestar contas de sua atuação ao corpo de eleitores.

Essa subordinação era materializada através de instruções escritas, que prescreviam “minuciosamente e com antecipação, como deveria se comportar o representante no momento da votação das leis e perante as questões que lhe fossem submetidas” (DALLARI, 1997, p.133-134).

No caso da ausência de regra específica sobre certa matéria, o eleito continuava sem autonomia, pois deveria realizar uma consulta dos eleitores, sob pena de atuar fora dos limites da representação, hipótese que poderia desembocar na revogação de seu mandato.

3.2 MANDATO REPRESENTATIVO

No mandato representativo, com a escolha dos representantes, o eleito tem o direito e o dever de atuar, não estando vinculado a nenhuma diretriz previamente definida.

Tal modelo, o atual, surge com a evolução do sistema parlamentar inglês, no momento em que o mandatário passou a ganhar autonomia para se posicionar e votar, não mais segundo o eleitoral, mas de acordo com suas livres convicções.

3.3 TEORIA DE ESTADO DE PARTIDOS

Mezzaroba (2004, p. 154-5), discorrendo sobre as fases evolutivas da Democracia, afirmar que após o surgimento da “direta” e “indireta”, deu-se a Democracia Representativa Partidária e por fim a Democracia de Partidos ou Estado de Partidos. Conceituando as duas últimas, ele afirma:

Democracia Representativa Partidária – em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos Partidos Políticos. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de

continuidade e conflito [...]

Democracia de Partidos (ou Estado de Partidos) – neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os Partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do Partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Dessa forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao Partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele.

Segundo o autor, a Democracia Partidária representa a última etapa no processo de reconhecimento jurídico dos partidos. Para ele, a Teoria do Estado de Partidos representa um novo paradigma de organização política, uma vez que a “vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos *Partidos Políticos*, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, relegado a segundo plano”. Segundo tal teoria “o centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos *Partidos*”.

(MEZZARROBA, 2004, p.157).

Nessa perspectiva, as escolhas governamentais, seriam previamente definidas pelos partidos, através de um debate interno de seus membros, assim, “as organizações partidárias seriam transformadas [...] em catalisadoras das políticas públicas”. (MEZZARROBA, 2004, p. 157).

Em outras palavras, nesse modelo, “as organizações partidárias deslocam o centro das decisões políticas. As discussões começam no interior da Sociedade para então se manifestar no interior dos Partidos Políticos e através deles perante o Parlamento”. (MEZZARROBA, 2004, p. 179).

Para o autor, a premissa fundamental de tal teoria deve ser baseada nos preceitos de democracia e disciplina intrapartidária. Aqui, o processo de representação deixa de lado a dualidade – representante e representado -, devendo se pautar na confiança e credibilidade depositados na própria organização política, devendo esta ser reconhecida por suas claras linhas ideológicas e seus programas partidários.

Para existência desse novo modelo de representação, é indispensável que tais organizações partidárias já ostentem um reconhecimento de viés constitucional de sua existência e importância, elemento necessário para que possa ser garantida sua autonomia de funcionamento.

Aqui, na Teoria de Estado de Partidos, diverso do que ocorre no sistema de representação liberal, em que “[...] o mandato é virtual (ou representativo) devido à pretensão do representante em reproduzir de forma indistinta, na esfera do Legislativo ou do Executivo, os interesses de todos os eleitores”, na concepção do modelo de representação política da democracia de partidos, o agente político que se encontra no exercício do mandato “[...] perde tal status representativo e passa a ser órgão de representação vinculado às determinações partidárias. O mandato do representante no modelo de representação política em tela passa a ser do Partido Político, por isso recebe a designação de mandato partidário ou mandato comissionado”. (MEZZARROBA, 2004, p. 180).

Nessa concepção, o mandatário, ao contrário do que possa parecer, possui sim autonomia junto a seus correligionários que se encontrem sob a mesma sigla. Eles devem debater e expor suas ideias no interior do grêmio político, para chegando a um consenso comum, definir a diretriz que será posteriormente apontada pelo partido.

Entretanto, é oportuno se destacar, que “[...] não se trata propriamente de mandato imperativo, no qual os representantes detêm o monopólio de revogação dos mandatos”, mas, sim, de mandato “[...] comissionado pelo vínculo direto com o Partido ao qual ficam sujeitos os representantes”, ou seja, na hipótese de o representante se desvirtuar do que ele foi determinado por seu partido, caberia a tal

organização decidir sobre a revogação ou não do mandato, tudo deliberado de forma democrática (MEZZAROBA, 2004, p. 180).

Esse regime de democracia, no entender de Mezzaroba, só seria possível de existir em locais que seja exigido dos políticos a fidelidade partidária em seu ordenamento jurídico. Sem tal elemento, os partidos não possuem força suficiente de exigir de seus filiados que sigam o lhes for determinado.

3.4 FIDELIDADE AOS PARTIDOS

A Constituição Federal, no artigo 17, § 1º, reconheceu aos partidos o princípio da autonomia partidária, de modo que assegurou a estes a liberdade para definir suas estruturas internas, forma de organização, de funcionamento, e por meio de seus estatutos regular a disciplina e a fidelidade partidária.

Dessa forma, cabe aos partidos, através de seus estatutos, regulamentarem normas relacionadas à fidelidade partidária, sua forma de aplicação, bem como suas sanções em caso de inobservância, sendo tal matéria *interna corporis*, não podendo o Estado interferir em tal área.

Esse instituto da fidelidade partidária pode ser conceituado, nas palavras de Bastos (1988, p.

613), como a obrigação dos eleitos de “[...] não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos [da organização partidária] sob pena de perda do mandato”.

Para Aieta (2006, p. 29), o princípio da fidelidade partidária pode ser entendido como “a obrigatória vinculação do representante eleito às diretrizes políticas estabelecidas pelos órgãos de comando do seu partido”.

A partir desses conceitos percebe-se que tal fidelidade se divide em dois aspectos. O primeiro deles, conforme previsão dos artigos 23, 24 e 25 da Lei 9.096, exige obediência em relação a atitudes e votos. O segundo, contido no artigo 22-A da mesma Lei, tem como consequência a perda do mandato caso ocorra troca de partido fora das hipóteses excepcionadas.

Conforme será detalhado mais a frente, cada um dessas facetas da fidelidade tem suas peculiaridades e se aplica a cada cargo eletivo de maneira diferente, tendo ser levado em consideração se o representante é membro do Executivo se do Legislativo, e por fim se fora eleito pelo sistema majoritário ou pelo proporcional.

3.4.1 Origem da fidelidade partidária

A Constituição de 1967 foi a primeira da história brasileira a tratar da disciplina partidária, instituto diverso da fidelidade, determinando que durante o exercício do mandato eletivo, os agentes políticos, estavam obrigados a observar. Redação do inciso V, do artigo 149, desta carta política:

Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

(...)

V – disciplina partidária;

Entretanto, o princípio da fidelidade partidária, só foi introduzido no ordenamento jurídico nacional através da Emenda n. 1, de 1969, que incorporou ao artigo 152 da Constituição Federal, dispondo que:

Art. 152. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou

deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

Foi a partir desse momento que tal instituto começou a ganhar relevância, posto que se estabeleceu a possibilidade de perda do mandato por infidelidade aos agentes que se encontrassem no Poder Legislativo, através de provocação dos próprios partidos a Justiça Eleitoral.

Em 1978, a Emenda n. 11, a fidelidade sofreu uma flexibilização, possibilitando que o parlamentar deixasse a legenda pela qual fora eleito, desde que estivesse fundando um novo partido. Tal prescrição passou a figurar no § 5º do artigo 152:

Art. 152. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constiuição de novo partido. (Grifo nosso).

Sofrendo um revés, esse princípio perdeu eficácia com a Emenda n. 25, de 1985 que permitiu aos mandatários trocarem de legendas,

abandonando, assim a pela qual foi inicialmente eleito.

Somente com nossa atual Constituição, foi novamente exigido o respeito à fidelidade partidária.

Através da adoção deste princípio no texto constitucional de 1988, tornou-se possível a retomada “[...] da discussão em torno da teoria do mandato partidário, em oposição ao mandato imperativo ou ao mandato representativo”, uma vez que nessa nova concepção o representante eleito “deixaria de representar indistintamente o conjunto dos eleitores, para só representar a vontade estabelecida pelo seu Partido” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 276)

3.4.2 Decisões dos tribunais

A obrigação de fidelidade partidária, apesar de previsto em nossa Constituição desde sua redação original, não foi sempre entendida da mesma forma, passando por uma profunda evolução jurisprudencial até chegar à forma como é atualmente aplicada.

O artigo 17, § 1º, da Constituição assevera que caberá ao estatuto do partido “estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

Em decorrência dessa, até então obrigação partidária, de regular tal instituto, o princípio da fidelidade se encontrava restrito ao campo administrativo interno, regulando apenas relações entre eleitos e suas agremiações. Esse foi o entendimento que perdurou por um longo período.

Assim, o político podia contrariar a orientação de sua sigla e até mesmo abandoná-la depois de eleito, sem que disso decorresse a perda do cargo.

Esse era o entendimento do STF, quando em 1989 julgou o mandato de segurança n. 20.927-5 e o de n. 20.916. O primeiro relatado pelo Ministro Moreira Alves, ao votar, afirmou que em nossa Constituição “não se adota o princípio da fidelidade partidária, o que tem permitido a mudança de Partido por parte de Deputados sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato”.

Gomes (2014, p. 134), sobre esse entendimento afirma que:

Assim, impunha-se a conclusão de que, a despeito da essencialidade do partido para a obtenção do mandato, este não lhe pertencia – caso de mandato partidário. Tampouco pertencia aos eleitores (hipótese de mandato imperativo), pois o parlamentar não se encontrava adstrito a cumprir as promessas nem os compromissos assumidos durante a campanha. Na verdade, consagrara-se a tese do mandato livre.

Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2007, ao responder à consulta n. 1.398 feita pelo extinto Partido da Frente Liberal (PFL) (atual Democratas – DEM), fixou o entendimento segundo o qual “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda” (TSE – Res. no 22.526 – DJ 9-5-2007, p. 143). Consequentemente, perderá o mandato o parlamentar que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu.

Essa reposta do TSE motivou o DEM, PSDB e o PPS a ingressarem junto à Mesa da Câmara dos Deputados pleiteando que os cargos de 23 infiéis fossem declarados vagos para serem ocupados pelos suplentes dos partidos.

Houve negativa desses pedidos o que resultou na propositura de mandatos de segurança no Supremo Tribunal Federal, que em 04 de outubro foram julgados, onde o Supremo seguiu o entendimento do TSE, fixando o entendimento de que até o dia 27 de março daquele ano (data que o TSE exarou sua decisão) não haveria perda do mandato para os infratores da fidelidade.

Merece transcrição a ementa do Mandato de Segurança 26604, julgado pelo Supremo:

EMENTA: DIREITO
CONSTITUCIONAL E ELEITORAL.
MANDADO DE SEGURANÇA

IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS - DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO POR ILÍCITO E SACRIFÍCIO DO DIREITO POR PRÁTICA LÍCITA E JURIDICAMENTE CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INVOCAÇÃO DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. DIREITO À AMPLA DEFESA DO PARLAMENTAR QUE SE DESFILIE DO PARTIDO POLÍTICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL: MARCO TEMPORAL FIXADO EM 27.3.2007. MANDADO DE SEGURANÇA

CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO. 1. Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Vacância dos cargos de Deputado Federal dos litisconsortes passivos, Deputados Federais eleitos pelo partido Impetrante, e transferidos, por vontade própria, para outra agremiação no curso do mandato [...] 5. No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe - como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 - a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante - o eleitor -, com base na legislação vigente que determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido - o que se estende ao eleitor - pela ruptura da equação político-jurídica

estabelecida. 6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional. 7. A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovemento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie. 8. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais. 9. É garantido o direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie de partido político. 10. Razões de segurança jurídica, e que se impõem também na evolução jurisprudencial, determinam seja o cuidado novo sobre tema antigo pela jurisdição concebido como forma de certeza e não causa de sobressaltos para os cidadãos. Não tendo havido mudanças na legislação sobre o tema, tem-se reconhecido o direito

de o Impetrante titularizar os mandatos por ele obtidos nas eleições de 2006, mas com modulação dos efeitos dessa decisão para que se produzam eles a partir da data da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398/2007. 11. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido. (MS 26604, Relator(a): Min. CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-187 DIVULG 02-10-2008 PUBLIC 03-10-2008 EMENT VOL-02335-02 PP-00135 RTJ VOL-00206-02 PP-00626)

Em outubro de 2007, em nova consulta (n. 1.407/2007), o TSE ampliou seu entendimento no sentido de a fidelidade também ser aplicada aos eleitos pelo sistema majoritário.

Entrementes, essa última posição não prosperou, pois para o Supremo Tribunal Federal não é legítima a perda do mandato majoritário em decorrência de troca de legenda, pelo fato de que no sistema majoritário a ênfase dos votos situa-se principalmente na figura do candidato, lógica diversa do sistema proporcional, onde se dá relevo para os votos obtidos pelo partido para o cálculo do quociente eleitoral e partidário.

O artigo 22-A da Lei 9.9096/95, incluído pela Lei 13.165/2015, em seu *caput*, prevê que “Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se

desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. Conforme se pode interpretar, tal regra não faz qualquer distinção entres os eleitos pelo sistema majoritário e proporcional, entretanto, como já dito, o STF entende que só se aplica os eleitos através do sistema proporcional.

O Supremo se valeu do raciocínio de que a condução do candidato ao cargo é mérito do partido, eis que tais agremiações propiciaram a visibilidade necessária para que os até então candidatos pudessem alcançar os votos exigidos pelo quociente eleitoral para serem eleitos.

3.4.3 Facetas da fidelidade partidária

O fenômeno da infidelidade partidária, conforme já mencionado, pode ocorrer de duas maneiras. Na primeira delas, o agente político no exercício de seu mandato acaba contrariando as determinações, diretrizes e opiniões que são emanadas do seu respectivo partido, se encontrando sujeito, nesse caso a uma sanção de natureza *interna corporis*, que deve estar previamente prevista no estatuto dessa agremiação.

Sobre tal faceta da fidelidade Gomes (2016, p. 133) vocifera que:

Esse princípio confere novos

contornos à representação política, pois impõe que o mandatário popular pautar sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito. É indiscutível o proveito que resulta para a democracia, já que o debate político deve ter em foco a realização de ideias e não de projetos pessoais ou o culto à personalidade.

O artigo 24 da Lei 9.096 prevê que:

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

Por conseguinte, podemos concluir que o membro do Poder Legislativo, deve obedecer às diretrizes de seu grêmio político, não tendo o direito de contrariá-las.

Tal obrigação de fidelidade resulta de dois motivos. O primeiro é que o mandatário se encontra filiado ao partido, assim presume-se que tenha concordado com as ideologias deste e suas determinações constantes no seu estatuto. O

segundo motivo, é que o detentor do cargo eleito, concorreu e se elegeu valendo-se de toda a estrutura do partido (rádio, televisão, material de publicidade, recursos do fundo partidário), portanto o partido também teve parcela de contribuição em sua vitória eleitoral.

Assim, nossa legislação não permite ao político que renegue seu partido e passe a agir em contradição ao que esta organização prega. Deve manter-se coerente com seus correligionários, todos atuando em um mesmo tom determinado pela organização política.

O artigo 25 da referida Lei, no mesmo sentido, determinar que:

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

Deste dispositivo podemos extrair que cabe ao estatuto do partido regulamentar medidas disciplinares para o caso do parlamentar contrariar, seja com atitudes ou votos, ao que for determinado pelo grêmio político. Entre tais penalidades, o próprio artigo autoriza ser aplicado “desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa”.

Esta modalidade de fidelidade partidária é mais exigida dos membros do Legislativo. Os dois artigos supracitados expressamente preveem que se aplicam aos parlamentares, entretanto, apesar de difícil aplicação prática, nada impede que também seja exigida dos detentores de cargos no Executivo, nos termos do que for determinado no estatuto de cada agremiação política.

O artigo 23 da Lei 9.096 reza que:

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

Da parte final do artigo “na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido”, pode-se concluir que é permitido ao estatuto do partido criar

regras de fidelidade e exigir o seu respeito pelos membros do Poder Executivo.

Para uma melhor compreensão do tema, iremos transcrever os artigos mais relevantes sobre a fidelidade constates no estatuo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que no inciso II do artigo 10 exige obediência dos membros do Legislativo e do Executivo:

Art. 10. Os membros e filiados do Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares, quando considerados responsáveis por:

II– infração de postulados ou dispositivos do Programa, do Código de Ética, ou do Estatuto, ou por desrespeito à orientação política fixada pelo órgão competente;

II– desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais, inclusive pela bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo e também os titulares de cargos executivos;

III– atentado contra o livre exercício do direito de voto, a normalidade das eleições, ou o direito de filiação partidária;

IV– improbidade no exercício de

mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou de função administrativa;

V- atividade política contrária ao regime democrático ou aos Interesses do Partido;

VI- falta, sem motivo justificado, por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas do órgão partidário que fizer parte;

VII- falta de exação no cumprimento dos deveres atinentes às funções partidárias;

VIII- apoiar candidato diverso do adotado pelo órgão partidário competente.

Art. 11. São as seguintes as medidas disciplinares

I – advertência;

II- suspensão por 3 (três) a 12 (doze) meses;

III- destituição de função em órgão partidário;

IV- negativa de legenda para disputa de cargo eletivo;

V- desligamento da bancada por até 12 (doze) meses, na hipótese de parlamentar;

VI– expulsão, com cancelamento de filiação;

VII– cancelamento do registro de candidatura. (...)

Art. 12. As medidas disciplinares serão aplicadas pela Comissão de Ética e Disciplina da área do punido, cabendo recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias da notificação, para igual Comissão hierarquicamente superior, que decidirá em caráter definitivo.

Parágrafo único. Da decisão absolutória haverá recurso de ofício para a Comissão hierarquicamente superior.

O estatuto do Partido dos Trabalhadores (PT), sobre a fidelidade partidária dispõe que:

Art. 229. A infidelidade partidária se caracteriza pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes.

§1º: Considera-se ato de infidelidade partidária, sujeitando o infrator ou infratora aplicação sumária da pena de cancelamento do registro de candidatura na Justiça Eleitoral e à

expulsão simultânea do Partido, o candidato ou candidata do Partido que, contrariando as deliberações de Convenção e os interesses partidários, fizer campanha eleitoral para candidato ou candidata ou partido adversário.

§2º: Os integrantes das bancadas parlamentares, além das medidas disciplinares, estão sujeitos às penas de desligamento temporário de sua bancada com substituição pelos suplentes do Partido, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou à perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerçam em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, quando se opuserem, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

(...)

Art. 230. O parlamentar que deixar a legenda, desobedecer ou se opuser às deliberações ou resoluções estabelecidas pelas instâncias dirigentes do Partido perderá o mandato, assumindo, nesse caso, o suplente do Partido, pela ordem de classificação.

Parágrafo único: No caso de desligamento voluntário ou disciplinar, poderá, ainda, ser aplicada a pena de indenização

equivalente à remuneração total auferida em 12 (doze) meses.

Já na segunda faceta do princípio da fidelidade partidária, o agente eleito por uma legenda partidária, que durante o mandato, a abandona, filiando-se depois disso a outra agremiação acaba por perder o próprio mandato, conforme detalhado adiante.

No artigo 55 da Constituição Federal, estão arroladas as causas de perda do cargo eletivo. Apesar de tem tal norma não se encontrar a infidelidade partidária como causa ensejadora, tal prática pode resultar sim na cassação do mandato, uma vez que a própria Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096 de 1995), em seu artigo 22- A, a prevê.

Após responder positivamente consulta partidária sobre a possibilidade de perda do mandato ocupado pelo infiel, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007, que versou sobre o processo de perda do cargo.

Entretanto, em 2015, foi incluído na Lei 9.096/95, o artigo 22-A que tratou da infidelidade partidária, dispondo que:

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

pelo qual foi eleito.

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

I– mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II– grave discriminação política pessoal; e

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

Depois desse acréscimo legislativo, a resolução n. 22.610 do TSE, somente permanece em vigor nos pontos em que não houver incompatibilidade com a nova previsão legal.

Atualmente, dois são os pressupostos que autorizam a perda do mandato, quais sejam: a efetiva desfiliação partidária e ausência de justa causa para sua desfiliação.

A desfiliação é o ato pelo o qual o mandatário rompe com a agremiação pelo qual foi eleito, migrando para outra. Sobre a interessante hipótese de o mandatário se refiliar retornando ao partido com o qual foi eleito, Gomes (20016, p. 137), afirma

que:

Nesse caso, seu anterior desligamento se torna irrelevante para os fins de perda de mandato, pois a infidelidade não chega a se perfazer. Ainda porque a agremiação política não sofre prejuízo, já que permanece com a vaga; além disso, aceitou de volta seu filiado, o que revela ter perdoado seu ato.

A presença de justa causa para a desfiliação inviabiliza a perda do cargo.

O inciso I do mencionado artigo, afirma ser considerada justa causa a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”. Sobre essa hipótese pode-se afirmar que a alteração do programa da agremiação deve ser substancial e não pontual, sendo abandonada a anterior. Nesse sentido, Gomes (2016, p. 138):

É de todo compreensível que alguém queira abandonar as fileiras de uma organização que alterou o ideário antes cultivado, pois com ela pode não mais se identificar, não mais se encontrar irmanado. Em tal caso, a causa da desfiliação é inteiramente atribuível à própria entidade, que reviu seus rumos, não sendo justo que o mandatário seja forçado a nela

permanecer.

Sobre o “desvio reiterado do programa partidário”, ainda previsto no inciso I, ocorre quando as ações e compromissos da organização política não se compactuam com os ideais constantes em seu estatuto. Tal conceito é fluido.

O inciso II, trata da “grave discriminação política pessoal”, que também se constitui em um conceito com alto grau de subjetivismo, só podendo ser apreciado no caso concreto. Ocorre que tal preceito deve ser analisado a luz dos princípios da tolerância e da convivência harmônica.

A última possibilidade de configuração de justa causa para a desfiliação está contida no inciso III, “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

Essa situação tem sido conhecida como uma janela de oportunidades. Permite-se a mudança durante os trinta dias que antecedem o prazo de filiação exigido por lei para concorrer à eleição. Como o artigo 9º da Lei 9.504/97 exige que o candidato esteja filiado no partido em que pretende se candidatar no mínimo seis meses ante do pleito, com mais esses trinta dias, a mudança de sigla pode ocorrer na altura do mês de março do ano das eleições.

A perda do mandato ocorre nos casos de desfiliação voluntária. Assim, o TSE tem entendido que no caso de o partido expulsar o mandatário, como não foi uma opção do eleito, não há que se falar em perda do mandato.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade 5081, fixou o entendimento de que a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor. Merece transcrição a ementa do julgamento:

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

MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602,

26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 5081, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-162 DIVULG 18-08-2015 PUBLIC 19-08-2015)

(Grifo não original).

A perda do mandato por infidelidade, no caso de desfiliação, somente aplicada para os membros do Poder Legislativo decorre do próprio sistema em que estes são eleitos.

No sistema proporcional, para se descobrirem quais serão os parlamentares eleitos, deve ser calculado o quociente eleitoral (número de votos válidos dividido pelo número de vagas a se preencher) e depois o quociente partidário (quociente eleitoral dividido pelo número de votos obtido pelo partido).

O número obtido no quociente partidário é o correspondente ao número de parlamentar que o partido terá no próximo pleito.

Assim, fácil é perceber que nesse sistema o número de votos obtidos pelo grêmio político é indispensável para a eleição do mandatário. Nesse sistema, conforme já decidido pelo TSE, o mandato pertence ao partido.

3.5 RESOLUÇÃO N. 22.610 DO TRIBUNAL SUPREMIOR ELEITORAL

Alguns aspectos procedimentais da resolução n. 22.610 do TSE merecem ser destacados.

O artigo 2º estipula ser da competência do

próprio TSE julgar os pedidos de perda de mandato federal, e a competência dos Tribunais Regionais Eleitorais sobre os mandatos dos seus Estados.

A legitimidade para a propositura da ação para a perda do cargo do mandatário infiel pode ser exercida: a) pelo partido ao qual o eleito se encontrava ligado; b) o Ministério Público e; c) quem tiver interesse jurídico.

Quem inegavelmente tem interesse jurídico em propor tal ação é o suplente do infiel. O atual entendimento do TSE é que essa legitimidade ativa deve ser reconhecida ao primeiro suplente de eventual coligação. Dessa feita, a vaga decorrente do cargo vago por infidelidade poderá não ser preenchida pelo mesmo partido a que pertencia o mandatário cassado.

Sobre a legitimidade ativa, Gomes (2014, p. 142):

A ampliação da legitimidade ativa tem suscitado polêmicas. Argumenta-se que, a rigor, a ação judicial só poderia ser manejada pela agremiação à qual o mandatário encontrava-se filiado e pela qual foi eleito. Isso porque a Resolução em comento pressupõe que o mandato pertence ao partido; sua finalidade é disciplinar a reposição do mandato ao patrimônio jurídico da entidade que dele ficou privada com a saída indevida do mandatário. O partido é o único intérprete de suas conveniências, e somente ele deve

agir em prol de seus interesses. Em determinadas conjunturas, a agremiação pode não ter interesse na recuperação do mandato do filiado “infiel”, pode mesmo entender não ter havido “infidelidade”. Nesse quadro, a ação de outrem poderia significar indevida intromissão na economia interna da agremiação. De mais a mais, não poderia o Ministério Público figurar como legitimado ativo, eis que a relação entre a entidade partidária e o “mandatário infiel” tem cunho eminentemente privado. Trata-se de relação travada entre pessoa jurídica de direito privado e particular, sendo estranha ao espaço reservado ao Parquet, cuja base de atuação é sempre o interesse público.

Nesse sentido o Supremo em decidiu em 2018:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RENÚNCIA E AFASTAMENTO DO MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL. ASSUNÇÃO DE CARGOS NO PODER EXECUTIVO. CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE. LINHA SUCESSÓRIA. ORDEM DE SUPLENÇA DEFINIDA NO ATO DE DIPLOMAÇÃO PELA JUSTIÇA

ELEITORAL. NECESSIDADE DE DECLARAÇÃO JUDICIAL DE INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. DUE PROCESS OF LAW. INCOMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA PARA ALTERAR A ORDEM DE SUPLÊNCIA. ALTERAÇÃO DO QUADRO DE SUPLÊNCIA DE CARGOS POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. COMPETÊNCIA JUSTIÇA ELEITORAL. PODER JUDICIÁRIO. RESOLUÇÃO TSE 22.610/2007. AGRAVO INTERNO

DESPROVIDO. 1. A linha sucessória de mandatos eletivos é determinada pela diplomação dos vencedores no pleito, realizada pela Justiça Eleitoral, define o quadro da titularidade e da suplência dos cargos eletivos para uma determinada legislatura, nos termos do art. 215 do Código Eleitoral. 2. A regra do sistema político-eleitoral brasileiro é de que o quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação partidária, independentemente dos partidos aos quais são filiados (Precedente do Plenário: MS 30.260, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 30.08.2011). 3. Nas hipóteses de renúncia e afastamento de parlamentar, deve ser empossado no cargo eletivo, como suplente, o candidato mais votado na lista da coligação, e não do partido a que pertence o parlamentar eleito.

exegese que milita em prol dos direitos políticos de participação das correntes minoritárias. 4. O Presidente da Câmara dos Deputados está vinculado à ordem de sucessão declarada pela Justiça Especializada quando da nomeação de suplentes. 5. A perda da expectativa de direito de suplência por alteração de filiação a partidos políticos somente pode ocorrer nas hipóteses de infidelidade partidária, e desde que devidamente assentada pela Justiça Eleitoral, após procedimento judicial que respeite o due process of law (Resolução TSE 22.610/2007). Precedentes: MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau, DJe 17.10.2008; MS 26.603, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.12.2008; e MS 26.604, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2008. 6. Consectariamente, a perda do direito de precedência na hipótese de vagas de suplência reclama a conclusão de processo judicial específico para afastar eventual justa causa e a consequente ilegitimidade do ato, sendo competência exclusiva da Justiça Eleitoral, e não do Presidente da Câmara dos Deputados. 7. In casu, não houve a conclusão de processo judicial específico na Justiça Eleitoral que imponha a perda da expectativa do direito de suplência, de sorte que o alegado direito líquido e certo do impetrante não prescinde da desconstituição do diploma de outro suplente. 8. Agravo interno a que se NEGA

PROVIMENTO. (MS 34777 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2018 PUBLIC

06-03-2018) (Grifo não original).

Sobre a legitimidade passiva, essa obviamente é reconhecida ao político que se desligou de sua agremiação originária, e caso ele se filie em outro partido, este também deverá ingressar no feito. Trata-se de um litisconsórcio necessário.

No que tange a natureza da decisão que decreta a perda do cargo, está tem natureza constitutiva negativa ou desconstitutiva. Tal *decisum* apaga a relação jurídica existente entre o eleito e o Estado.

CONCLUSÃO

Vivemos em uma Democracia onde, em regra o poder é exercido por representantes eleitos periodicamente, e excepcionalmente o povo o exerce diretamente através de iniciativa popular, referendo e plebiscito.

Assim, como o ordinário é a prática de atos estatais por meio dos eleitos, e como estes devem obrigatoriamente estar filiados a um grêmio político, atualmente tais entidades desempenham um papel central na disputa eleitoral, principalmente através do dever da fidelidade partidária.

No que tange ao tema central deste estudo pode-se concluir que a difundida ideia de que os políticos serão representantes de seus eleitores se mostra atualmente equivocada.

Primeiro por que, em razão de hoje o mandato não ser mais imperativo, como adotado em um passado remoto, os eleitos não tem nenhum dever de ouvir e pautar suas atitudes no que for determinado por seus sufragistas.

Dessa feita, eles deverão, em princípio,

respeito apenas a sua consciência para pautar sua atuação, sendo livres para agirem, posto que não podem sofrer nenhum tipo de punição por parte de seus eleitores, uma vez que no Brasil não é possível o *recall*.

Ocorre que essa relação eleitor – eleito, se encontra profundamente alterada com a atual aplicação do princípio da fidelidade partidária, isso porque o eleito, não tem mais total autonomia.

Os partidos podem exigir de seus filiados, sejam eles membros do Executivo ou do Legislativo, respeito a suas diretrizes, tendo controle sobre seus votos e até

mesmo suas atitudes. Devem também se manter filiados a legenda pelas quais foram eleitos, se parlamentares.

A primeira faceta da fidelidade é a que interfere mais incisivamente na “representação popular”, pois como sabido as decisões internas dos partidos não são tomadas, na maioria dos casos, de forma democrática, mas sim decididas por alguns poucos indivíduos, que são praticamente seus donos, e tais pessoas nem sempre se pautam no melhor interesse para a coletividade.

Com esse controle de atitudes e votos, o eleitorado se quiser ter ainda algum tipo de representação ou autonomia para seu sufragado agir, terá que mudar sua forma de escolha, passando primeiro a avaliar o partido e depois votar

em um de seus candidatos.

Isso atualmente não ocorre, uma vez que se faz presente o fenômeno da “funalização do mandato”, onde os eleitores acabam por ignorar totalmente o partido em que se encontra o candidato e o os próprios partidos, visando atingir o quociente eleitoral, escolhem pessoas que irão atrair uma grande quantidade de votos, sem que estes necessariamente tenham qualquer tipo de simpatia por sua ideologias.

Portanto ocorre erro dois dos lados, por parte do eleitoral que se esquece de analisar se concorda com a ideologia do partido em que está votando, e dos próprios partidos que para atraírem votos e assumirem um maior número de cadeiras aceitam em seus quadros pessoas que não necessariamente apoiam as mesmas causas que as suas.

Em razão desse dever de fidelidade, os partidos ganham cada vez mais importância no jogo eleitoral, assumindo um papel central. Já são os detentores do mandato dos parlamentares, por decisão do TSE, e podem controlar todos os eleitos.

Disso fica a questão de se saber se tais mandatários seriam “representantes”, ao menos de si próprios, pois são autônomos em relação aos eleitores, ou simples marionetes de seus partidos.

Como não é mais possível uma democracia sem os partidos, e realmente seus filiados devem

agir conforme suas determinações, pois seria ilógico um mandatário que discorda da agremiação que se encontra filiado, o ente central do jogo político, passa a ser os partidos, devendo esse fato, ser capaz de levar a uma mudança de pensamento de nos eleitores.

A partir da aplicação do princípio da fidelidade partidária, temos que votar em partidos e não em candidatos, assim teremos a certeza de que, pelo menos em tese, concordamos com as ideias que terão de ser seguidas pelos mandatários.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Reforma política*. Tomo V. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. (Coleção Tratado de Direito Político)

ARISTÓTELES. *Política*. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.

BOBBIO, Roberto. *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília. Ed. 11. 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2.ed. São Paul: Malheiros, 2003.

- BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Trad. Daniella Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRAUN, Douglas. *DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: (re) pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária*. Tese Dissertação ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Direito. 2011. Florianópolis.
- BRUM, Argemiro Jacob. *Democracia e partidos políticos no Brasil*. Ijuí: UNIJUÍ, 1981.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo*. 11.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 24.ed. rev. e atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. São

Paulo: Saraiva, 1998.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?*. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.