

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público**

**Carolina Akemi Oshiro Távora**

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO  
MANDATO ELETIVO**

**Brasília - DF**

**2008**

**CAROLINA AKEMI OSHIRO TÁVORA**

# **FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO ELETIVO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco

**Brasília - DF**

**2008**

**CAROLINA AKEMI OSHIRO TÁVORA**

## **FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO ELETIVO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof. Dr.

Instituição a que pertence

---

Integrante: Prof. Dr.

Instituição a que pertence

---

Integrante: Prof. Dr.

Instituição a que pertence

*Ao Vagner, cuja companhia torna-me uma  
pessoa cada vez melhor.*

*Agradeço ao Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco, por ter aceitado cruzar essa trilha comigo.*

*Agradeço ao Dr. Saulo Vieira e à Dra. Elza Galdino, por terem me ensinado a paixão pelo Direito Eleitoral.*

*Por fim, agradeço ao Dr. André Luís Vieira, sem o qual o presente trabalho não haveria se concretizado.*

*La moral, a mi juicio, sólo puede formar parte de la política. En política no es posible cosa alguna sin estar dotado de ciertas cualidades; quiero decir, sin ser hombre de bien. Pero ser hombre de bien equivale a tener virtudes; y por tanto, si en política se quiere hacer algo, es preciso ser moralmente virtuoso.*

*Aristóteles*

## RESUMO

O presente trabalho pretende abordar as nuances e circunstâncias que cercam as decisões do Tribunal Superior Eleitoral no que tange à questão da fidelidade partidária e da perda do mandato eletivo. Para tanto, elaborou-se um texto teórico, qualitativo, calcado em pesquisa bibliográfica, no qual foi utilizado o método dedutivo. O primeiro passo da pesquisa constituiu-se em indicar, no primeiro capítulo, as considerações de natureza conceitual atinentes ao exercício da democracia. A partir daí, adentrou-se, no segundo capítulo, na seara da fidelidade partidária, no qual foram analisados aspectos legais, jurisprudenciais e doutrinários sobre a matéria. Dedicou-se, por fim, o terceiro capítulo para explicitar a razão da mudança diametral no sentido da interpretação das regras constitucionais e infraconstitucionais que envolvem o tema. Dessa forma, em face das recentes decisões em comento, o escopo deste trabalho é cotejar o contexto e as perspectivas dos efeitos das decisões no sistema político-partidário nacional.

Palavras-chave: fidelidade partidária, perda de mandato eletivo, desfiliação partidária, sistema majoritário, sistema proporcional, democracia, soberania popular, voto, partidos políticos, Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal.

## **ABSTRACT**

The following text means to address the nuances and circumstances that surround the Superior Electoral Court and Supreme Court's decision on the matter of party fidelity and loss of elective mandate. For this effect, a theoretical, qualitative text has been elaborated based on bibliographical research using the deductive method. The first step of this research constitutes in indicating, in the first chapter, considerations of conceptual nature pertaining to the exercise of democracy. From that point, on the second chapter, the heart of party fidelity was analyzed in its legal, precedent and doctrinal aspects. Finally, the third chapter has been dedicated to explaining the reasons for diametric change in the sense of interpreting constitutional and infra-constitutional rules that involve the theme.

**Key Words:** party fidelity, loss of elective mandate, party disaffiliation, Majority system, proportional system, democracy, popular sovereignty, vote, political parties, Superior Electoral Court, Supreme Court.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

### **ABREVIATURAS**

Art. por artigo

Id por idem

Ibid por ibidem

Cf. por confronto ou confira

Obs. por observação

### **SIGLAS**

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

PFL – Partido da Frente Liberal

DEM – Democratas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>13</b>
<b>DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E SISTEMAS ELEITORAIS</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1 Espécies de democracia</b> .....	<b>13</b>
1.1.1 Democracia direta.....	13
1.1.2 Democracia indireta ou representativa.....	14
1.1.3 Democracia semi-direta ou participativa.....	16
<b>1.2 Direitos Políticos</b> .....	<b>17</b>
1.2.1 Capacidade eleitoral ativa .....	18
1.2.2 Capacidade eleitoral passiva .....	18
<b>1.3 Sistemas eleitorais</b> .....	<b>19</b>
1.3.1 Sistema majoritário.....	20
1.3.2 Sistema proporcional.....	22
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>25</b>
<b>FIDELIDADE PARTIDÁRIA</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 Partidos Políticos</b> .....	<b>25</b>
2.1.1 Os partidos políticos no Brasil .....	26
2.1.2 Criação e natureza jurídica dos partidos políticos.....	28
2.1.3 A autonomia dos partidos políticos .....	30
<b>2.2 Fidelidade Partidária</b> .....	<b>32</b>
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>36</b>
<b>A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO ELETIVO</b> .....	<b>36</b>
<b>3.1 Da infidelidade partidária nas eleições proporcionais</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2 Da infidelidade partidária nas eleições majoritárias</b> .....	<b>45</b>
<b>3.3 Resolução TSE nº 22.610 e PEC nº 23/2007</b> .....	<b>46</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é apresentar as nuances que cercam as recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal que versam sobre a impossibilidade de preservação da titularidade da vaga pelo candidato eleito que muda de partido político, seja nas eleições proporcionais, seja nas majoritárias.

As decisões do TSE e do STF foram calcadas no princípio de que o detentor do mandato eletivo não o tem como bem de sua propriedade, ou como qualquer outro elemento de direito subjetivo, mas sim como condição de representação política.

Tal representação, entretanto, só é possível se realizada por meio de um partido político, o qual se apresenta como elemento indispensável ao exercício da democracia, e cuja legitimidade reside na intermediação representativa entre a vontade dos eleitores e o desempenho do candidato eleito.

Ora, se a filiação partidária é condição para lançamento e registro de candidatura, esta, conseqüentemente, só pode ocorrer no âmbito dos partidos políticos, já que impossível a candidatura avulsa e, dessa forma, conclui-se que o mandato pertence ao partido, e não à pessoa do eleito.

A recente reeleitura do sistema representativo defluiu de uma mudança sistêmica na interpretação da norma fundamental, operando-se legítimo exemplo de mutação constitucional, cujo efeito pretendido não é outro senão o intento de preservação das bases do regime republicano, tais como: democracia, soberania popular e exercício livre do voto.

Com efeito, a estabilidade política desejada fundamenta-se na existência de partidos políticos bem definidos ideologicamente e fortes quanto à sua estrutura. Para que se possa ter partidos políticos assim, torna-se necessário que o instituto da fidelidade partidária haja de duas maneiras distintas: a) que a fidelidade decorra de unidade de pensamento; e b) que seja um elo capaz de identificar a ação e a participação política de cada um dos filiados.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos.

No primeiro foram lançados os conceitos fundamentais necessários à compreensão da matéria, como democracia, direitos políticos e sistemas eleitorais.

No segundo capítulo foram analisados conceito, origem, história, criação, natureza jurídica e autonomia dos partidos políticos, bem como questões relacionadas ao instituto da fidelidade partidária.

Por fim, no terceiro capítulo, foram examinadas as decisões do TSE e do STF referentes ao tema, de forma que se conclui o trabalho com a convicção de que as decisões aqui comentadas representam verdadeiras mudanças de paradigmas no cenário político-eleitoral brasileiro, com a finalidade de atribuir maior efetividade às normas contidas nos arts. 1º, 14 e 17 da Carta Política e aos princípios federativos, o que, em última conta, fortalece sobremaneira os alicerces do Estado Democrático de Direito.

Cabe mencionar que para a elaboração deste trabalho foi utilizado o método dedutivo, partindo-se de uma premissa geral, isto é, a legislação eleitoral e os fundamentos contidos na Constituição, para estudar uma premissa específica, que são as decisões do TSE e do STF que tratam da infidelidade partidária como causa da perda do mandato eletivo.

## **Capítulo 1**

### **DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E SISTEMAS ELEITORAIS**

Segundo Houaiss (2007), a palavra democracia tem sua etimologia no grego *démokratía*, de *dêmos* (povo) + *kratía* (força, poder). Significa, portanto, poder do povo. A expressão evoluiu para o que atualmente se denomina governo do povo, sem, contudo, perder de vista o real significado da locução grega. Exemplo de tal afirmação é retirado do texto do parágrafo único do art. 1º da CRFB, que inicia com a expressão “Todo o poder emana do povo”.

Na lapidar definição de Abraham Lincoln, trata-se a democracia do “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Nos ensinamentos de Silva (1992, p. 120):

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

#### **1.1 Espécies de democracia**

As espécies de democracia são: direta, indireta ou representativa e semi-direta ou participativa.

##### **1.1.1 Democracia direta**

A democracia possui, de acordo com Aristóteles (p. 85), duas bases fundamentais: a liberdade e a igualdade, de forma que, quanto maior for esta igualdade em relação aos direitos políticos, tanto mais se manterá a democracia em toda a sua pureza.

Não obstante a afirmação aristotélica, a democracia na Grécia não era realmente igualitária. Em Atenas, a democracia era direta, exercida por meio do voto e da participação efetiva dos cidadãos em assembleias públicas (Ágora), sem intermediação de prepostos ou representantes.

Nem todos, entretanto, eram cidadãos. As mulheres, os escravos e os estrangeiros que habitavam a *polis* não tinham direitos políticos. De fato, apenas cinco por cento da população ateniense era formada por cidadãos, dado este que tornava possível a democracia direta.

Segundo Aras (2006, p. 44), alguns fatores propiciaram a democracia direta grega, a saber: a pequena extensão dos Estados gregos, o reduzido número de cidadãos, a reduzida complexidade das relações sociais daquela época, e a disponibilidade de tempo que os cidadãos tinham para se reunir e discutir as medidas a serem adotadas para o futuro da *polis*.

Com o crescimento das comunidades politicamente organizadas e o aumento da complexidade das relações sociais, o modelo de democracia direta grega tornou-se insustentável. Desperta, então, a necessidade de escolha de alguns cidadãos para discutir, deliberar e decidir sobre as questões políticas fundamentais. Daí o advento da democracia indireta.

### **1.1.2 Democracia indireta ou representativa**

De acordo com Mill (1981, p. 38), “o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda participação, por menor que seja, é útil (...)”. Mais adiante, porém, destaca o referido autor que, como “é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa proporção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo”.

Em contraponto à democracia direta, surgiu, com a Revolução Francesa, a democracia indireta ou representativa, decorrente da impossibilidade de se exigir a

presença de todos os cidadãos na elaboração e execução das leis e atos necessários ao andamento do Estado.

A principal característica da democracia indireta é a transferência do exercício do poder. O poder continua do povo, mas o exercício do poder é transferido, durante certo tempo, para o eleito. Essa transferência do exercício do poder faz com que os papéis de mandante e mandatário sejam invertidos, ou seja, o eleitor (mandante) vira comandado e o eleito (mandatário) vira comandante. (CERQUEIRA, 2002, p. 83)

E nesse ponto reside uma importante distinção a ser feita: a de que o mandato eleitoral é diferente do mandato de direito privado. Enquanto este é revogável pelo mandante, aquele não o é. Não é possível ao eleitor revogar o mandato eleitoral quando não estiver satisfeito com a representação exercida pelo eleito.

Nesse contexto, tem-se que

O eleito não está vinculado àquilo que pensa o eleitorado, pois é eleito por seus eleitores para representar um todo e não apenas os seus eleitores. Portanto, não se pode exigir na Democracia Indireta que este eleito preste contas aos eleitores, bem como os eleitores não podem cobrar de forma direta a responsabilidade deste. (CERQUEIRA, 2002, p. 83)

Como consequência da mera representatividade, a democracia indireta entrou em crise, pois se percebeu que a representação política não era capaz de compatibilizar a vontade popular com a vontade expressa pela maioria parlamentar.

Segundo ensinamento de Moraes (2002), poder-se-ia apontar, entre outras importantes causas, três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: “o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento.”

A crise representativa gerou, portanto, a necessidade de uma maior reaproximação do povo com o governo, ou seja, dos representados com os representantes. No dizer de Moraes (2002):

A ausência de correspondência da Democracia meramente representativa aos anseios populares, portanto, abriu caminho para a democracia

participativa, onde os grupos de pressão surgem para exigir seu espaço no cenário do exercício do poder político.

Passa-se, assim, da democracia meramente representativa à democracia participativa.

### 1.1.3 Democracia semi-direta ou participativa

A democracia, como se viu, traduz-se na idéia de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido por meio de representantes eleitos. Estes, por possuírem somente o exercício do poder, e não a sua titularidade, devem se submeter não só à vontade popular, mas também à sua fiscalização.

Essa é a síntese do Estado Democrático de Direito, no qual se pretende um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais (DIAS, 1998).

O Estado Democrático de Direito foi proclamado no art. 1º da CRFB, nos seguintes termos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O parágrafo único do supracitado artigo consubstancia o denominado princípio democrático. Canotilho e Moreira, *apud* Moraes (2002), informam o alcance do princípio democrático:

A articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema

econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).

O princípio democrático, portanto, exprime a necessidade de integral participação de todos na vida política do país, a fim de que seja alcançado, em seu maior relevo, o respeito à soberania popular.

A participação da sociedade é prevista no art. 14 da CRFB, o qual estabelece que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular".

Tal dispositivo estabelece a essência da democracia participativa, na qual o povo, titular do poder, atua tanto diretamente – por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular –, quanto indiretamente – por meio de representantes eleitos periodicamente.

O presente trabalho não pretende esgotar a análise das formas de participação popular na democracia, dada a vastidão do assunto. O estudo será limitado, por ora, à atuação indireta do povo na vida política do Estado.

## **1.2 Direitos Políticos**

Para Silva (1992), Direitos Políticos Positivos são o conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, garantindo a participação do povo no poder de dominação política, por meio das diversas modalidades de sufrágio.

Sufrágio é o direito que tem o cidadão de participar da vida política do Estado. Expressa-se pela capacidade de eleger – capacidade eleitoral ativa – e de

ser eleito – capacidade eleitoral passiva, e exerce-se por meio do voto, com o qual não se confunde.

No dizer de Silva (1992, p. 309):

As palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimos. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente no seu artigo 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto e secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é outro termo com que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio), outro, o seu exercício (o voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio).

### **1.2.1 Capacidade eleitoral ativa**

A capacidade eleitoral ativa consiste na possibilidade de ser eleitor, ou seja, na possibilidade de participar ativamente da vida política do Estado, por meio da escolha de seus representantes.

A CRFB, em seu art. 14, estabelece alguns requisitos a serem observados para a aquisição da capacidade eleitoral ativa, a saber: nacionalidade brasileira, idade mínima de dezesseis anos e o alistamento eleitoral. Entretanto, não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos.

### **1.2.2 Capacidade eleitoral passiva**

Também denominada elegibilidade, traduz-se na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, por meio de eleição popular e desde que preenchidos certos requisitos. (MORAES, 2001)

Para Niess (2000, p. 28), as condições de elegibilidade são, no mais estrito rigor terminológico, verdadeiras condições de registrabilidade, ou seja, pressupostos ao registro de candidatura.

Esses pressupostos estão previstos no art. 14, § 3º, da CRFB:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

Abre-se aqui um parêntese para frisar que, como se observa do inciso V supracitado, a filiação partidária é condição de elegibilidade, ou seja, não se admite no nosso ordenamento jurídico a candidatura avulsa, sem vinculação a uma agremiação partidária.

Tal observação é de curial importância para saber se o mandato eletivo é de ser tido como pertencente ao indivíduo eleito, ou ao partido político sob o qual figurou na campanha eleitoral, objeto central desse estudo. A análise mais detalhada dessa questão, entretanto, será realizada no terceiro capítulo desta monografia.

### **1.3 Sistemas eleitorais**

Sistema eleitoral, de acordo com Silva (1992), é o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinado a organizar a representação do povo no território nacional.

Existem três espécies de sistemas eleitorais: a) o majoritário; b) o proporcional; e c) o misto.

O sistema eleitoral misto se subdivide ainda em dois tipos: a) o alemão, também denominado sistema de eleição proporcional "personalizado", que procura combinar o princípio decisório da eleição majoritária com o modelo representativo da eleição proporcional; e b) o mexicano, que busca conservar o sistema eleitoral misto, mas com um aumento da representação proporcional, com predomínio do sistema de maioria. (SILVA, 1992)

No presente estudo, porém, concentrar-se-á nos principais sistemas eleitorais, que são o majoritário e o proporcional.

### **1.3.1 Sistema majoritário**

O sistema majoritário foi consagrado nos artigos 28, 29, II, 46 e 77 da CRFB e é aplicado, respectivamente, às eleições de Governador e Vice, Prefeito e Vice, Senador, e Presidente da República e Vice.

Identifica-se pela necessidade de os candidatos obterem a maioria dos votos de uma circunscrição ou distrito eleitoral para serem eleitos, de forma que essa maioria pode ser simples ou absoluta.

A maioria simples ocorre quando, em um único turno de votação, se proclama eleito o candidato que tiver obtido mais da metade dos votos válidos dos eleitores que compareceram às eleições. O sistema majoritário por maioria simples é adotado para a eleição de Senadores (art. 46 da CRFB).

A maioria absoluta, por outro lado, ocorre quando se proclama eleito o candidato que tiver alcançado o primeiro número inteiro acima da metade dos votos válidos dos eleitores da circunscrição. Por voto válido entende-se como não computados os votos em branco e os votos nulos (art. 77, §2º, da CRFB). O sistema majoritário por maioria absoluta, no primeiro ou segundo turno de votação, é adotado para a eleição de Presidente da República e Vice, Governador e Vice, Prefeito e Vice.

Teles, *apud* Aras (2006, p. 96), ressalta a distinção que deve ser feita entre maioria absoluta de votos e maioria absoluta do eleitorado:

Para se obter a maioria absoluta de votos é preciso que a um candidato seja atribuída uma votação correspondente ao primeiro número inteiro acima da metade dos votos, enquanto, para se obter a maioria absoluta do eleitorado, é preciso que o candidato obtenha uma votação correspondente ao primeiro número inteiro acima da metade do número de eleitores.

Essa diferenciação é de fundamental importância para que se alcance o real significado da expressão contida no art. 77 da CRFB. Tanto é assim que o TSE já teve que se manifestar sobre o tema. Veja:

Recurso contra diplomação. Candidatos eleitos, diplomados e empossados. Governador e vice-governador de estado. Alegação de interpretação errônea, pela Corte *a quo*, do disposto no art. 28, *in fine*, e 77, § 2º, da Constituição Federal. A maioria absoluta exigida pela Constituição é realmente de votos, não se podendo, pois, considerar os eleitores que não compareceram às eleições. Inadmissível a tardia arguição de suspeição dos juízes da Corte Regional, matéria já decidida pelo STF contra a pretensão dos recorrentes (CE, art. 28, parágrafo único). Impossibilidade de exame neste recurso de suposta ocorrência de fraude não comprovada nos autos. (Ac. nº 12.290, de 2.4.92, Rel. Min. Torquato Jardim.)

Na oportunidade, o Excelentíssimo Ministro Torquato Jardim adotou, como razão de decidir, o parecer exarado pelo então Excelentíssimo Vice-Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, nos seguintes termos:

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB e seu candidato a Governador Roberto Santos contra a diplomação de Antônio Carlos Magalhães e Paulo Souto, respectivamente candidatos eleitos pela coligação 'Vamos Salvar a Bahia' (PFL/PL/PDS/ PDC/PST/PTB), diplomados, empossados e no exercício dos cargos de Governador e Vice—Governador do Estado da Bahia.

2. Alegam os recorrentes, em suma, que o Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado teria dado interpretação incorreta ao disposto nos artigos 28, *in fine*, e 77, § 2º, da Constituição Federal.

3. As referidas normas constitucionais estabelecem que será considerado eleito Governador do Estado — de forma análoga ao que ocorre nas eleições para Presidente da República - 'o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos'.

4. Entendem os recorrentes, em suma, que tal maioria absoluta deveria ser entendida de forma análoga à maioria absoluta no Congresso Nacional, que inclui metade mais um dos membros e não dos presentes, como na maioria simples.

5. Assim sendo, não se deveriam excluir as abstenções, computando-se para cálculo da maioria absoluta a que se referem as normas constitucionais todos os eleitores alistados no Estado.

6. E, considerando que o Sr. Antônio Carlos Magalhães, como candidato a Governador, obteve 1.642.726 votos, estando aptos a votar 6.019.317 eleitores, não poderia ter sido diplomado. Deveria ter sido realizado um segundo turno, segundo prevê o artigo 77, § 3º, da Constituição Federal.

7. *Data venia*, não têm razão os recorrentes.

8. A Constituição refere-se expressamente a maioria absoluta de votos. A simples locução 'de votos', constante da norma constitucional, impede qualquer possibilidade de adoção da exegese pretendida pelos recorrentes. A maioria absoluta exigida pela Constituição é realmente de votos, não se podendo, pois, considerar os eleitores que não compareceram às eleições.

9. Se compareceram às urnas 4.732.158 eleitores, tendo sido apurado 867.417 votos em branco e 625.469 votos nulos, a maioria absoluta de votos - 'não computados os em branco e os nulos' - deve ser correspondente a metade de 3.239.272 mais um. (grifos no original)

A par do sistema majoritário, a CRFB consagrou, também, o sistema proporcional.

### 1.3.2 Sistema proporcional

A construção do sistema proporcional resultou, no dizer de Ferreira, *apud* Aras (2006, p. 99), da necessidade de se proteger, politicamente, os interesses das minorias, no intuito de fortalecer o regime democrático e assegurar aos partidos políticos uma representação correspondente à força partidária.

Para Amado (1999, p. 61), entretanto,

os sistemas de representação proporcional não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias; visam à representação de todas aquelas opiniões que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma corrente de idéias, têm o direito de influir, na proporção da sua força, no governo do país.

A premissa básica desse sistema é a existência de mais de dois cargos a serem preenchidos, pois só se pode falar em proporcionalidade quando há pluralidade de eleitos. Em razão disso é que o sistema proporcional, no Brasil, só pode ser aplicado para as eleições de Deputados Federais, Estaduais e Distritais e de Vereadores.

A compreensão do funcionamento do sistema proporcional demanda a análise de alguns conceitos, como quociente eleitoral e quociente partidário, pois somente a partir deles é que se consegue determinar o número de cadeiras que deve ser atribuído a cada partido político.

O quociente eleitoral é determinado, nos termos do art. 106 do Código Eleitoral, pela divisão do “número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. O número de votos válidos, conforme alhures mencionado, é obtido pela subtração dos votos em branco e nulos do total de votos.

Obtido o quociente eleitoral, passa-se à obtenção do quociente partidário, que designa o número de cadeiras a que cada partido terá direito na Casa Legislativa. A forma de cálculo do quociente partidário foi determinada pelo art. 107 do Código Eleitoral nos seguintes termos: “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração”.

Uma vez determinado o quociente partidário e, conseqüentemente, as cadeiras destinadas a cada partido ou coligação, as vagas remanescentes devem ser distribuídas de acordo com o cálculo da maior média. Tal operação foi definida pelo art. 109, I, do Código Eleitoral, segundo o qual “dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher”.

O sistema proporcional brasileiro, portanto, segundo Aras (2006, p. 99),

é o sistema pelo qual a relação votos x mandatos é feita com base em fórmulas aritméticas sucessivas, de modo que as vagas são preenchidas proporcionalmente à votação partidária, sendo os candidatos eleitos não somente em função da votação obtida por si, mas, principalmente, em função do número de votos recebidos pelo partido, abrindo-se, assim, espaço para que as minorias organizadas consigam obter representação política.

O sistema proporcional adotado em nosso País, entretanto, tem uma característica que o distingue dos demais modelos proporcionais aplicados ao redor do mundo: a escolha uninominal pelos eleitores, a partir das listas apresentadas pelos partidos (PORTO, 1996, p. 80).

Blondel, *apud* Porto (1996, p. 71), foi o primeiro a apontar a peculiaridade do nosso sistema proporcional:

A lei eleitoral brasileira é original e merece seja descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual poucos exemplos através do mundo. [...] Quanto aos postos do Executivo [...] é sempre utilizado o sistema majoritário simples [...]. Mas, para a Câmara Federal, para as Câmaras dos Estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo. O princípio de base é que cada eleitor vote somente num candidato, mesmo que a circunscrição comporte vários postos a prover; não se vota nunca por lista. Nisto o sistema é uninominal. No entanto, ao mesmo tempo cada partido apresenta vários candidatos, tantos quantos são os lugares de deputados, em geral, menos se estes são pequenos partidos. De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão de cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido [...]. Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: 'Desejo ser representado por um tal partido e mais especialmente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido'.

A singularidade do nosso sistema proporcional, entretanto, comporta uma série de críticas. A mais grave delas diz respeito à concorrência entre os companheiros do mesmo partido na conquista do voto popular, de modo a enfraquecer a importância dos partidos políticos. No dizer de Campos, *apud* Porto (1996, p. 81), os pleitos passaram a ser “espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas”. O sistema proporcional brasileiro, portanto, colabora para a redução da força dos partidos políticos e dificulta a sua efetiva consolidação.

## **Capítulo 2**

### **FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

Antes de abordar especificamente o tema da fidelidade partidária, necessária se faz uma breve explanação sobre o elemento a ela intrinsecamente ligado: o partido político.

#### **2.1 Partidos Políticos**

Ao contrário do que atualmente se sabe, os partidos políticos eram tidos, na origem, como um óbice ao regime democrático. Isso porque, em razão de a sua etimologia significar “divisão”, “fragmento”, “controvérsia”, acreditava-se que eles seriam elementos enfraquecedores dos governos constituídos (ARAS, p. 117).

Contudo, em função da crise da democracia direta e da crescente complexidade das relações sociais, os partidos políticos passaram a figurar como elementos coesivos das diversas ideologias políticas.

Exemplos dessa concepção são dados pelas atuais conceituações dos partidos políticos. Na definição de Silva (1992), são “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”.

Ribeiro (2000, p. 325) define partido político a partir da reunião dos seus principais elementos identificadores, tendo-o como “um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas”.

Em relação à conceituação e à finalidade dos partidos políticos, há que se destacar duas teorias. São elas: a teoria tradicional, estudada por Robert Michels e Maurice Duverger; e a teoria orgânica, fundamentada nas idéias de pensadores socialistas (MEZZARROBA, 1995).

Mezzaroba (1995, p. 19-23) ensina que, na concepção de Michels, o partido político moderno representa a máxima expressão da democracia pelo fato de estar estruturado em torno de uma doutrina política baseada na exploração da classe produtora em prol da elite, ou seja, uma doutrina estrutural-elitista, que consiste numa minoria dirigente e numa maioria dirigida, traço característico do regime democrático. Ainda segundo Mezzaroba (1995, p. 23), quarenta anos após o lançamento da obra de Michels, Duverger acrescenta ser o partido político um elemento associativo de indivíduos que estariam politicamente dispersos.

Para a teoria orgânica, por sua vez, o partido político é, antes de tudo, um elemento ideológico, formador de consciência política, devendo constituir-se num âmbito de luta em favor de um ideal coletivo (MEZZAROBA, p. 28). A teoria orgânica fundamentou-se, como antes mencionado, nas idéias dos pensadores socialistas, com destaque para aqueles que trataram da organização partidária como instrumento de conquista de poder e de transformação social, entre os quais, Marx e Engels, Rosa de Luxemburgo, Lênin, Gramsci e Cerroni.

Tem-se, portanto, que, enquanto a teoria tradicional preocupa-se com a análise organizacional do partido político, sem levar em consideração a forma pelo qual se insere na sociedade, a teoria orgânica projeta-se numa esfera distinta, pois preconiza que a organização partidária há que ser, antes de tudo, um espaço político capaz de despertar no ser humano uma consciência histórica.

### **2.1.1 Os partidos políticos no Brasil**

No Brasil, os partidos políticos ingressaram no mundo jurídico por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o primeiro Código Eleitoral. Esse diploma normativo também foi o responsável pela instituição do caráter nacional dos partidos políticos, eis que, até então, eram apenas estaduais.

No plano constitucional, os partidos políticos tiveram sua primeira aparição na Carta Magna de 1934. No dizer de Reis (*in* ROCHA e VELLOSO, 1996, p. 161):

No Texto Básico de 1934, o partido político veio a ter uma menção – e assim mesmo apenas de passagem –, quando foi proibido ao servidor

público o favorecimento ao partido ou a perseguição de subordinados por motivos partidários.

Foi, entretanto, a Constituição de 1946 que realmente disciplinou a existência dos partidos políticos, definindo-os como pessoas jurídicas de direito público de caráter nacional. Estabeleceu a Carta Magna, ainda, a imunidade tributária dos partidos políticos e a competência da Justiça Eleitoral para o seu registro e cassação, bem como para o controle de suas finanças.

Não obstante os partidos políticos terem figurado nas Constituições de 1932 e 1946, foram erradicados do sistema político brasileiro por duas vezes: uma, pela Constituição de 1937, e a outra pelo Ato Institucional nº 2, de 1965 (ARAS, 2006).

Devido à sua imprescindibilidade para o exercício da democracia, os partidos políticos mereceram um capítulo específico na atual CRFB, no qual estão consagrados os princípios básicos que os regem:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

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

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Sobre o capítulo destinado aos partidos políticos na CRFB, observa Mezzaroba (1995, p. 95):

Em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição foi demarcada juridicamente uma nova etapa na vida dos Partidos Políticos brasileiros, através da aprovação de dispositivos até então inexistentes na ordem normativa do País. Sem as amarras do bi-partidarismo e das complexas restritivas formalidades legais, a nova Carta passou a garantir expressamente a liberdade de criação, funcionamento e autodeterminação dos Partidos Políticos.

Ao lado da CRFB, os partidos políticos também mereceram regulamentação infraconstitucional, consubstanciada na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, também conhecida como a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

### 2.1.2 Criação e natureza jurídica dos partidos políticos

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme estabelecem o § 2º do art. 17 da CRFB e o art. 1º da Lei nº 9.096/95. Anteriormente, porém, quando ainda eram regidos pela Lei nº 5.682/71, possuíam personalidade jurídica de direito público interno<sup>1</sup>.

Sobre a natureza jurídica do partido político, Ribeiro (2000, p. 355) ressalta:

Absolutamente, não pode o partido ser considerado como órgão estatal, por ser um sujeito próprio de direito e de obrigações, em decorrência de sua personificação jurídica. Age em seu próprio nome e no exercício de atividade política.

Para que sejam criados, os partidos devem, nos termos do art. 17, § 2º, da CRFB, adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil e, posteriormente, registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei nº 9.096/95, por sua vez, dispõe:

---

<sup>1</sup> Para Sérgio Sérvulo da Cunha (*A lei dos partidos políticos*. In ROCHA, Carmem Lúcia Antunes e VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 142), os partidos políticos ainda mantêm a natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público. Segundo o autor: "No Brasil, os cargos políticos nos Poderes Legislativo e Executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante a inscrição partidária (v. Art. 14, §3º, V, da Constituição). Portanto, sem o concurso dos partidos, não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia moderna, não há poder político, nem Estado, se não há partido político. Ressalta, daí, a natureza pública do partido. Como os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (Constituição, art. 17, §2º), alguns excelentes autores, precipitadamente, entenderam que são pessoas jurídicas de direito privado. No mesmo equívoco incidiu a Lei n. 9.096, em seu art. 1º. Sabemos, porém, que o nome não dá ser às coisas. Mesmo a lei designa erroneamente, se designa em desacordo com o que deflui dela mesma e do ordenamento, em seu conjunto."

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão.

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1º O requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

§ 2º Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

Como se observa, a Lei nº 9.096/95 estabelece mais uma série de requisitos para que os partidos políticos sejam criados, requisitos estes que não foram exigidos pela CRFB e que, por isso, receberam de Cunha (*in* ROCHA e VELLOSO, 1996, p. 143) a pecha de inconstitucionais.

Assevera o referido autor:

São, assim, francamente inconstitucionais, as disposições da Lei n. 9.096, que exigem, para o registro de partido político:

a) assinatura, no respectivo requerimento de, no mínimo, cento e um eleitores, com domicílio pelo menos em um terço dos Estados (art. 8º, *caput*);

b) comprovação de apoio de eleitores em número correspondente a pelo menos meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por um terço ou mais dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (art. 7º, § 1º, 8º, §3º, e 9º, III e § 1º);

c) indicação do endereço da sede do partido na Capital Federal (arts. 8º, § 1º, e 15, I).

Essas exigências exorbitam do texto constitucional, contrariam-no manifestamente e representam resíduo da legislação autoritária, incompatível com a nova organização dos partidos políticos.

### 2.1.3 A autonomia dos partidos políticos

O termo autonomia é definido pelo Dicionário Aurélio (1999) como “faculdade de se governar por si mesmo; direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias; ou condição pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta”.

Aras (2006, p. 133) esclarece que, segundo ensinamentos de Kant:

Autonomia é o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional, ela caracteriza o ser humano enquanto tal e o distingue de todos os outros seres, uma vez que ela designa o específico do ser humano: a capacidade de autodeterminar-se, de construir a si mesmo a partir dos critérios de sua própria razão. O ser humano só é humano aí onde é autônomo, ou seja, a conquista da humanidade se faz enquanto processo de emancipação.

A autonomia foi assegurada aos partidos políticos no art. 17, §1º, da CRFB.

Deve-se, aliás, ressaltar que a atual CRFB representou um marco para a autonomia dos partidos políticos. Primeiro, por determinar-lhes a personalidade jurídica de direito privado, fato este que veio ao encontro do ideal não intervencionista do Estado. Segundo, por assegurar-lhes a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e para adotar os critérios de

escolha e o regime de suas coligações eleitorais, bem como para estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Sobre o “princípio da autonomia partidária”, Silva (1990, p. 348) preleciona:

É uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes podem estabelecer os órgãos internos que lhes aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. Podem determinar o tempo que julgarem mais apropriado para a duração do mandato de seus dirigentes.

A idéia que sai do texto constitucional é a de que os partidos não que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observasse o mesmo regime.

Bastos (1994, p. 73), entretanto, adverte:

Autonomia, pois não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas tão-somente a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição. Autonomia, destarte, é uma área de competência circunscrita pelo direito; já a soberania não encontra qualquer espécie de limitação jurídica.

Tal observação é de curial importância quando se verifica a autonomia conferida aos partidos pela CRFB impõe-lhes o dever de estabelecerem, em seus estatutos, normas de disciplina e fidelidade partidárias, além das sanções decorrentes da violação de tais preceitos.

Sobre a matéria, Silva (1990, p. 349) ressalta que “a disciplina e a fidelidade partidárias (...) não são, porém, meras faculdades dos estatutos. Eles terão que prevê-las, dando conseqüências ao seu descumprimento e desrespeito.”

De acordo, ainda, com o autor, disciplina e fidelidade partidárias são institutos distintos, de forma que o primeiro é gênero e o segundo, espécie. Nesse contexto, o ato indisciplinar mais grave é o da infidelidade partidária, o qual se manifesta de dois modos: “a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes

legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação” (SILVA, 1990, p. 349).

Por se tratar de tema central do presente estudo, passa-se à análise do instituto da fidelidade partidária.

## 2.2 Fidelidade Partidária

A fidelidade partidária, tema sempre presente quando se faz um estudo sobre partidos políticos, é matéria sobre a qual muito se fala e pouco se pratica (FARAH, 1996, p. 423).

Numa conceituação mais ampla, Farah (1996, p. 423) entende que:

A fidelidade partidária consiste na adesão intelectual do membro do partido político – filiado ou representante eleito, no governo, no Congresso, nas assembleias legislativas estaduais ou nas câmaras municipais – à filosofia do partido, na concepção da sociedade e dos métodos, caminhos e meios para realizar suas idéias a esse respeito.

Ferreira Filho (1992, p. 583), por sua vez, define fidelidade partidária como “a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível”.

A fidelidade partidária recebeu seu primeiro tratamento jurídico na Lei Orgânica do Tribunal Tcheco, em 1920, a qual previa a perda de mandato ao representante partidário que ferisse regras disciplinares do estatuto, ensejando a sua substituição por outro parlamentar do mesmo partido (FERREIRA FILHO, 1997, p. 14).

No Brasil, a primeira aparição normativa do instituto da fidelidade partidária deu-se com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, editada pela Junta Militar, explicitada no parágrafo único do art. 152 da Constituição nos seguintes termos:

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

Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

No plano infraconstitucional, coube à Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, estabelecer como deveriam ser operacionalizadas as regras advindas do texto constitucional.

Tal situação vigorou até a promulgação da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que revogou o parágrafo único do art. 152 da Constituição, para criar, em seu lugar, os parágrafos 5º e 6º, nos seguintes termos:

§ 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

§ 6º - A perda do mandato, nos casos previstos no parágrafo anterior, será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Embora tenha mantido a perda do mandato como sanção para o caso de infidelidade, a Emenda Constitucional inovou ao deixar de aplicar a penalidade ao parlamentar que deixasse o partido sob cuja legenda fora eleito para participar, como fundador, da constituição de um novo partido.

Com a queda do regime militar, o novo quadro político do país reclamava mudanças. Assim, em 15 de maio de 1985 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, a qual revogou os parágrafos 5º e 6º do art. 152 da Constituição, de forma a extirpar o instituto da fidelidade partidária do plano constitucional.

A Constituição Federal de 1988, entretanto, voltou a dispor sobre a matéria. Em seu art. 17, § 1º, determinou aos partidos políticos que estabelecessem em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária.

Não se afigura, entretanto, como adverte Celso Ribeiro Bastos *apud* Clève (1998, p. 25),

(...) um retorno integral à antiga fidelidade e disciplina partidárias. Isso porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação subconstitucional. No momento, a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os partidos regulem esses institutos com maior ou

menor rigor. Possibilidade inexistente no regime anterior, quando as regras eram todas heterônomas.

Tem-se, nesse contexto, que a fidelidade partidária, antes normatizada por lei infraconstitucional e julgada perante a Justiça Eleitoral, passou, com a promulgação da CRFB, a ser matéria regulada pelos estatutos dos partidos políticos e submetida a julgamento no âmbito interno de cada agremiação.

Em face dessa determinação constitucional, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, revogou expressamente a Lei nº 5.682/71, e tratou da matéria no seu Capítulo V.

Nos termos dos arts. 25 da Lei nº 9.096/95,

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.

Como se observa, os partidos dispõem de ampla liberdade para a tipificação de condutas consideradas como manifestações de infidelidade partidária. Entretanto, tal liberdade não é irrestrita. Ela deve se pautar pelos ditames constitucionais e legais.

Segundo Clève (1998, p. 25 e 26), a fidelidade partidária não pode significar, também, a emergência da ditadura partidária ou o domínio dos oligopólios políticos. E acrescenta:

Por isso, o instituto, a par de ser utilizado com moderação, de modo temperado, não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.

Clève (1998, p. 29 e 30) prossegue seu raciocínio e conclui que os partidos políticos não podem dispor livremente sobre o mandato, ao ponto de transformar sua natureza de mandato representativo para mandato imperativo. Por fim, arremata:

Duas conclusões podem ser extraídas deste fato. A um, os partidos devem valer-se do instituto da fidelidade partidária de maneira moderada. A utilização desmedida do instituto fere a Constituição compreendida sistematicamente. A dois, não pode o instituto da fidelidade servir de amparo à agressão aos direitos fundamentais do parlamentar, especialmente a liberdade de consciência. (...)

Assim, mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação, (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária faculta-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos.

Se é certo, portanto, que a liberdade dos partidos políticos quanto à tipificação de condutas infielis e suas respectivas sanções estão adstritas ao que preceituam tanto a CRFB quanto a Lei nº 9.096/95, não menos certo é que referidos diplomas não prevêm a possibilidade de perda do mandato em razão de atos de infidelidade partidária. Sobre a matéria, Silva (1990, p. 349) preleciona:

Os estatutos dos partidos estão autorizados a estatuírem sanções para os atos de indisciplina e de infidelidade, que poderão ir da simples advertência até a exclusão. Mas a Constituição não permite a perda do mandato por infidelidade partidária. Ao contrário, até o veda, quando, no art. 15, declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo.

Não obstante tal observação, o e. TSE e o e. STF decidiram recentemente, alterando, inclusive, antiga orientação das próprias Cortes, que o candidato eleito que troca de partido – uma das hipóteses de infidelidade partidária – perde o mandato.

Tais decisões serão objeto de estudo no capítulo seguinte.

### Capítulo 3

## A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO ELETIVO

Inicia-se o presente capítulo com a afirmação de que não é nova a discussão sobre a quem pertence o mandato eletivo, se ao partido, partindo-se da premissa de que a filiação partidária é condição “sine qua non” para a elegibilidade, ou se ao indivíduo eleito, de forma que o mandato seria bem de sua propriedade.

Essa discussão é particularmente categorizada no magistral voto do Min. Celso de Mello, por ocasião do julgamento do MS 20.916/DF, realizado em 11 de outubro de 1989. É ler:

#### MS nº 20.916/DF – VOTO:

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: As concepções em torno da natureza do **mandato representativo**, no moderno constitucionalismo, evoluíram no sentido de, nele, vislumbra-se a existência de um duplo vínculo: o de **caráter popular** e o de **índole partidária**.

O mandato decorrente da investidura político-eleitoral constitui a expressão formal tanto de uma representação popular como de uma representação partidária.

Esse novo sentido do mandato representativo conduziu ao fortalecimento da vinculação partidária, cuja realidade não pode ser desconhecida na análise do tema do mandato eletivo.

Em nosso direito eleitoral, as **candidaturas representam um monopólio dos partidos políticos, inexistindo, em conseqüência, a possibilidade de candidaturas extrapartidárias**. O Código Eleitoral é peremptório ao preceituar, em seu art. 87, que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por agremiações partidárias.

O monopólio partidário das candidaturas é tão inquestionável que gera, como natural conseqüência, a nulidade, para todos os efeitos, dos votos dados a candidatos não registrados por Partidos Políticos.

Desse monopólio, resulta a exigência de prévia filiação político-partidária, como requisito ou pressuposto de elegibilidade. Trata-se de condição hoje expressamente alçada ao plano constitucional.

A nova Constituição brasileira, ao prescrever em seu art. 14, § 3º, as condições de elegibilidade, a serem observadas pelo legislador eleitoral, referiu-se à **filiação partidária**. Celso Ribeiro Bastos (“Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 2, p. 584, 1989, Saraiva), ao analisar o preceito constitucional referido, expressou juízo categórico, *verbis*: Estamos em um regime democrático com sustentação partidária. Aos partidos políticos cabe a intermediação entre o povo e os governantes. Para que este regime partidário prevaleça, torna-se necessária a filiação partidária”.

Esse aspecto torna extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo do poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é, no Brasil, historicamente recente, atuam, no contexto para o qual foram concebidas, como **corpos intermediários, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política.**

Os partidos políticos, assim, tornam-se elementos revestidos de caráter institucional, absolutamente indispensáveis na dinâmica do processo político e governamental.

Por isso mesmo, a Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 1949, já definia, claramente, a função política das agremiações partidárias: “Os partidos concorrem para a formação da vontade política do povo” (v. art. 21, nº 1).

**A vinculação partidária do mandatário político é tão intensa — e condicionante —**, que a própria ordem jurídica, uma vez mais, constitucionalizou o **dever de fidelidade partidária** (CF/88, art. 17, parágrafo 1º), o que não significam, porém, tenha sido reintroduzida em nosso Direito positivo a decretabilidade da perda do mandato por ato caracterizador de infidelidade partidária.

Contudo, é fato inquestionável que a exigência de fidelidade partidária traduz, na concreção do seu alcance, um **valor constitucional**, revestido de elevada significação político-jurídica, a que se deve dar conseqüência, sob pena de inibição de seu conteúdo eficaz.

Por isso mesmo, adverte José Afonso da Silva (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 349, 5ª. Ed., 1989, RT), a disciplina e a fidelidade partidárias condicionam a própria elaboração dos estatutos dos Partidos Políticos, que deverão prevê-las, **”dando conseqüências ao seu descumprimento e desrespeito”**, especialmente porque o “ato indisciplinador mais sério é o da **infidelidade partidária**”. O ilustre constitucionalista admite, até, sanções expulsivas imponíveis ao filiado infiel, mas acentua a **impossibilidade** de decretação da perda do mandato por infidelidade partidária.

A Constituição protege o mandato parlamentar. A taxatividade do rol inscrito em seu art. 55, que define em **numerus clausus** as hipóteses de perda do mandato, representa verdadeira cláusula de tutela constitucional destinada a preservar a própria integridade jurídica do mandato legislativo. Por isso mesmo, não há mais que aludir à perda do mandato representativo por ato de infidelidade partidária. Essa possibilidade — introduzida como sanção jurídica impositiva ao parlamentar infiel pela Carta de 1969 — foi suprimida pela Emenda Constitucional n. 25, de 1985, deixando de ser renovada pela Constituição vigente, promulgada em 1988.

Outra, porém, é a situação do **suplente**, que, precisamente por **não titularizar mandato legislativo**, não dispõe das prerrogativas institucionais concedidas aos congressistas e nem sofre as incompatibilidades a estes impostas. Ambas as situações — a dos parlamentares e a dos suplentes — são reciprocamente irreduzíveis e juridicamente inconfundíveis.

O estatuto dos congressistas reside na própria Constituição. A condição jurídica do suplente é disciplina por lei.

**O sistema jurídico-eleitoral da representação proporcional estabelece um vínculo especial entre a comunidade dos eleitores e as**

**agregiações partidárias que se tornam destinatárias precípua dos votos por eles manifestados.**

Destinam-se os votos, dessa maneira, sempre, à legenda partidária, inobstante a designação nominal de um dos seus candidatos pelo eleitor. Os votos computados constituem, em nosso Direito positivo, um patrimônio dos partidos políticos.

O candidato não eleito, que ostente a condição de suplente, está necessariamente condicionado, em sua expectativa de assumir o mandato, pela **preservação da atualidade do vínculo partidário** com a agregiação sob cuja legenda disputou o processo eleitoral.

Desfeito o vínculo — cuja restauração só opera **efeitos ex nunc** —, aquela expectativa de direito não mais poderá transformar-se em direito subjetivo do antigo filiado à investidura no mandato eletivo.

Com a extinção do vínculo, o antigo filiado perderá a sua condição de suplente da antiga agregiação partidária e, assim, por não mais preservar a atualidade dessa suplência, demitir-se-á do direito de suceder ao titular do mandato que, por razão qualquer, teve, nele, cessada a sua investidura.

A mera condição de alguém como suplente não lhe permite patrimonializar o direito de assumir o exercício do mandato eletivo.

Os mandatos representativos estão fortemente impregnados de caráter partidário. É uma realidade político-jurídico que não pode ser recusada. Esta própria Corte — quando da cassação do registro do Partido Comunista do Brasil — já havia acentuado tal aspecto: “... Cassado o registro de partido político, necessariamente se extinguem os mandatos dos parlamentares por ele registrados” (Revista Forense, vol. 131/61). Ou, ainda: “**É legítimo o ato da Mesa de Casa Legislativa, de extinção do mandato de parlamentar filiado a partido político que teve seu registro cassado**” (Revista Forense, vol. 131/106).

O eminente Ministro Luiz Gallotti, quando Procurador-Geral da República, em parecer exaustivo sobre a matéria, assinalou que “a cassação do registro de partido político acarreta a perda do mandato dos eleitos sob sua legenda, porque os deputados e senadores no sistema constitucional brasileiro não representam apenas o povo, mas, também, os partidos a que se filiaram” (Revista Forense, vol. 125/74).

Esses aspectos justificam a tese do impetrante, no sentido de que a **preservação dos vínculos com o Partido Político**, sob cuja legenda foi disputado o processo eleitoral, constitui requisito de investidura do suplente no mandato parlamentar.

Trata-se de entendimento perfeitamente compatível com a exigência político-jurídica de fortalecimento das agregiações partidárias.

Por isso mesmo, a relação de contemporaneidade entre a abertura da vaga, a sua imputação a determinado partido político e a integridade do vínculo partidário constituem fatores determinantes da concretização, em direito subjetivo, de uma situação de mera expectativa, até então.

Assim, voto pela **concessão do mandato de segurança**. [grifo nosso]

Coerentemente, o insigne ministro manteve o mesmo posicionamento jurídico por ocasião das recentes decisões do STF sobre o tema, ao atuar como Relator do MS nº 26.603-1/DF, proposto pelo PSDB, oportunidade na qual se manifestou favoravelmente ao argumento de que o mandato pertence ao partido, e não ao indivíduo eleito.

Em seu voto, insurge-se contra as trocas partidárias e fundamenta sua tese no fato de que são muitos os casos de indivíduos eleitos que obtêm quantidades inexpressivas de votos e que logram êxito graças ao quociente eleitoral atingido pelas legendas. Assim, aduz que muitos representantes do povo só o são porque foram escolhidos em função de critérios partidários.

Tal decisão reflete o posicionamento adotado pelo TSE quando do julgamento das Consultas nº 1.398-DF e 1.407-DF, nas quais o PFL e o Deputado Federal Nilson Mourão questionaram ao TSE se os partidos ou coligações teriam o direito de preservar as vagas obtidas pelos sistemas proporcional e majoritário, respectivamente.

Referidas Consultas serão a seguir analisadas.

### **3.1 Da infidelidade partidária nas eleições proporcionais**

O comando do art. 23, inciso XII, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) atribui competência originária à Colenda Corte Eleitoral para responder a consultas formuladas em tese, por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

Com base em citado dispositivo, o extinto PFL, atual DEM, formulou a Consulta nº 1.398-DF, nos seguintes termos:

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

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

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

INDAGA-SE:

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

Por maioria de 6 votos a 1, o TSE, em resposta à consulta, firmou o entendimento de que as vagas obtidas nas eleições proporcionais pertencem aos partidos políticos ou coligações pelas quais o candidato concorreu e foi eleito.

De acordo com o Ministro Relator Cesar Asfor Rocha e com os demais Ministros que o acompanharam, a Constituição Federal, no artigo 14, § 3º, V, estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, entre outras, a filiação partidária. Assim, sem o partido, o candidato não poderia concorrer e, muito menos, eleger-se. Tal ponto, aliás, foi o alicerce no qual os votos convergentes fundamentaram-se.

O Ministro pontuou, ainda, que o vínculo partidário é a identidade política do candidato:

Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

Nesse sentido, o Ministro considerou equivocada a suposição de que o mandato político pertence ao indivíduo eleito. Salientou que tal conjectura equivaleria a dizer que o candidato eleito tornar-se-ia “senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer (...) todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor”.

Nesse contexto, importante ressaltar o entendimento do Ministro Cezar Peluso, terceiro a votar, no sentido de que a resposta a essa Consulta não se restringe à discussão sobre fidelidade partidária, esta uma mera questão interna entre partidos e filiados, mas sim à vontade do eleitor, à soberania do titular do direito ao voto nominal e secreto. De acordo com o Ministro:

Ora, a questão que a consulta suscita sobre a legitimidade do mandato representativo proporcional tem outro fundamento, voltado ao fato externo do cancelamento de filiação ou da transferência de partido, à luz da relação entre o representante e o eleitor, intermediada pelo partido. Afere-se, aqui, não a fidelidade partidária, mas a fidelidade ao eleitor!

Autor do único voto divergente, o Ministro Marcelo Ribeiro afirmou que, em sua convicção, não há norma constitucional, tampouco ordinária, que estabeleça a perda do mandato do parlamentar diante da situação de troca de partido ou cancelamento da filiação partidária.

Com efeito, o Ministro Marcelo Ribeiro não está em posição isolada quanto ao tema. Após a decisão do TSE em referida consulta, muito se discutiu acerca da constitucionalidade ou não da imposição da perda de mandato ao parlamentar que mudasse de partido pelo qual havia sido eleito.

Tal questão já era atacada por Silva (1990), quando este dizia que a CRFB e a Lei nº 9.096/95 não estabeleciam a possibilidade de decretação de perda de mandato eletivo em razão de ato de infidelidade partidária.

Não obstante, o STF, no julgamento dos Mandados de Segurança nº 22.602-DF, 22.603-DF e 22.604-DF, decidiu, por maioria de 8 votos a 3, que o abandono, pelo parlamentar, da legenda pela qual fora eleito, tem como consequência jurídica a extinção do mandato.

O julgamento foi assim resumido pelo Informativo nº 482 do STF:

#### Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 1

O Tribunal julgou, em conjunto, três mandados de segurança impetrados pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, pelo Partido Popular Socialista - PPS e pelo Partido Democratas - DEM (antigo Partido da Frente Liberal - PFL), em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferira requerimento por eles formulado — no sentido de declarar a vacância dos mandatos exercidos por Deputados Federais que se desfiliaram dessas agremiações partidárias —, sob o fundamento de não figurar a hipótese de mudança de filiação partidária entre aquelas expressamente previstas no § 1º do art. 239 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ("Art. 239. A declaração de renúncia do Deputado ao mandato deve ser dirigida por escrito à Mesa, e independe de aprovação da Câmara, mas somente se tornará efetiva e irretroatável depois de lida no expediente e publicada no Diário da Câmara dos Deputados. § 1º Considera-se também haver renunciado: I - o Deputado que não prestar compromisso no prazo estabelecido neste Regimento; II - o Suplente que, convocado, não se apresentar para entrar em exercício no prazo regimental."). MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

## Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 2

**Relativamente ao mandado de segurança impetrado pelo PSDB, de relatoria do Min. Celso de Mello, o Tribunal, por maioria, indeferiu o writ.** Na espécie, a impetração mandamental fora motivada pela resposta dada pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE à Consulta 1.398/DF na qual reconheceu que os partidos políticos e as coligações partidárias têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, se, não ocorrendo razão legítima que o justifique, registrar-se ou o cancelamento de filiação partidária ou a transferência para legenda diversa, do candidato eleito por outro partido. Entendeu-se correta a tese acolhida pelo TSE. **Inicialmente, expôs-se sobre a essencialidade dos partidos políticos no processo de poder e na conformação do regime democrático, a importância do postulado da fidelidade partidária, o alto significado das relações entre o mandatário eleito e o cidadão que o escolhe, o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as relações de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito. Afirmando que o caráter partidário das vagas é extraído, diretamente, da norma constitucional que prevê o sistema proporcional (CF, art. 45, caput: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal."), e que, nesse sistema, a vinculação entre candidato e partido político prolonga-se depois da eleição, considerou-se que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder,** na medida em que migrações inesperadas não apenas causam surpresa ao próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas, mas acabam por acarretar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, em fraude à vontade popular e afronta ao próprio sistema eleitoral proporcional, a tolher, em razão da súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

## Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 3

**Asseverou-se que o direito reclamado pelos partidos políticos afetados pela infidelidade partidária não surgiria da resposta que o TSE dera à Consulta 1.398/DF, mas representaria emanção direta da própria Constituição que a esse direito conferiu realidade e deu suporte legitimador, notadamente em face dos fundamentos e dos princípios estruturantes em que se apóia o Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, I, II e V). Ressaltou-se não se tratar de imposição, ao parlamentar infiel, de sanção de perda de mandato, por mudança de partido, a qual não configuraria ato ilícito, não incidindo, por isso, o art. 55 da CF, mas de reconhecimento de inexistência de direito subjetivo autônomo ou de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo,** como efeito sistêmico-normativo da realização histórica da hipótese de desfiliação ou transferência injustificada, entendida como ato culposo incompatível com a função representativa do ideário político em cujo nome o parlamentar foi eleito. Aduziu-se que, em face de situações excepcionais aptas a legitimar o voluntário desligamento partidário — a mudança significativa de orientação programática do partido e a comprovada perseguição política —, haver-se-á de assegurar, ao parlamentar, o direito de resguardar a titularidade do mandato legislativo, exercendo, quando a iniciativa não for da própria agremiação partidária, a

prerrogativa de fazer instaurar, perante o órgão competente da Justiça Eleitoral, procedimento no qual, em observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV), seja a ele possível demonstrar a ocorrência dessas justificadoras de sua desfiliação partidária. Afastou-se a alegação de que o Supremo estaria usurpando atribuições do Congresso Nacional, por competir a ele, guardião da Constituição, interpretá-la e, de seu texto, extrair a máxima eficácia possível. De igual modo, rejeitou-se a assertiva de que o prevailecimento da tese consagrada pelo TSE desconstituiria todos os atos administrativos e legislativos para cuja formação concorreram parlamentares infiéis, tendo em conta a possibilidade da adoção da teoria do agente estatal de fato. **Diante da mudança substancial da jurisprudência da Corte acerca do tema, que vinha sendo no sentido da inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados, e atento ao princípio da segurança jurídica, reputou-se necessário estabelecer um marco temporal a delimitar o início da eficácia do pronunciamento da matéria em exame. No ponto, fixou-se a data em que o TSE apreciara a Consulta 1.398/DF, ou seja, 27.3.2007, ao fundamento de que, a partir desse momento, tornara-se veemente a possibilidade de revisão jurisprudencial, especialmente por ter intervindo, com votos concorrentes, naquele procedimento, três Ministros do Supremo.** No caso concreto, entretanto, verificou-se que todos os parlamentares desligaram-se do partido de origem, pelo qual se elegeram, e migraram para outras agremiações partidárias, em datas anteriores à apreciação daquela consulta. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

#### Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 4

Os Ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa indeferiram a ordem por fundamentos diversos. O Min. Eros Grau considerou haver dúvida razoável a comprometer a liquidez e certeza do direito alegado pelo impetrante, haja vista que os parlamentares teriam informado que deixaram os quadros do partido por mudança do ideário da agremiação e de perseguições políticas internas, cuja apuração demandaria adequada instrução probatória, incabível na via eleita. Aduziu, ademais, não encontrar, na Constituição Federal, tendo em conta o disposto no seu art. 55, seus incisos e §§ 2º e 3º, preceito do qual se pudesse extrair a afirmação da competência do Presidente da Câmara dos Deputados para declarar a vacância e convocar os suplentes, sem prévia manifestação do Plenário ou da Mesa dessa Casa Legislativa, e após o pleno exercício, pelos parlamentares, de ampla defesa, aos quais, ainda que não se aplicassem aqueles dispositivos, acudiria o previsto no art. 5º, LV, da CF. Ressaltou, ainda, que a Constituição não prescreve a perda de mandato ao parlamentar que solicite cancelamento de filiação partidária ou, eleito por uma legenda, transfira-se para outra. No ponto, esclareceu que a Emenda Constitucional 1/69 estabelecia o princípio da fidelidade partidária, o qual veio a ser suprimido pela Emenda Constitucional 25/85, não o tendo adotado a vigente Constituição, que, no rol taxativo de causas de perda de mandato elencadas no seu art. 55, não inseriu a desfiliação partidária. Concluiu que a criação de hipótese de perda de mandato parlamentar pelo Judiciário, fazendo as vezes de Poder Constituinte derivado, afrontaria os valores fundamentais do Estado de Direito. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

#### Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 5

O Min. Ricardo Lewandowski levou em conta as peculiaridades do caso, e os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, bem como do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Confirmando a assertiva de que a EC 25/85 suprimira a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária, aduziu que a mudança de partidos, no caso, ocorreria de forma coerente com a jurisprudência até então firmada pela Corte, e alertou sobre os sérios problemas que poderiam advir da adoção do entendimento do TSE retroativamente. Também entendeu não haver direito líquido e certo, diante da necessidade de dilação probatória, com observância do devido processo legal, acerca dos motivos da desfiliação. O Min. Joaquim Barbosa, de início, asseverou, tendo em vista o disposto no art. 45 da CF, que o titular derradeiro do poder é o povo, em nome do qual agem os representantes, razão por que afirmou ter dificuldade em admitir, como decidira o TSE, que a fonte de legitimidade de todo o poder estivesse nos partidos, pois isso levaria ao alijamento do eleitor do processo de manifestação de sua vontade soberana. No mais, manifestou-se no mesmo sentido dos votos divergentes quanto à ausência de direito líquido e certo e de previsão constitucional da sanção de perda de mandato, frisando, por fim, a impossibilidade de retroação da decisão ante o princípio da segurança jurídica. Vencidos os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, que concediam a ordem tal como requerida, estabelecendo, como marco temporal para aplicação do princípio da fidelidade partidária, a atual legislatura, iniciada em fevereiro de 2007. Alguns precedentes citados: MS 20927/DF (DJU de 15.4.94); ADI 1063/DF (DJU de 25.6.2001); ADI 1407/DF (DJU de 1º.2.2001); ADI 1351/DF (DJU de 30.7.2007). MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

#### Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 6

Quanto ao mandamus impetrado pelo DEM, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, o Tribunal, por maioria, na linha da orientação firmada no MS 26603/DF, concedeu parcialmente a ordem, para o efeito de determinar ao Presidente da Câmara dos Deputados que remeta ao TSE o pedido de declaração de vacância do posto ocupado por uma deputada federal, litisconsorte passiva, cujos documentos trazidos aos autos demonstram ter ela se desfilado em data subsequente à fixada como marco temporal para a prevalência de atos cobertos pelo princípio da segurança jurídica, a fim de que aquela Corte, após adotar resolução disciplinadora do procedimento de justificação, decida sobre a matéria. Vencidos os Ministros Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, que denegavam totalmente a ordem, e os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio que a concediam em maior extensão, todos com base nos fundamentos de seus votos expendidos naquele writ. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

#### Infidelidade Partidária e Vacância de Mandato - 7

No que se refere ao mandado de segurança impetrado pelo PPS, de relatoria do Min. Eros Grau, o Tribunal, por maioria, também na linha da orientação firmada no MS 26603/DF, indeferiu o writ. O Min. Eros Grau, relator, assim como o fizeram os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, reafirmaram os fundamentos de seus votos naquele mandado de segurança. Vencidos os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, que com base nas mesmas razões expostas no referido writ, concediam a ordem tal como requerida. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. (MS-26602) MS 26603/DF, rel. Min. Celso de Mello, 3 e 4.10.2007. (MS-26603) MS 26604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, 3 e 4.10.2007. (MS-26604)

Extrai-se do Informativo retro citado que o STF reviu posicionamento há muito consolidado na Corte – inicialmente esposado no voto do Ministro Celso de Mello no MS nº 20.916-DF e, posteriormente, solidificado no julgamento do MS nº 20.927-DF, em 1989 – de que a infidelidade partidária não deveria ter repercussão sobre o mandato parlamentar. De acordo com o antigo posicionamento, a maior sanção que a agremiação partidária poderia impor ao filiado infiel era a exclusão de seus quadros.

Com a nova orientação, porém, atribuiu-se primazia aos partidos políticos, elementos indispensáveis à democracia e sem os quais as candidaturas deixam de existir, para relegar o candidato, o qual não possui direito subjetivo autônomo à manutenção pessoal do cargo.

No dizer de MENDES, COELHO e BRANCO (2008, p. 774):

O certo é que a presença dos partidos políticos num regime democrático modifica a própria concepção que se tem de democracia.

No regime de democracia partidária, os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária. E, como ensinou Duverger, 'o mandato partidário tende a sobrelevar o mandato eleitoral'. Nesse contexto, o certo é que os candidatos, eles mesmos, não seriam detentores dos mandatos.

Os mandatos pertenceriam, assim, aos partidos políticos. As vagas conquistadas no sistema eleitoral proporcional pertenceriam às legendas. Esta é uma regra que decorre da própria lógica do regime de democracia representativa e partidária vigente em nosso país.

Isso não implica a adoção de uma concepção de mandato imperativo ou de mandato vinculado. A democracia representativa no Brasil pressupõe a figura do mandato representativo, segundo o qual o representante não fica vinculado aos seus representados. O mandato representativo não pode ser revogado pelos eleitores, nem pelos partidos. O mandato representativo é mandato livre.

### **3.2 Da infidelidade partidária nas eleições majoritárias**

Resolvida pelo TSE a questão da infidelidade partidária em relação aos eleitos pelo sistema proporcional, coube a esta Corte responder à Consulta nº 1.407-DF, agora formulada pelo Deputado Federal Nilson Mourão, eleito pelo Estado do Acre e sob a legenda do PT, nos seguintes termos:

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

Dessa vez por unanimidade, o TSE acordou que os mandatos de eleitos para cargos majoritários, a exemplo dos proporcionais, são dos partidos.

O Ministro Relator Carlos Ayres Britto fundamentou seu voto na tese de que o fato de o candidato a um cargo majoritário ter menos dependência do partido do que aquele que disputa uma eleição proporcional, não o torna um independente. Antes de tudo, o candidato deve se filiar a um partido político para concorrer às eleições, e é nesse contexto que o eleitor o enxerga.

A *ratio decidendi* do julgado foi a mesma adotada por ocasião do julgamento da Consulta nº 1.398/DF, pelo TSE, e dos Mandados de Segurança nº 22.602-DF, 22.603-DF e 22.604-DF, pelo STF: o candidato não existe fora do partido e não possui direito autônomo à manutenção pessoal do cargo. Como o representante eleito a um cargo público media sua representação eleitoral pelo partido político, ele renuncia ao posto ao deixar a legenda pela qual se elegeu.

### **3.3 Resolução TSE nº 22.610 e PEC nº 23/2007**

Quando do julgamento dos Mandados de Segurança nº 22.602-DF, 22.603-DF e 22.604-DF, o STF determinou que caberia ao TSE editar resolução que regulamentasse a adoção das novas regras concernentes à fidelidade partidária.

Surgiu, dessa forma, a Resolução TSE nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução TSE nº 22.733, de 11.03.2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

RESOLUÇÃO Nº 22.610

**Relator:** Ministro Cezar Peluso.

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

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

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

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequêntes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único – Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.

Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequênte para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único – Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.

Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único – Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.

A repercussão das decisões do TSE e do STF, bem como da Resolução TSE nº 22.610, foi imediata no Congresso Nacional. No dia 17 de outubro de 2007, o Senado Federal aprovou a PEC nº 27/2007, de autoria do Senador Marco Maciel (DEM-PE), que altera os artigos 17, 46 e 55 da CRFB. Veja a íntegra da redação final aprovada pelo Senado Federal:

#### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº , DE 2007

Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 17. ....

V - titularidade dos mandatos parlamentares.

.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que se desfiliar do partido pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

§ 6º A perda do mandato de ocupante de cargo eletivo do Poder Executivo será declarada pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de Presidente ou Vice-Presidente da República; pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando se tratar de Governador ou Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal; e pelo Juiz Eleitoral, quando se tratar de Prefeito ou Vice-Prefeito, mediante comunicação do órgão de direção partidária do respectivo nível.

§ 7º A comunicação prevista no § 6º será acompanhada de documento comprobatório da desfiliação, observado o disposto nos arts. 79, 80 e 81, desta Constituição, para os casos de Presidente ou Vice-Presidente da República, e, para os demais casos, também o disposto na respectiva Constituição estadual ou Lei Orgânica municipal." (NR)

"Art. 46. ....

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes do mesmo partido." (NR)

"Art. 55. ....

VII - que se desfiliar do partido político pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão.

.....

§ 5º No caso previsto no inciso VII, a perda do mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de três sessões ordinárias ou extraordinárias, mediante comunicação do órgão de direção nacional do partido político, acompanhada de documento comprobatório da desfiliação." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir da primeira eleição subsequente.

Atualmente, a PEC encontra-se da Câmara dos Deputados, para onde foi remetida 22/10/07, por meio do Ofício SF nº 1494.

Tal passo representa um avanço na desejada e necessária reforma política a ser realizada no País, eis que retira da inércia e coloca em prática o que há muito almejado: a coerência e a moralidade no sistema político-partidário brasileiro e, conseqüentemente, a consolidação da democracia.

## CONCLUSÃO

A questão da fidelidade partidária, defendida e clamada por todos os setores da sociedade, é apontada como o remédio para os absurdos do cenário político brasileiro, na tentativa de colocar ordem e dar coerência ao caótico sistema político-partidário. Em outros termos, a fidelidade partidária é alçada ao patamar de elemento moralizador da vida partidária brasileira.

Com efeito, para a existência de um verdadeiro Estado Democrático de Direito é necessário que haja uma organização política capaz de oferecer, além da governabilidade, uma estabilidade partidária que não coloque a nação e seus poderes em estado de sobressaltos toda vez que um deles precisar promover reformas e inovações.

Nesse contexto, tem-se que a estabilidade política só se alcança com partidos fortes, e estes somente serão fortes se seus militantes, filiados e representantes viverem sob recíproco compromisso de fidelidade partidária.

As recentes manifestações do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral a favor da fidelidade partidária e da conseqüente perda de mandato eletivo do candidato infiel constituem-se marco histórico nessa caminhada. Tal medida não se traduz em usurpação de competência do Poder Legislativo federal, denotando, apenas, que a abrangência do processo de redemocratização do País exige ajustes em diversos segmentos político-partidários.

Contudo, há que se ter cautela na aplicação das recentes decisões das citadas Cortes Superiores, bem como na aplicação da Resolução TSE nº 22.610. Há nesta Resolução a ressalva quanto à não caracterização de infidelidade partidária quando: a) houver incorporação ou fusão do partido; b) houver criação de novo partido; c) houver mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e d) houver grave discriminação pessoal. Tais hipóteses são consideradas como justa causa para a desfiliação partidária.

Porém, outra questão surge. E se, no exercício do mandato eletivo, o candidato eleito não concordar com novas diretrizes adotadas pelo partido e, dessa

forma, dele for expulso em razão de alegada indisciplina e infidelidade partidária, perde também o mandato?

Têm-se aqui duas ponderações. Em primeiro lugar, o candidato, apesar de dever fidelidade ao partido, está sempre obrigado a aceitar as imposições dele emanadas? Ou seja, perde o candidato eleito a sua liberdade de expressão, pensamento e livre convicção e passa a ser mero títere do partido? Em segundo lugar, mas não menos importante, essa hipótese não caracterizaria uma forma de controle das oligarquias partidárias em face das minorias?

Há, definitivamente, diversas variáveis que podem conduzir o instituto da fidelidade partidária tanto para o caminho moralizador da vida político-partidária brasileira, como, também, para o outro caminho, este indesejável, de imposições, restrições e controle oligárquico do mandato eletivo.

De toda sorte, não há como negar que as recentes decisões do STF e do TSE representam um avanço na consolidação da democracia, mesmo que, a partir desse momento, deva-se ter ainda mais cautela na aplicação do instituto da fidelidade partidária.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm)>. Acesso em: 31 out. 2007.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)>. Acesso em: 31 out. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 31 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 20.916. Relator: Ministro Carlos Madeira. Relator para o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 11 de outubro de 1989. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de março de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.602/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 3 e 4 de outubro de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.603/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 3 e 4 de outubro de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.604/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 3 e 4 de outubro de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RCED nº 442. Acórdão nº 12.290. Relator: Ministro Torquato Lorena Jardim. Brasília, 2 de abril de 1992. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 de maio de 1992. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CTA nº 1.398. Resolução nº 22.526. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, 27 de março de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CTA nº 1.407. Resolução nº 22.600. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 16 de outubro de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 25 de outubro de 2007. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 de outubro de 2007. Republicado em 27 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

INFIDELIDADE Partidária e Vacância de Mandato. *Informativo STF*, Brasília, 1º a 5 de outubro de 2007, Nº 482.

PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da Cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p. 517-543.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha e VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontos Luz de Pádua. *Direito eleitoral brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face da lei 9.504/97*. 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI*. Versão 3.0. Lexikon Informática Ltda, 1999.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Brasília: Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado, 2004.

MEZZARROBA, Orides. *O partido político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MILL, Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. de Manoel Santos Jr. Brasília: UnB, 1981.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos – condições de elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

ARISTÓTELES. *La Gran Moral. Moral a Eudemo*. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=6484](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=6484)>. Acesso em: 07 maio 2007.

ARISTÓTELES. *Política*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bk000426.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2007.

COMPLAK, Krystian. Instrumentos de Participação Popular no Direito Constitucional - A Experiência do Direito Constitucional Comparado - Visão Européia e Latino-Americana - Propostas e alternativas. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 6, nº 62, out/2006. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=223](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=223)>. Acesso em: 31 out. 2007.

CZORNEI, Eleutério. Poder, partidos políticos e fidelidade partidária após o fim dos regime militar. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 5, nº 57, jul/2005. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=213](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=213)>. Acesso em: 31 out. 2007.

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, nº 27, dez/1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>>. Acesso em: 1º nov. 2007.

JARDIM, Torquato. A Regulamentação Legal dos Partidos Políticos no Brasil. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 4, nº 52, abr/2004. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=189](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=189)>. Acesso em: 31 out. 2007.

MARTINS, Daniel Gouveia de Mello. As origens da infidelidade partidária no Brasil. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 7, nº 64, abr/2007. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=238](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=238)>. Acesso em: 31 out. 2007.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e Democratização - Parte I. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 2, nº 45, jul/2002. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=20](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=20)>. Acesso em: 31 out. 2007.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e Democratização - Parte II. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 2, nº 45, jul/2002. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=21](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=21)>. Acesso em: 31 out. 2007.

SANTANO, Ana Cláudia. Os Partidos Políticos. *Revista Paraná Eleitoral*, ano 6, nº 62, out/2006. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impreso.php?cod\\_texto=221](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=221)>. Acesso em: 31 out. 2007.