

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Bruna Souza de Melo

DA APLICABILIDADE DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COM FULCRO EM  
DESOBEDIÊNCIA A DIRETRIZ PARTIDÁRIA DIRECIONADA AO *IMPEACHMENT*

Porto Alegre  
2016

Bruna Souza de Melo

DA APLICABILIDADE DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COM FULCRO EM  
DESOBEDIÊNCIA A DIRETRIZ PARTIDÁRIA DIRECIONADA AO *IMPEACHMENT*

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como pré-requisito para obtenção do título de  
Especialista em Direito do Estado da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder  
Reverbel.

Porto Alegre  
2016

*O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que da sua ignorância nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacaios de exploradores do povo.*

*Bertold Brecht (O Analfabeto Político)*

## RESUMO

O partido político tem suas primeiras raízes já na Antiguidade clássica, quando surgiram os primeiros grupos de interesses. Porém apenas com a democracia liberal que se estruturou conforme o conceito moderno. A evolução do papel da grei no Estado foi conforme a evolução da democracia. Para o último modelo de Democracia, o Estado de Partidos, o partido tem papel fundamental como representante ideológico da sociedade para que se possa formar a vontade coletiva proporcionalmente às diversas ideologias da sociedade, representadas pelo partido político. Os eleitores passam a votar então na ideologia que é defendida pelo partido, por isso os representantes devem defender as diretrizes partidárias. Esse cumprimento dos compromissos de lealdade com o programa do partido e de obrigações assumidas com seus dirigentes define-se como fidelidade partidária. Estudando a natureza do impeachment e aplicando-o numa interpretação sistemática da Constituição Federal, infere-se pela possibilidade de emissão de diretrizes para serem seguidas no procedimento. A consequência do desrespeito seria a infidelidade partidária e, havendo previsão de expulsão, poderia o parlamentar perder o mandato.

**Palavras-chave:** Partidos políticos; Estado de Partidos; Fidelidade Partidária; Mandato Partidário; Impeachment.

## RESÚMEN

Los partidos políticos tienen sus raíces embrionarias en la Antigüedad Clásica, cuando surgieron los primeros grupos de interés. Pero sólo con la democracia liberal quedaron estructurados de acuerdo al concepto moderno. Su evolución en el Estado se da conforme la evolución de la democracia. Para el último modelo de esta, llamado Estado de Partidos, el partido tiene papel clave como representante ideológico de la sociedad para que se pueda formar la voluntad colectiva en proporción a las diferentes ideologías, representadas por el partido político. Los votantes eligen la ideología que es promovida por el partido, por lo que los representantes deben defender las pautas de este. Este cumplimiento de los compromisos de lealtad al programa del partido y obligaciones con sus dirigentes se define como la fidelidad partidaria. Del estudio de la naturaleza del *impeachment* y su aplicación en una interpretación sistemática de la Constitución, se infiere la posibilidad de emitir directrices a seguir en el procedimiento de *impeachment*. La consecuencia de la falta de respeto sería la infidelidad al partido y, con la previsión de sanción de expulsión, podría perder el mandato parlamentario.

**Palabras clave:** Partidos políticos; Estado de Partidos; Fidelidad Partidaria; Mandato Partidario; *Impeachment*.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>2 DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
2.1 O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	09
2.1.1 <i>O surgimento dos partidos políticos no Brasil</i> .....	11
2.2 CONCEITUAÇÃO .....	15
2.3 TEORIAS DO PARTIDO POLÍTICO .....	18
2.3.1 <i>Concepção tradicional</i> .....	18
2.3.2 <i>Concepção orgânica</i> .....	19
2.4 TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS .....	21
2.5 SISTEMAS PARTIDÁRIOS .....	23
2.6 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO .....	28
<b>3 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA</b>	
3.1 DO ESTADO DE PARTIDOS .....	32
3.2 CONCEITUAÇÃO .....	36
3.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO MUNDO .....	38
3.4 HISTÓRICO DO INSTITUTO DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	41
3.5 O INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	45
3.6 MUDANÇA DA TITULARIDADE DO MANDATO .....	49
<b>4 DA APLICABILIDADE DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO IMPEACHMENT</b>	
4.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE E PROCESSO DE IMPEACHMENT .....	58
4.1.1 <i>Breve conceituação de Impeachment</i> .....	58
4.1.2 <i>Histórico do Impeachment</i> .....	59
4.1.3 <i>Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro</i> .....	64
4.1.4 <i>Procedimento do Impeachment</i> .....	67
4.2 DA APLICABILIDADE DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO PROCESSO DE IMPEACHMENT .....	69
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	74
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	77

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto a Fidelidade Partidária no ordenamento jurídico brasileiro e tem como objetivo geral identificar se a legislação pátria dá aos partidos políticos, tidos como pilares de sustentação do sistema democrático de governo, os meios para se estruturarem de forma tal a ocuparem o papel institucional que deles se espera, especialmente no que diz respeito à fidelidade partidária.

Como objetivo específico, tem a análise, sob a óptica da política jurídica, da aplicabilidade do instituto da fidelidade partidária na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a possibilidade de efetivação do instituto na ordem político-jurídica, mais especificamente frente à desobediência de diretriz partidária direcionada ao processo de *impeachment*.

O tema situa-se na área do Direito Eleitoral, que trata das normas do direito público que visam regular a forma de escolha dos representantes populares para o exercício de cargos dos Poderes Executivo (administração pública direta) e Legislativo (os parlamentos que elaboram as leis), nas esferas municipal, estadual e federal. Tal escolha é feita pelos cidadãos brasileiros, através de voto secreto, por meio do sufrágio universal.

Porém, para que o cidadão exerça cargo eletivo, a Constituição Federal de 1988 impôs alguns requisitos, como a necessidade da filiação a um partido político. E para que esse vínculo do partido com o representante não fosse simplesmente burocrático, já que este não é o papel da grei partidária na democracia de partidos, houve a previsão do instituto da fidelidade partidária.

A fidelidade partidária é essencial para que o eleitor saiba qual ideologia e para que se sinta seguro quanto à posição política que será adotada pela pessoa ou partido em que está votando e, principalmente, que aquela ideologia seja representada do início ao fim do mandato.

E neste ponto começa a discussão político-jurídica acerca da efetividade de tal instituto, uma vez que a Constituição não afirmou expressamente a possibilidade de perda de mandato do representante caso não cumprisse a ordem de ser fiel ao partido por que se elegeu, seja através da troca de partido ou por desobediência ao programa e às diretrizes partidárias.

Vencida a discussão sobre a aplicação do instituto da fidelidade partidária e conseqüente perda de mandato, cabe ainda vencer a discussão sobre a aplicabilidade ou não

de tal instituto frente às diretrizes partidárias que tenham como objetivo orientar os parlamentares diante do processo de *impeachment*, tema que reflete o cenário político atual.

Neste contexto, o primeiro capítulo trabalha os partidos políticos sob diferentes enfoques, como o surgimento, tanto na esfera global quanto na realidade brasileira; a sua definição e concepção sob diferentes ópticas teóricas; seus tipos; os sistemas partidários possíveis; e a variedade de sistemas eleitorais adotados no Brasil.

Desta maneira procura-se demonstrar a importância do partido político na história das civilizações modernas e como procedeu seu surgimento para definir grupos de pessoas com que compartilhavam da mesma ideia. Também será mostrado seus diferentes papéis conforme a democracia também mudava, até chegar ao cenário atual e visualizar que os sistemas eleitorais são baseados nele.

No segundo capítulo será abordada a fidelidade partidária e a democracia de partidos. Tratará acerca do Estado de Partidos como etapa última da democracia no cenário atual e o papel do partido político nesse contexto, bem como da fidelidade partidária. Passaremos a analisar então o instituto da fidelidade partidária: seus conceitos; características básicas; sua aplicação em outros países do mundo, assim como a sua aplicação no contexto histórico brasileiro até a Constituição Federal de 1988. Além da aplicação na legislação brasileira, será enfocada na última parte do capítulo o debate sobre a sua aplicabilidade ou não diante da última Carta Política e a interpretação dada pelos tribunais acerca do tema que se tornou pacífica.

No terceiro e último capítulo, será analisado o instituto do *impeachment*, seu conceito, histórico e aplicação parlamentar, para poder analisar se haveria como caracterizar a infidelidade partidária por desobediência de diretriz partidária direcionada ao processo de *impeachment*.

Nas considerações finais procura-se demonstrar se as hipóteses básicas da pesquisa foram ou não confirmadas, se há a adoção do instituto da fidelidade partidária de maneira a fortalecer os partidos políticos para cumprirem seu verdadeiro papel na democracia e se haveria possibilidade de aplicar o instituto inclusive diante de diretrizes partidárias com fulcro no *impeachment*.

## 2 DOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 2.1 O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Estabelecer a origem dos partidos se torna importante, pois afeta profundamente o que os partidos são na atualidade. E deve-se frisar que o surgimento dos partidos se deu concomitantemente com o desenvolvimento da democracia.

Seu surgimento está relacionado diretamente à democracia indireta ou representativa, que, nos ensinamentos de Kelsen, caracteriza-se pelo governo estatal ser exercido por aqueles eleitos pelo povo. Sendo este último, o povo com direito a voto, um conceito bem restrito através dos tempos.<sup>1</sup>

Anteriormente à democracia liberal, partido era um termo utilizado para designar um clã constituído em torno de personagens importantes, seja um senhor feudal, um cortesão de prestígio ou um príncipe de sangue. O moderno sentido da palavra nasce junto dos parlamentos e das eleições.<sup>2</sup> Para elucidar, recorreremos a um rápido retrospecto.

Somente com o desenvolvimento da agricultura, com o estabelecimento da propriedade privada, com a escravidão e com a supressão da contagem da filiação pelo ramo materno que surgiu a necessidade da formação das primeiras cidades e de administradores para conduzirem esta nova ordem.

Na Grécia Antiga, principalmente em Atenas, o poder da *polis* era disputado por grupos de interesses, nos quais os defensores da oligarquia, aristocracia e da democracia se manifestavam. Do mesmo modo em Roma, patrícios e plebeus disputavam o controle do Império. Vislumbra-se, portanto, o surgimento de grupos, as facções, que mais tarde viriam a caracterizar os partidos políticos, pois, como assevera Mezzaroba, ainda não há uma estrutura organizacional com princípios programáticos duradouros e difusos.<sup>3</sup>

Já no período medieval, após a fragmentação do Império Romano decorrente das invasões bárbaras, o poder político, antes centrado na figura de um imperador ou de uma república, consolidou-se nas mãos da Igreja Católica, mantendo-o por toda a Idade Média, fato favorecido pela estrutura feudal. Nesse momento histórico, em razão da própria estrutura

---

<sup>1</sup> SANTANO, Ana Claudia. *Os Partidos Políticos*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 fev.2016.

<sup>2</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade Partidária no Brasil: Análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 77.

<sup>3</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002, pp. 21-22.

da sociedade feudal, que limitava ao clero e à nobreza a participação no processo decisório, e pela hereditariedade que marcou o processo sucessório em termos de poder, não havia razão de ser aos partidos políticos.

Já entre os séculos XIII e XIX, do final do período medieval até a formação dos Estados constitucionais na Europa, a ideia que se tinha era que tudo que o soberano fazia em favor dos súditos não seria sua obrigação, mas simples decorrência de sua magnitude e generosidade. Nesse quadro começa a nascer nova mentalidade que busca elevar os súditos à condição de cidadãos, convertendo-os em detentores de direitos inalienáveis frente ao soberano. A vontade do governante passaria, então, a ser determinada pelo conteúdo da lei, não mais pelo seu livre arbítrio.<sup>4</sup>

A noção de governante era antes concebida numa posição necessariamente antagônica ao povo por eles governado, mas cujo poder era necessário. E com o advento dessa nova mentalidade, os governados passaram a entender melhor que os vários magistrados do Estado eram mandatários, ou seus delegados, podendo ser destituídos à sua vontade.<sup>5</sup>

Impunha-se assim a necessidade de que os governantes se identificassem com o povo, de forma que os interesses e a vontade fossem idênticos entre eles. Já não havia mais necessidade de o povo proteger-se contra seus governantes uma vez que estes, em tese, externavam nada mais que a vontade da própria nação.

Em função disso, o surgimento dos partidos políticos na concepção moderna localiza-se num lapso temporal que vai desde os fins do século XVIII até a primeira metade do século XIX, na passagem do Antigo Regime Absolutista para o Estado Liberal, quando se apresentam como instrumentos de mediação entre a sociedade e o poder político.

Porém, já no Estado Liberal, nos seus primeiros anos, ainda eram postos entraves ao funcionamento ideal dos partidos. Um exemplo disso é a Lei francesa denominada *Le Chapellier*, de 17 de junho de 1791, que proibiu toda classe de corporações de cidadãos do mesmo estado e profissão, por entender que tais corporações limitavam a liberdade individual que deveria ser absoluta. Este posicionamento absolutamente contrário aos partidos políticos de todo o primeiro liberalismo político tem base rousseauiana e representa uma importante corrente de pensamento.<sup>6</sup>

Em função desses entraves num primeiro momento do liberalismo político, que Duverger entende que os verdadeiros partidos datam apenas de um século e meio, já que, em

---

<sup>4</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 88.

<sup>5</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 77.

<sup>6</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., pp. 77-78.

1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos), conhecia os partidos políticos, no sentido moderno do termo; encontravam-se clubes populares, associações de pensamentos, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito; a partir daquela metade do século XIX e até 1950, funcionavam na maior parte das nações civilizadas enquanto o resto dos países se esforçava por imitá-las.<sup>7</sup>

Conforme Maurice Duverger, os partidos políticos nasceram e se desenvolveram ao mesmo tempo que os processos eleitorais e parlamentares. Apareceram primeiramente sob a forma de comitês eleitorais, encarregados não só de dar ao candidato o patrocínio de notabilidades, como de reunir os fundos necessários à campanha.

Portanto, a caracterização do partido político adveio do desenvolvimento de blocos parlamentários pelos representantes da sociedade encarregados de interesses de ordem ideológica. E exatamente em função dessas lutas ideológicas de grupos de interesses que os grupos parlamentares foram se transformando em partidos políticos.

Com a progressiva consolidação dos partidos políticos, houve então um período no sistema político liberal em que estes foram tratados com indiferença. E, logo após, com a sucessiva proliferação e fortalecimento destes, assim como dos sindicatos e associações, tornou-se necessária uma norma estatal para regulamentá-los.<sup>8</sup>

Finalmente, a última etapa do arraigamento dos partidos deu-se com a sua constitucionalização, verificada por volta da II Guerra Mundial, como forma de robustecer as democracias, mantendo-as distantes do personalismo patriarcal e ditatorial.

Portanto, verificam-se as quatro etapas que Heller assim delineou nas relações entre Estado e partido: 1ª. A hostilidade ou oposição generalizada do Estado ao fenômeno partidarista; 2ª. O desconhecimento ou indiferença estatal diante dos partidos políticos; 3ª. A legalização inicial a eles, por meio de uma tímida regulamentação normativa; e 4ª. A constitucionalização dos mesmos com a incorporação na Carta Magna.<sup>9</sup>

### *2.1.1 O surgimento dos partidos políticos no Brasil*

No Período Colonial, desde o início da exploração comercial do Brasil até a independência em 1822, existiram apenas agrupamentos políticos com motivações ligadas

<sup>7</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 19.

<sup>8</sup> TORRES, Mateus Gambá. *O instituto da fidelidade partidária e sua inaplicabilidade na ordem jurídica brasileira contemporânea*. Monografia (Graduação em Direito) – Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002, pp. 5-6.

<sup>9</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 88.

principalmente à luta pela independência de Portugal.<sup>10</sup>

A vida constitucional do Brasil se fez sempre no Império e na República à base de personalidades, de líderes políticos e caudilhos, homens que dirigiam correntes de opinião ou interesses, valendo-se do partido apenas como símbolo de aspirações políticas, nunca como organizações de combate e ação.<sup>11</sup>

No Império existiam dois grandes partidos: o Liberal e o Conservador. O primeiro exprimia na sociedade os interesses urbanos da burguesia comercial, o idealismo dos bacharéis, o reformismo progressista das classes sem compromissos diretos com a escravidão e o feudo. O segundo formavam o partido da ordem, o núcleo das elites satisfeitas e reacionárias, o âmbito dos grupos econômicos mais poderosos da época. Porém, na prática nem sempre reflete a coerência das posições que assumiram as duas forças partidárias do Império, pois em face do poder que cobiçavam a ideologia partidária era deposta para prevalecerem as conveniências de ocasião.

Em relação ao Império, conforme Bonavides, a Primeira República ainda sofreu considerável retrocesso visto que o sentimento político foi prejudicado por dois motivos: a mentalidade antipartidária e o caráter regional das organizações partidárias, *que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão-somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas*.<sup>12</sup>

Seria nesse contexto porém que surgiriam os primeiros germes que dariam seguimento ao partido de quadros nacionais. Vastos movimentos de opinião trouxeram desordenada, mas precursoramente, a intervenção de ponderáveis massas políticas no processo eleitoral, renunciando o fim do longo ciclo republicano antipartidário que compuseram a mentalidade política até 1930.

Já na Segunda República (1930-1937), foi implantado o primeiro Código Eleitoral, em 1932, concretizando importantes passos no sentido de preparar as condições básicas indispensáveis à autenticidade democrática do partido político, visto a instituição da representação proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral

Contudo, a constituinte de 1934 deixou clara a intenção dos legisladores em enfatizar o fracasso dos partidos políticos e a total incapacidade das elites em focalizar uma solução a não ser pela plena supressão e extinção dos partidos. Foi omissa na criação do partido político

---

<sup>10</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. *A Fidelidade Partidária e a Democracia Representativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Monografia (Graduação em Direito) – Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006, p. 27.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 377

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p. 379-380.

nacional de modo que as eleições implícitas no sistema seriam disputadas ainda por partidos estaduais. Por outro lado, adotou a proporcionalidade da representação e o sufrágio universal, igual e direto, bem como manteve as conquistas obtidas com o Código de 1932.<sup>13</sup>

Logicamente que todos esses institutos políticos se dissolveram por completo com a implantação do Estado Novo (1937-1945), no qual não havia partido político, canal de representação sindical se constituía em um regime totalmente burocrático.

Em 1945, com a ditadura já agonizante, haveria uma guinada para a democracia com a instituição do novo Código Eleitoral, Lei nº 7586, adotando o partido de âmbito nacional, com candidatura partidária obrigatória, e a representação proporcional.

Constitucionalmente falando, até a Constituição Federal de 1937 não havia qualquer disposição sobre os partidos políticos, sendo que a primeira menção constitucional sobre os partidos aparece na Constituição Federal de 1946, na qual são referidos de forma burocrática e repressiva, com duas menções nos artigos. 119, I e 141, §13<sup>14</sup>, que tinham esta redação:

Art 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se:

I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos;

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

Na época, havia agremiações menores, de esquerda, como o Partido Socialista Brasileiro, que conservavam um caráter ideológico definido, mas, tanto quanto o Partido de Representação Popular (constituído por remanescentes do integralismo e pelo Partido Comunista) não logravam participar da vida política com a força e o prestígio eleitoral dos três principais partidos: Partido Social Democrático, Partido Trabalhista Brasileiro e União Democrática Nacional. Essas três greis partidárias repartiam entre si, de forma oscilante, a influência política do país.<sup>15</sup>

Marcio Nunes Rabat faz uma consideração a este momento histórico:

A primeira grande experiência brasileira de formação de partidos de dimensão nacional, potencialmente mobilizados de forças sociais amplas, deu-se entre 1945 e 1964, coincidindo, como em outros países, com a ampliação progressiva do sufrágio e com o aprofundamento de mecanismos propriamente capitalistas de reprodução social e econômica. Pode-se dizer que foi uma experiência bem-sucedida, dela resultando tanto a criação de partidos com bases sociais, relativamente claras como a

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 379-382.

<sup>14</sup> SANTANO, Ana Claudia. Ob. cit.

<sup>15</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 384.

penetração gradativa de grandes contingentes da população nas lides eleitorais, apesar do estreitamento de possibilidades decorrentes da exclusão forçada dos partidos comunistas.<sup>16</sup>

Na época de Getúlio Vargas, iniciou-se no Brasil uma doutrina antipartidária muito forte, composta de grandes intelectuais, que pregavam a ideia de que a existência de um sistema partidário no país seria o fim da democracia, e que o parlamento em si não tinha função nenhuma, mas apenas usurpadora da função estatal. Assim, os partidos políticos eram um mero instrumento para adquirir parcelas do poder estatal.

Até 1965, ocorreu um constante desenvolvimento e fortalecimento dos partidos políticos, o que levou conseqüentemente a uma identificação maior entre as cúpulas e as bases partidárias então existentes. Porém, durante o Regime Militar, foi criada a Lei nº 4740/65 que estabelecia regras rígidas com o objetivo de diminuir a quantidade e a qualidade das organizações partidárias. Para garantir o controle do Estado, determinava-se através dela tanto a organização interna quanto o procedimento externo dos partidos.<sup>17</sup>

Contudo, com o Ato Institucional nº 2, os partidos políticos foram extintos, deixando condições de permanecer apenas dois partidos: o ARENA e o MDB, que na verdade nem tinham nome de partidos políticos.

Embora o revés causado pelo AI nº 2, a previsão constitucional dos partidos políticos aumenta ironicamente na Constituição de 1967, dispendo-se sobre diversos pontos relevantes para tais organizações, como a imunidade tributária (artigo 20, III); participação na organização das comissões parlamentares de inquérito (artigo 32, parágrafo único e artigo 39); representação à Câmara para declaração de perda de mandato (artigo 37, § 20); organização, funcionamento e extinção (artigo 149 e incisos) e a possibilidade do partido ser acionista de empresa jornalística (artigo 166, III).

Na Constituição de 1969 manteve-se a previsão da existência de partidos (artigo 152, dispendo sobre a livre criação de partidos e sua organização), mas mesmo assim o Brasil ainda permanecia do regime político ditatorial. Até que, após muitas batalhas e de um período pouco silencioso e até hoje muito tormentoso, iniciou-se o processo de redemocratização, em 1985.

Após a Constituição Federal de 1988 as regras partidárias somente se aprimoraram garantindo a livre criação e organização dos partidos, sua autonomia, a disciplina e fidelidade

---

<sup>16</sup> RABAT, Márcio Nuno. Mais Política e Menos Reforma. In: *Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política?* Curitiba: nº 53/54, jul/dez, 2004.

<sup>17</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 30.

partidárias, o fundo partidário, não os submetendo a qualquer ente estatal, tentando assim garantir que sua função societária pudesse ser cumprida.

## 2.2 CONCEITUAÇÃO

A fim de chegar à conclusão da definição de partido político, enquanto órgão mediador da representação política, deve-se antes relacioná-lo com parte e facção, institutos com os quais é confundido reiteradamente. Apesar de apresentarem alguns pontos em comum, a utilização como sinônimo é bastante equivocada, como se notará adiante.

Entre os séculos XVII e XVIII, vinculou-se o termo “parte” ao vocábulo “partido”, obtendo assim uma palavra com duas influências semânticas: por um lado derivando de *partire*, dividir; e, por outro, a associação com tomar parte, e, portanto, com participação. No entanto, como esclarece Cerroni, citado por Cabral, parte política significa ter uma opinião igual sobre a coisa pública. Logo, todo partido é uma parte política, pois exprime opiniões e pontos de vista relacionados às questões políticas. Por outro lado, nem toda parte política constitui-se em partido, posto que um princípio ou opinião política pode ser compartilhado por grande número de pessoas, sem que necessariamente existam laços estáveis entre os que pensam de forma semelhante, enquanto no partido há tal estabilidade.<sup>18</sup>

Já facção pode-se caracterizar quando determinado subgrupo se separa, por alguma razão, de um grupo maior. Esse distanciamento passa a significar uma atitude negativa e perniciosa, por sacrificar os interesses da coletividade em favor de uma pequena parcela de indivíduos. Contudo, mesmo com tais características depreciativas, foram elas que proporcionaram o surgimento dos partidos políticos. O vocábulo partido passou a ser aceito quando não representava algo maléfico e não perturbava o bem-estar comum.<sup>19</sup>

Hobbes, citado por Cabral, define facção como qualquer multidão de súditos reunidos, seja por contratos recíprocos firmados entre si, seja pelo poder de alguém, sem a autoridade daquele ou daqueles a quem cabe a autoridade suprema.<sup>20</sup> Rousseau também segue o mesmo raciocínio ao considerar tanto partido quanto facção elementos estranhos ao Estado e degradadores da vontade geral. Da mesma forma, Tocqueville concebe o partido como algo negativo inerente ao governo.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 14.

<sup>19</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, pp. 93-94.

<sup>20</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 13.

<sup>21</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 73.

Na visão de Bolingbroke, a deformação de um partido de governo para facção seria quase um processo natural, utilizando dessa forma os dois vocábulos como simples sinônimos. Já Hume, também utilizando os dois termos como sinônimos, posto que sua preocupação maior era em criar uma tipologia partidária, contribuiu para a definição dos termos demonstrando que se fundavam em princípios, distintos dos religiosos. No entanto, aceita a existência de partidos/facções como consequência desagradável de todo governo livre.<sup>22</sup>

Na segunda metade do século XVIII, Voltaire tentou diferenciar estes dois vocábulos, de forma sucinta, reservando a repulsividade como inerente à palavra “facção”. Conforme ressalta Sartori, a maioria dos autores do pensamento político ocidental adota a posição de que a facção tem carga repulsiva; a novidade reside no fato de admitir-se que o “partido” não tem carga negativa necessariamente.<sup>23</sup> Porém, à medida que Voltaire aprofundou-se quanto à particularização dos nomes, acabou confundindo-os mais, consequência da dificuldade vivida por todos naquele século:

A facção, escreveu ele, é “um parti séditieux dans um état” (“um partido sedicioso num Estado”). A palavra partido parece, assim, aplicável às facções que não são sediciosas. Mas Voltaire continuou, explicando, em lugar disso, que uma facção é “um partido sedicioso quando ainda fraco, quando não participa [partage] de todo o Estado”. Assim, “a facção de César tornou-se logo um partido dominante que engoliu a República”. E a distinção fica ainda mais enfraquecida, se não destruída, pela observação de Voltaire de que “um chefe de partido é sempre um chefe de facção”.<sup>24</sup>

Logo depois, Burke empregou pela primeira vez os dois termos de forma distinta. O termo partido passa a ser definido como a união de um grupo de homens para fomentar, mediante seus esforços, o interesse nacional, baseados em algum princípio determinado em que todos os membros estão de acordo, enquanto a facção passa a ser tratada como agrupamento de indivíduos que busca, de forma egoísta, a atenção para os seus próprios interesses, os quais não trarão qualquer vantagem para o partido e seus adeptos.

Conforme Burke, o partido passa a ser concebido na esfera do próprio governo, ou seja, a relação entre súditos e soberanos será substituída pela relação entre soberanos. Os partidos, pois, passam a ser elementos de ligação dos membros para que o parlamento esteja em situação vantajosa para resistir à coroa.<sup>25</sup>

Mesmo com a diferenciação feita por Burke, no *Federalista*, obra posterior, facção é definida como um grupo de cidadãos, representando a maioria ou minoria do conjunto, unidos

<sup>22</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, p. 96-8.

<sup>23</sup> SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 23.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, p. 100.

e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou da coletividade. Na mesma obra, o emprego de ambas as palavras é indiferenciado e negativizado.

Segundo Sartori<sup>26</sup>, considerando a prática e a evolução histórica do partido, pode-se chegar a três premissas básicas para diferenciá-lo de facção. Primeiro parte do ponto que se o partido não se apresentar distintamente de facção é porque não é mais um partido, no seu mais fiel sentido. Traz alguns contrapontos entre os dois institutos: os partidos se apresentam como necessidade, instrumentando as vantagens coletivas, enquanto as facções simplesmente existem, não sendo consequência de necessidade alguma, voltando seus objetivos ao atendimento de interesses exclusivamente individuais. Vislumbra-se, desse modo, que o termo facção manteve seu sentido original, de apenas expressar conflitos particulares, ignorando o público, contrapondo-se ao partido, que se transformou gradativamente em instrumento funcional, procurando estimular diferentes interesses dentro do sistema político.

A segunda premissa considera que o partido sempre será parte de um todo que persegue os interesses desse todo, enquanto facção é apenas parte representada pelos interesses de si própria.

E, finalmente, a última premissa considera que os partidos são canais de expressão, ou seja, são fundamentalmente instrumentos de representação dos cidadãos, que buscam através deles expressar as suas reivindicações, assim como canalizadores e organizadores das vontades individuais dos cidadãos.

Outro pensador que definiu critérios para que, definitivamente, os partidos políticos não fossem confundidos com outro termo qualquer, foi LaPalombara.<sup>27</sup> Estabeleceu quatro parâmetros para configurar o partido, quais sejam: organização durável, que tenha esperança de vida política superior a de seus dirigentes, podendo estar associada à figura de um fundador carismático, mas demonstrando capacidade de sobreviver mesmo sem este; organização completa, incluída a escala local, implicando na existência permanente de relações entre o centro nacional e as unidades de base da organização; vontade deliberada de exercer diretamente o poder, diferenciando-se dos grupos de pressão visto que estes querem apenas influenciar o poder; e, por fim, vontade de procurar apoio popular, militantes e eleitores.

A partir de todos esses critérios para poder reconhecer um partido político, nota-se que o termo foi amplamente usado durante muitos anos até se consolidar com o sentido que

---

<sup>26</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, p.102-103.

<sup>27</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, Ob. cit., p. 104.

modernamente possui e que determina o tipo de agremiação, com as variedades admitidas pelo leque diverso de autores.

## 2.3 TEORIAS DO PARTIDO POLÍTICO

Tais teorias abordam o partido político de diferentes formas. A concepção tradicional vislumbra as agremiações partidárias de uma perspectiva fechada, como máquinas eleitorais, analisando-as basicamente na sua forma organizacional e não no modo pelo qual se insere no contexto social. Já a perspectiva da concepção orgânica é aberta, criativa e dinâmica, considerando-as como agentes da transformação social, como um espaço político em condições de despertar no homem a sua consciência histórica.

### 2.3.1 *Concepção tradicional*

A análise da concepção tradicional dos partidos políticos tem por paradigma o seu entendimento como estruturas e organizações que se consubstanciam em verdadeiras máquinas de arregimentar eleitores em favor de seus candidatos.

Não há, neste caso, preocupação com a transformação social, pois o seu objetivo é a simples conquista de cargos, através da sedução das massas por chefes, para usufruto pessoal ou de seus adeptos. Dessa forma, a atuação partidária se resume à luta institucional ocorrida nos parlamentos.

Tal análise baseia-se fundamentalmente em duas obras: *a Sociologia dos Partidos Políticos*, de Robert Michels; e *Os Partidos Políticos*<sup>28</sup>, de Maurice Duverger. Além destes autores, convém mencionar as obras de Max Weber.

Para este último, os partidos políticos reproduzem a mesma burocracia que existe Estado e é essa burocracia que garante a eficiência das organizações partidárias. Sua direção é concentrada em poucos líderes ou chefes, os quais ditam a política partidária. Segundo o autor, seria possível o sucesso eleitoral do partido político se houvesse a racionalização da máquina partidária em todos os seus segmentos, com uma organização rigorosa, aos moldes de uma empresa.

O conceito do partido político, neste caso, seria uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja pessoal, isto é, destinado a obter fins específicos, poder e, conseqüentemente, glória para

os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente. E aqueles que aderem aos partidos fazem-no com o objetivo de utilizarem-se da agremiação para a conquista de empregos e, desse modo, garantir o futuro pessoal.<sup>29</sup>

Já conforme Robert Michels, o surgimento do partido político moderno, organizado e estruturado em torno de uma doutrina política, representa a expressão máxima da democracia. Contudo, *a crítica deste à democracia e seu “apêndice” – o partido político – deve-se principalmente ao fato de este refletir a incapacidade de as massas gerirem seus próprios interesses, sendo uma forma de especialistas que o fazem por elas.*<sup>30</sup> Na sua visão, a organização partidária se constitui apenas em uma estrutura oligárquica, na qual verifica-se dominação exercida pelos chefes sobre os filiados e pelos eleitos sobre os eleitores, escudados pela legitimação democrática.<sup>31</sup>

Nesse mesmo sentido é a teoria de Maurice Duverger sobre as agremiações partidárias quando caracteriza estas como autocráticas e oligárquicas visto que os chefes, por não serem escolhidos pelos adeptos, mas sim pelo comitê dirigente, criam uma elite dirigente distanciada da base; base esta formada por cidadãos que estão politicamente dispersos, que são aglutinados e disciplinados de acordo com a cartilha da elite dirigente, consolidando um modelo centralizado e absoluto.<sup>32</sup>

### 2.3.2 *Concepção orgânica*

Por tal concepção, o partido político excede o simples caráter eleitoral representativo e idealizado pelos teóricos liberais. Ele é principalmente um instrumento para o desenvolvimento da luta e mola propulsora da consciência política às massas. Desta forma, o partido político escapa do binômio liberal - eleições e representação parlamentar – para firmar-se como instrumento formador da consciência coletiva.

Nesta abordagem encaixam-se os conceitos e formulações de Marx e Engels, que não tiveram a preocupação de produzir um modelo ou uma definição de partido político. Para eles, este organismo funciona como uma estrutura onde as massas trabalhadoras, proletárias, reclamariam as suas aspirações, isto é, o que seria um partido político, estaria sem dúvida

---

<sup>28</sup> DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

<sup>29</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. Ob. cit. p. 32.

<sup>30</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 17.

<sup>31</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. Ob. cit. p. 34.

<sup>32</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. Ob. cit. p. 36.

alguma vinculado à revolução (conquista do Estado pela classe produtora e explorada), logo, teria caráter temporário, pois se desagregaria com o fim da revolução.

Grande estudioso de Marx e Engels, Lênin criou a teoria do partido de quadros, aquela entidade singular, centralizada, com a função de fazer penetrar os seus preceitos na sociedade como um todo.<sup>33</sup> Na teoria leninista o partido tem fundamental importância para a tomada de poder em razão de sua disciplina interna, centralização e organização. Além disso, deveria ser de vanguarda, introjetando nos indivíduos os seus princípios políticos, e ressaltando, portanto, a centralização. A partir desta idéia, é desenvolvida a teoria do centralismo democrático na organização partidária, que no entender de Rosa Luxemburgo, não passava de uma centralização democrática, pois a liberdade existia somente para os partidários do governo ou membros do partido.

Rosa de Luxemburgo, além de fazer críticas a esta última teoria, defende a idéia do Partido Processo, em que a constituição do partido e a conscientização da sociedade seriam processos espontâneos em que a presença de qualquer espécie de meio para buscar introduzir preceitos ideológicos nas pessoas seria desnecessária.<sup>34</sup> Para Antonio Gramsci, por sua vez, partido político é um produto social que evolui à proporção em que a sociedade progride, já que representa os interesses coletivos. O partido é necessário quando é composto por indivíduos que observam as suas normas internas, quando há um elemento de coesão apto a subjugar-los a estas normas e, quando há um elemento de ligação que torne congruentes o primeiro e o segundo elementos.<sup>35</sup> Para ele, a transformação das massas operárias somente irá concretizar-se caso o partido político seja um verdadeiro instrumento de educação.

Por fim, para encerrar os conceitos que figuram a teoria orgânica dos partidos, Cerroni estabelece a diferença entre estes (donos de uma ideologia comum a todos os participantes que não usam os mecanismos do Estado para comandar a sociedade) de clubes e agremiações. Deve-se frisar, que na sua concepção, o melhor partido não está vinculado ao parlamento e sim às condições sociais, econômicas e políticas da sociedade. Em relação ao conteúdo programático, este deve estar dirigido para o bem da coletividade, de olho nas suas metamorfoses e novas necessidades, sendo muito mais do que uma ideologia escrita, mas um projeto a ser executado na prática.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*, Ob. cit., p. 31.

<sup>34</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 32.

<sup>35</sup> MEZZARROBA, Orides. Op. cit., pp. 33-34.

<sup>36</sup> MEZZARROBA, Orides. Ob. cit., pp. 36-39.

## 2.4 TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos, diante do predomínio democrático, podem ser ter em comum alguns traços fundamentais: a existência de um programa de governo para o conjunto da sociedade; uma certa durabilidade temporal; ser uma associação de caráter voluntário; e objetivar a conquista do poder através de sua participação nos processos eleitorais.

Aparte dessa tentativa de extrair os pontos em comum a toso os tipos partidários, estes foram ao longo da história classificados sob óticas tão diversas como são a ideologia, o âmbito de atuação, o regime jurídico, a organização interna, o papel que ocupam em relação às instituições do Estado, a base social, entre outras. Desta forma, justifica-se a análise daquelas tipologias que influenciaram a maior parte dos outros autores, quais sejam, as de Maurice Duverger e Stein Rokkan.<sup>37</sup>

O primeiro centrou-se no aspecto organizacional para efetuar a distinção entre os partidos de massas e os partidos de quadros ou de notáveis, estabelecendo estes como flexíveis, pouco estruturados, indisciplinados, mais ciosos da qualidade de seus membros que de seu número, e, aqueles, como fortemente articulados, disciplinados, que buscam recrutar e formar o máximo de militantes.<sup>38</sup>

*Os partidos de quadros são os que primeiro aparecem, historicamente, ligados à atividade parlamentar, quando existia ainda o voto censitário e a participação nos assuntos públicos era limitada a algumas classes de cidadãos.*<sup>39</sup> Este tipo é formado por políticos conhecidos nacionalmente, com o apoio normalmente de uma elite, intelectual ou econômica. Tais políticos conhecidos nacionalmente eram figuras notadamente carismáticas que dominavam o partido, deixando a sua organização relegada a um segundo plano, utilizando-se-lhe como um instrumento de proteção e um meio de promoção social.

Por consequência, nota-se que os partidos de quadros não se caracterizam por defender uma corrente ideológica específica, mas tinham sim interesses determinados, que muitas vezes eram minoritários ou até mesmo pessoais, gerando uma notada estrutura antidemocrática.

Este tipo ainda pode ser subdividido em tipo Europeu e Americano. A Europa atual ainda conserva a estrutura, no conjunto, do sistema de quadros, por ter como objetivo não o aspecto quantitativo, de agrupar o maior número de participantes, mas sim apenas os políticos

<sup>37</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 88.

<sup>38</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 21.

<sup>39</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 89.

considerados pela sociedade como os mais notáveis, tanto no campo do prestígio quanto na sua capacidade de financiar as campanhas. Importante ressaltar ainda que os comitês regionais possuem uma grande autonomia.<sup>40</sup>

A grande diferença do tipo Americano para este já descrito é o fato de não ser tão elitista à medida que há o sistema de prévias para a escolha de seus representantes a cargos públicos, exigindo um esforço grande dos partidos em fazer propaganda política, criando um complexo sistema de enquadramento do maior número de eleitores possível, principalmente nas pequenas circunscrições (*precints*<sup>41</sup>).<sup>42 43</sup>

Os partidos de massa, por sua vez, surgiram a partir da universalização do voto, quando novas camadas sociais vieram a se somar àqueles que já participavam ativamente das questões políticas das nações. A organização destes, portanto, passou a orientar-se para esses setores que eram marginalizados até então.

Como ensina Duverger, esses partidos potencializavam ao máximo o recrutamento de seus seguidores, sem privilegiar qualquer meio de seleção. Por conseguinte, o partido adquiriu como obrigação a educação e reciclagem política de seus filiados, bem como, passou a financiar suas campanhas através de pequenas contribuições destes. Trata-se aqui de partidos de ideologia muito acentuada e de hierarquia extremamente centralizadora, cuja organização passou a exigir dedicação exclusiva de boa parte da militância criando, como consequência, amplo setor com tendências burocráticas.<sup>44</sup>

E, assim como o primeiro tipo, este também pode ser subdividido em socialista e comunista. O primeiro tem como objetivo inicial permitir que a eleição de candidatos operários fosse possível. Para que isso ocorresse, pautou-se em uma estrutura democrática e organizada, através de assembleias gerais, regionalizadas ou nacionais, para designar candidatos e dirigentes dos partidos. Atentavam para a constituição de um partido que pudesse tornar possível a participação dos trabalhadores na elaboração e nas decisões políticas de cada país, mas sem deixar de se preocupar com a democracia intrapartidária.

O tipo comunista, em contrapartida, já era muito mais centralizado e sua primeira visualização dá-se pela cisão no interior dos partidos socialistas. Os bolcheviques, por

<sup>40</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., pp. 13-14.

<sup>41</sup> Em cada *precints* existe um militante experimentado do partido denominado *captain*, que mantém contato regular entre o partido e os eleitores, não apenas em período eleitoral, mas sim, durante todo o governo, cobrando as promessas feitas durante a campanha ou, em caso de partido de oposição, refletindo os anseios populares. TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., p.15.

<sup>42</sup> A disputa eleitoral acirrada nos Estados Unidos também se dá ao fato de que o voto não é obrigatório, fazendo da propaganda eleitoral um meio de cooptar eleitores.

<sup>43</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., pp. 14-15.

<sup>44</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 89.

exemplo, utilizaram-se deste tipo para manterem-se unidos, com uma ideologia fortemente estruturada, bastante eficazes para garantir um enquadramento flexível e sólido das grandes massas.

Passando da análise de Duverger para Rokkan, este fundamenta sua tipologia de partidos nos eixos de conflitos que denominou *cleavages sociais*, partindo do pressuposto de que os grandes conflitos históricos influíram, de maneira decisiva, na criação dos partidos políticos atuais. Fundamenta-se em elementos programáticos e históricos, contrastando assim com os fundamentos organizativos de Duverger.

Os eixos de conflito assinalados por Rokkan são os seguintes:

O primeiro seria o que se produz entre o centro e a periferia; entre as elites políticas dos novos estados, de um lado, que querem unificar a sociedade, impondo-se à periferia; e, de outro lado, os grupos sociais das periferias querendo se manter fiéis às suas pautas de identidade, o que importa em partidos de âmbito mais regionalista, independentista e autônomo. O segundo eixo diz respeito ao relacionamento Igreja-Estado e os conflitos seculares com o conseqüente surgimento de partidos confessionais e laicos.

Num terceiro lugar, o eixo de conflito provocado pela industrialização que se produziu entre os interesses dos industriais e comerciantes, e o setor agrícola com o aparecimento, em conseqüência disso, de partidos urbanos defensores do setor secundário e de partidos rurais defensores do setor primário. Por último, o quarto eixo ou cleavage que separa o capital do trabalho assalariado, criando partidos defensores dos proprietários e defensores dos trabalhadores. (sic)<sup>45</sup>

E, por fim, outra teoria a ser analisada foi elaborada por Kirchheimer, observando os partidos surgidos após a II Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar. Tudo isso foi condição para sedimentar o partido chamado de *catch all parti*, cujo objetivo seria obter a maior quantidade de eleitores possível (por isso também chamado de partidos populares), e, para isso, destaca-se por controlar a mídia, apresentar propostas de governo vagas e genéricas e rejeitar a ideia de um eleitorado de classes.<sup>46</sup>

Nota-se, portanto, partindo da ideia de apenas três pensadores, a diversificação de elementos que podem ser utilizados para classificar os partidos políticos, mas todos eles utilizaram um panorama partidário de um dado momento histórico.

## 2.5 SISTEMAS PARTIDÁRIOS

De maneira nenhuma seria possível tentar uma classificação dos partidos políticos existentes, tão diversificados são eles, quer em seus propósitos e ideologias, quer em suas estruturas e modo de atuação.

<sup>45</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 90.

<sup>46</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 91.

Norberto Bobbio, citando Riggs, conceitua sistema de partidos como sendo *qualquer sistema que legitime a escolha de um poder executivo através de votações e que compreenda eleitores, um ou mais partidos e uma assembléia*, sendo que deste sistema a competitividade é apenas uma das características possíveis.<sup>47</sup>

Mas como bem assinala Cardozo, embora haja uma grande diversidade de sistemas partidários, a teoria clássica, proposta por Duverger e aceita pela maioria da doutrina como correta, destaca três, classificados pelo critério quantitativo: monopartidarismo, bipartidarismo e o pluripartidarismo.<sup>48</sup>

O primeiro tem como principal característica a existência de apenas um partido que, por sua vez, monopoliza o poder político, não permitindo a existência de outras forças políticas. É também chamado de sistema não democrático, podendo ser mais ou menos repressivos e, de acordo com o grau de repressão, podem ser subclassificados, segundo Dalmases, em:

*a) unipartidaristas totalitários – possuem uma forte carga ideológica que pretende impor a toda a sociedade, por intermédio de um rígido controle e penetração em todos os extratos sociais, incluindo a vida social dos cidadãos, combatendo todo e qualquer grupo ou movimento por pequeno que seja; b) unipartidaristas autoritários que, diferentemente dos anteriores, não possuem uma carga ideológica forte nem tencionam a penetração em todos os âmbitos públicos e privados da sociedade; dirigem o seu controle no sentido de limitar as atividades políticas para impedir o desvio da linha marcada pelo partido sem, no entanto, uma excessiva preocupação em relação a outros grupos; e, c) unipartidaristas pragmáticos – o partido não possui rígida proposta doutrinária, pouco coeso, baseia sua atividade política em critérios práticos e de eficácia, situando-se acima do poder político; o seu objetivo é absorver os pequenos grupos ou pactuar com eles; dos unipartidaristas é o menos repressivo.*<sup>49</sup>

Já o sistema bipartidário é considerado como o sistema democrático genuinamente, embora isso não seja unanimidade. Duverger diz que o bipartidarismo tem como característica forte a maior atuação do eleitor para a escolha dos governantes e que reflete bem a divisão política existente na sociedade, uma vez que, segundo o autor, há sempre um dualismo de tendências, mas nem sempre há dualismos de partidos.

O sistema bipartidário possui os seguintes pressupostos: a) que ambos os partidos se posicionem de acordo com os fundamentos de organização e direção do Estado em que estão inseridos; b) o reconhecimento de mútuo respeito e lealdade entre os partidos. Também é de fácil percepção que neste sistema a oposição tem um lugar muito relevante, já que há um

<sup>47</sup> BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, v.2. p. 1168.

<sup>48</sup> CARDOZO, José Carlos. *A Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997. p. 23.

<sup>49</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 94.

partido atuando no governo e o partido de oposição, que também está pronto e de alerta para tomar o poder.

Ainda, tem-se que no bipartidarismo não há apenas dois partidos, podendo ter vários partidos agindo dentro do sistema simultaneamente, mas segundo Duverger, esse multipartidarismo aparente transforma-se em bipartidarismo, eliminando novamente a disputa democrática de partidos. Seria como se, a despeito de diversos partidos concorrerem ao poder, só dois efetivamente reúnem as condições necessárias a vencer as eleições. Também neste sentido, o autor diz que há bipartidarismos flexíveis, sem disciplina de voto, que mais se assemelha ao multipartidarismo.

Por fim, Norberto Bobbio diz que o bipartidarismo é aquele que, independentemente do número de partidos, apenas dois governam sozinhos, sem necessidade de se recorrer aos outros partidos.<sup>50</sup>

E, finalmente, o sistema pluripartidário, no conceito de Dallari, é caracterizado pela existência de vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais. Como o princípio do pluralismo político se caracteriza pela oposição a qualquer artefato monopolista, seja social, seja político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação, pode-se concluir que o pluripartidarismo se fundamenta no compromisso de institucionalizar um sistema político com múltiplos partidos, como imagem global do conjunto, não de aspecto que reflita tão somente a individualidade do partido, como sustenta Ribeiro.<sup>51</sup>

O sistema multipartidário pode ser originado, segundo Duverger, por um fracionamento interno das opiniões do partido e a superposição dos dualismos. O fracionamento é quando há os grupos dissidentes dentro de um partido, que acabam por fundar outros partidos. Isso ocorre geralmente com os radicais e moderadores dentro de um partido. Já a superposição consiste em falta de coincidência entre várias categorias de oposições dualistas, de modo que o seu entrecruzamento dá uma divisão multipartidarista.

Segundo o autor, nos sistemas pluralistas de partidos, pelo menos dois partidos coexistem, sendo que não há entre um e outro superioridade, mas não se trata de bipartidarismo.

Norberto Bobbio diz que o sistema multipartidário poderá ser moderado, com competição e distância ideológica média entre os partidos, bem como poderá ser de grande

---

<sup>50</sup> SANTANO, Ana Claudia. Ob. cit.

<sup>51</sup> MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos: Princípios e garantias constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 20

fragmentação, sendo chamado pelo autor de multipartidarismo extremo ou polarizado, com mais de cinco partidos, com competição e larga distância ideológica.

No Estado contemporâneo, percebe-se que a maior característica do sistema multipartidário é a composição do governo, a partir de coligações. O parlamento possui um perfil heterogêneo, com instabilidade no que tange às suas proposições. Para que se viabilize um governo ideal no multipartidarismo, se deve ter partidos fortes, tornando concreto todo o sistema.<sup>52</sup>

Segundo Sartori, o critério numérico sempre foi amplamente utilizado na classificação de sistemas partidários até mesmo por seu aspecto evidente, precisando, contudo, introduzir variáveis de controle neste critério numérico, que, por si só, é pouco esclarecedor. Assim, na classificação de sistemas unipartidários, bipartidários, tripartidários ou multipartidários é preciso saber, para além do número total de partidos existentes, quantos deles são relevantes.

O critério de relevância está ligado à possibilidade do partido em alcançar e exercer o poder e também de compor coalizões governamentais. Quando se tratar de um partido pequeno, ainda assim este poderá ser relevante se tiver grande poder de chantagem, ou seja, de obstruir processos decisórios quando compo o oposiçãoes. Se este for o caso, o partido em questão deverá ser consultado e levado em conta nas negociações que os partidos majoritários quiserem estabelecer.

Além da fragmentação partidária, Sartori ainda aponta para outra escala classificatória de sistemas partidários, qual seja a da sua polarização. Aqui introduz a variável ideológica para melhor proceder à análise.

Se, como diz Sartori, os partidos que compõem um sistema partidário apresentarem uma grande distância ideológica, ou seja, se seus programas de ação forem muito incompatíveis entre si, o sistema tenderá a ser mais polarizado, com partidos exacerbando suas posições ideológicas. Quanto mais polarizado for o sistema, maior a chance de surgirem partido anti-sistema, que poderão, e o tentarão, deslegitimar as regras do jogo democrático.

Ainda segundo o autor, uma polarização moderada, por outro lado, apresenta uma força centrípeta, ou seja, os partidos polarizados disputam o centro, tendendo a fazer coalizões e acordos ao invés de mera disputa e oposição. Sistemas assim são mais estáveis e canalizam melhor os conflitos da sociedade.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> SANTANO, Ana Claudia. Ob. cit.

<sup>53</sup> MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba: UNOESC, 1995, pp. 26-27.

A história do sistema partidário brasileiro caracteriza-se por sua baixa estabilidade, sendo ainda utilizado para a legitimação das mudanças por que passa o regime político. A consequência é que os partidos refletem muito mais o processo de realinhamento das elites políticas do que as clivagens sócio-econômicas existentes.<sup>54</sup>

A crise política que levou o país à ruptura de sua primeira experiência democrática, iniciada com o fim do Estado Novo, em 1945, possibilitou que, em 1965, pelo Ato Institucional nº 2, fossem extintos todos os partidos que haviam florescido durante o período de 1945.

Encerrava-se assim o primeiro ciclo de uma experiência multipartidária efetiva onde a marca principal foi o surgimento de partidos com abrangência nacional e perfis ideológicos distintos, acompanhando o desenvolvimento urbano-industrial ocorrido na década de 50. Iniciou-se assim o sistema bipartidarista, tendo a Aliança Renovadora Nacional – ARENA – como sustentáculo do regime militar e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB – como oposição. Tal sistema vigoraria até 1979, com o advento da Lei no. 6767, que extinguiu as duas legendas existentes e estabeleceu prazos para a formação de novos partidos<sup>55</sup>, fazendo ressurgir o sistema multipartidário, que foi recepcionado pela Carta Magna em seu artigo 17.

E atualmente pode-se perceber que o elevado número de agremiações partidárias não afeta a governabilidade do sistema, ou seja, a formação de maiorias estáveis, uma vez que nem todos os partidos têm poder de chantagem, sendo representados de forma ínfima no parlamento. O número de partidos que representam a preferência do eleitorado é cada vez menor, e tendendo ainda a aumentar a polarização, sobrevivendo apenas os partidos cujas estruturas são mais fortes, com a possível extinção ou incorporação dos pequenos.

A crítica ao sistema partidário brasileiro se firma porque não havendo limitações ao número de instituições, ao mesmo tempo em que permite a representação das mais diversas tendências políticas e sociais, acaba gerando a total insignificância destas no cenário político. Como bem observa Cabral, tanto o eleitor quanto os representantes podem encará-los como uma mera instituição burocrática. Ao candidato, porque ele está constitucionalmente obrigado a filiar-se ao partido que lhe dê maiores possibilidades de ser eleito. E ao eleitor, porque não apresenta um programa verdadeiro e contínuo, o que acaba levando-o ao voto pessoal, sem qualquer vínculo com a instituição.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> CARDOZO, José Carlos. Ob. cit. p. 25.

<sup>55</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., p. 30.

<sup>56</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 44.

## 2.6 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

As eleições são modernamente definidas como um conjunto de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo. Para que ocorra a eleição é necessário que haja um procedimento juridicamente adequado aos princípios estabelecidos na Carta Magna. Tal procedimento é responsável pela distribuição dos mandatos representativos. Desta forma, este processo técnico que subjaz na distribuição de mandatos pode ser denominado de sistema eleitoral.<sup>57</sup>

Na visão de Naspolini, o sistema eleitoral é a operacionalização democrática de alguns princípios, mormente aqueles atinentes ao sufrágio, forma clássica de expressão dos desígnios populares e dos princípios referentes à garantia da equidade eleitoral entre os agentes e as agremiações políticas.<sup>58</sup>

As eleições, por sua singular transcendência institucional, geram grandes efeitos no sistema político, produzindo representação, governo e legitimação. Neste sentido, Torres apresenta uma relação de suas funções: proporcionar representação; oferecer alternativas de escolha; produzir governo; influir sobre políticas; outorgar mandatos; agregar legitimação; consolidar as elites; formar os votantes; e influir nos partidos políticos. Desta forma, oportunizam aos cidadãos, na condição de eleitores, que desempenhem um dos papéis fundamentais como atores políticos.<sup>59</sup>

Como bem giza Bonavides, o sistema eleitoral adotado exerce considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime.<sup>60</sup>

O sistema eleitoral brasileiro sobre o qual assenta a estrutura partidária conhece o emprego de duas modalidades fundamentais de representação: os sistemas majoritário e proporcional. A fórmula eleitoral responsável pela conversão de votos em mandatos, com grande incidência sobre o resultado final dos pleitos, é que determinam as distinções básicas dessas duas linhagens.<sup>61</sup>

O sistema majoritário baseia-se no princípio segundo o qual a vontade dos eleitores é a única a contar para a atribuição das cadeiras, segundo Bobbio.<sup>62</sup> Desta forma, o cargo é atribuído ao candidato, grupo ou partido que obtiver a maior quantidade de votos. Sua origem

---

<sup>57</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., p. 18.

<sup>58</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 45.

<sup>59</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 98.

<sup>60</sup> BONAVIDES, Paulo. Ob. cit., p. 247.

<sup>61</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 45.

remonta à Inglaterra feudal, onde era utilizado como processo de seleção de membros para compor as estruturas corporativas.<sup>63</sup>

Tal sistema adota os conceitos tanto de maioria absoluta quanto relativa. Como elucida Torres, a primeira ocorre quando se exige do postulante ao cargo eletivo o alcance da metade mais um dos votos válidos emitidos.<sup>64</sup> Nesse modelo, temos o escrutínio de dois turnos: caso nenhum candidato haja obtido a maioria absoluta, apela-se para um segundo turno ou eleição decisiva, quando passa a se tornar válida a maioria relativa (artigo 77, § 3º, CF). De acordo com a Carta Constitucional, a maioria absoluta é exigida para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (artigo 77, CF), de Governador e Vice-Governador de Estado (artigo 28, CF) e de Prefeito e Vice-Prefeito Municipal nos municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores (artigo 29, inciso II, CF).

Já por maioria relativa entende-se aquela em que se eleja aquele candidato que reuniu a maior soma de votos do que seus adversários, ressaltando-se não ser necessário obter mais votos do que a soma de seus adversários. Esse é o modelo de eleição dos Senadores Federais (artigo 46, CF) e de Prefeitos e Vice-Prefeitos de municípios cuja população seja inferior a 200.000 (duzentos mil) eleitores (artigo 29, inciso II, CF).

Os críticos do sistema majoritário afirmam não corresponder à totalidade das demandas sociais as propostas políticas, além de poderem gerar apatia por parte de alguns setores da sociedade que não se identificam com nenhum dos partidos detentores de possibilidades reais de acesso ao poder. Torrens, também crítico do sistema, afirma que

O sistema majoritário distorce o resultado do sufrágio popular, o processo de agregação dos votos individuais e diminui a representatividade dos eleitos. Privilegia, artificialmente, a dos partidos principais a expensas dos outros, socavando iguais oportunidades e gerando maior grau de ineficiência da representatividade da sociedade plural nas instituições políticas.<sup>65</sup>

Ademais, podemos observar que tal modelo eleitoral pode diminuir a importância do partido político, uma vez que o eleitor passa a votar por conta da qualidade pessoal do candidato, em vez da ideologia partidária.

Por outro lado, também tem aspectos positivos, como bem observou Cabral, ao resumi-las em dois pontos:

a simplicidade do mecanismo eleitoral, facilmente compreensível ao eleitor comum, e seu caráter democrático, uma vez que o acesso dos partidos ao governo é determinado de forma direta pelos resultados das urnas. (...) A maior capacidade dos

<sup>62</sup> BOBBIO, Norberto et al. Ob. cit., p. 1175.

<sup>63</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 46.

<sup>64</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., p. 18.

<sup>65</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 100.

eleitores desempenharem controle sobre os eleitos e a formação de governos mais estáveis são conseqüências desses aspectos.<sup>66</sup>

A crítica que se dá a esse sistema depende da corrente doutrinária, pois muitas vezes a mesma característica dessa forma de eleição é considerada uma qualidade ou um ponto negativo, se tomar como base diferentes enfoques ou pensamentos.

Por último analisa-se o outro sistema eleitoral adotado no Brasil, o de representação proporcional. Este é geralmente considerado mais democrático por possibilitar a manifestação e representação das minorias, fato considerado vital para um estado democrático de direito. Utiliza-se tal sistema para a escolha de Deputados Federais (artigo 45 da CF), Deputados Estaduais (artigo 27, § 1º da CF) e Vereadores dos Municípios (artigo 29, inciso I, da CF).

Como bem observa Torres, *a distribuição das cadeiras legislativas deve corresponder aritmeticamente ao desempenho eleitoral do partido ou da coligação, que concorrem ao pleito*, possibilitando uma maior proteção das minorias por elas também poderem ser representadas, expressando mais fielmente as diversas ideologias existentes.<sup>67</sup>

Na prática, o cálculo das vagas dentro deste sistema é feito tendo por base os índices do quociente eleitoral e do quociente partidário. O primeiro, como ensina Bonavides, é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral (artigo 106 do Código Eleitoral). Observa-se neste momento que os votos em branco são computados para efeito da determinação de tal quociente.

Já o quociente partidário tem seu cálculo previsto no artigo 107 da lei supracitada, que o determina como a divisão dos votos para cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, definindo assim o número inicial de vagas que cada partido ou coligação tem direito. Bem observa Bonavides que a ordem observada para os candidatos será a da votação nominal que cada um haja recebido.<sup>68</sup>

Há ainda a questão das “sobras”, que seriam as cadeiras não ocupadas diante das frações desprezadas nos cálculos supramencionados, que em nossa legislação é resolvido mediante a técnica da “maior média”. O Código Eleitoral, regulando tal questão, dispõe que os lugares não preenchidos serão distribuídos mediante a observação das regras que seguem:

- I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;
- II – repetir-se-á a operação para distribuição de cada um dos lugares.

<sup>66</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 46.

<sup>67</sup> TORRES, Mateus Gamba. Op. cit., p. 20.

<sup>68</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 257.

Como lembra Bonavides, o princípio da representação proporcional foi uma das inovações trazidas pelo primeiro Código Eleitoral (Decreto n. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), que operou profunda reforma no nosso sistema de eleições. Da legislação ordinária, tal princípio passou às constituições, que, desde 1934 o consagram invariavelmente. Tem recebido constantes aperfeiçoamentos através das leis eleitorais até tomar a forma prevista no Código Eleitoral vigente (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965).<sup>69</sup>

Este tipo de sistema encontra mais defensores, comparando ao majoritário, e apresenta como principais qualidades: a melhor resposta aos princípios de equidade e pluralismo; espelha de forma mais nítida uma sociedade heterogênea que se veria representada, proporcionalmente, no microcosmos partidário; aumenta o grau de competitividade política, facilitando situações de poder compartilhado e governos de consenso de um lado e, por outro, facilitando a função fiscalizadora das oposições.

Por outro lado, sofre severas críticas pelo fato de, no modelo brasileiro, haver a peculiaridade de possibilitar coligações formando assim uma lista única entre as legendas coligadas, desconsiderando-se o partido de cada candidato. Isso vai de encontro ao instituto de fidelidade partidária, que tanto quer ser implementado na sua forma mais leal, mas para que isso ocorra algumas reformas quanto ao sistema eleitoral devem ser efetivadas.

---

<sup>69</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 256.

### 3 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

#### 3.1 DO ESTADO DE PARTIDOS

O instituto da fidelidade partidária está estreitamente vinculado ao grau de democracia existente em determinada sociedade, que, por sua vez, está intimamente ligada à evolução dos partidos políticos. Por isso, primeiro é necessário tecer algumas considerações sobre o papel dos partidos políticos em um estado de direito.

A evolução das agremiações partidárias conheceu diversas fases desde o advento dos primeiros regimes democráticos da era moderna, a República dos Estados Unidos da América em 1776 e a República francesa de 1791, a saber:

1. no início do demoliberalismo foram condenadas tanto por George Washington em seu “*Farewell Adress*” (Discurso de Despedida), pois estimava ele que o fracionamento dos partidos poria em risco a unidade da República, como por Rousseau, que temia que os partidos fragmentassem a vontade geral ficando o povo impossibilitado de manifestar sua opinião de forma efetiva;
2. mesmo condenados, partidos políticos foram sendo constituídos de forma espontânea, à margem da lei, que não acolhia tais agremiações;
3. lenta e paulatinamente, como é característico da ordem jurídica - sempre a reboque do dinamismo da sociedade - os partidos políticos começaram a ser aceitos e agasalhados pela lei; e, por fim
4. a ascensão dos partidos a entidades constitucionais, com importantes atribuições.

No último estágio teríamos o que os teóricos do Direito chamaram do Estado de Partidos (*Parteienstaat* dos alemães ou *partitocrazia* dos italianos). Com efeito, nota-se a importância dos partidos políticos para a evolução político-democrática. Não há como dissociar os partidos dos modelos de representação contemporâneos.<sup>70</sup>

Em regimes democráticos, a função da grei partidária seria a expressão da opinião pública em pontos relativos a política, organizando e estimulando seus integrantes a atuarem de forma ativa, como geradores de ideias e soluções para os problemas societários.

Conforme a evolução apresentada dos partidos políticos, também pode-se fazer uma evolução da Democracia: Direta, que ocorre sem qualquer tipo de mediação; Representativa, pela qual a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa daqueles que

<sup>70</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit., p. 53.

representa; Representativa Partidária, na qual o papel de intermediação entre representantes e representados é feita pelo partido; e, por fim, a Democracia de Partidos ou Estado de Partidos, em que o papel do partido vai além do anterior pois também funciona como mediadores entre os cidadãos e os seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos à vontade do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária.

Como bem observa Mezzaroba<sup>71</sup>, o que torna um Estado democrático, portanto, não é a simples presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a Democracia, somado à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas.

Exatamente na tentativa de solucionar os aspectos problemáticos do modelo de representação política liberal, que o Estado de Partidos surge como um novo paradigma, que resultaria da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação. Nessa nova perspectiva, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior das agremiações partidárias, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, relegado a segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos partidos.

Nos Estados efetivamente democráticos, caberia aos partidos a tarefa de articular a vontade popular, buscando transformá-la em ações políticas junto ao Estado. Assim, segundo Kelsen, somente com a articulação e a organização dos indivíduos em torno de partidos políticos haveria a possibilidade de surgirem condições para que diferentes grupos, com interesses divergentes, possam negociar acordos entre si e, ao mesmo tempo, estabelecer parâmetros para que a vontade coletiva, levada a cabo pelo Estado, se oriente em uma direção equitativa. No pensamento kelseniano a importância dos partidos políticos seria tanto maior quanto mais fortalecesse o princípio democrático.<sup>72</sup>

Radbruch é mais extremista ao afirmar que o Estado democrático é inevitavelmente um Estado de Partidos, pois, *a partir do momento que a Constituição afirma que todo poder emana do povo, está reconhecendo que são os partidos políticos os últimos órgãos de criação de todos os demais órgãos estaduais*. Acrescenta ainda que sem a mediação das greis

<sup>71</sup> MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 155.

<sup>72</sup> MEZZAROBA, Orides. *Op. cit.*, pp. 171-172.

partidárias a massa ficaria sem direção<sup>73</sup>, e, para que isso não ocorresse, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de partidos políticos.

A fim de que tal sistema de representação ocorra de maneira eficaz, o mandato deve ser partidário ou comissionado, ou seja, vinculado às determinações e deliberações do partido. Não se trata de mandato imperativo ao passo que neste os representados mantêm o monopólio da revogação dos mandatos, enquanto naquele o vínculo é diretamente com o partido ao qual ficam sujeitos os representantes.

Diante de tal vinculação do mandato com o partido, pressupõe-se como pré-requisito para a sua mecânica, como também para sua existência, o instituto da fidelidade partidária. Assim, o representante torna-se apenas porta-voz do partido; seu discurso, seu voto e sua participação nas deliberações legislativas ficam totalmente vinculados aos interesses do partido ao qual pertence. Havendo descumprimento das determinações partidárias acarreta a revogação sumária da função representativa.

Por oportuno ainda recorrer à observação efetuada por Mezzaroba ao afirmar que no caso de o assunto em pauta no parlamento ser novo e polêmico, deve o representante eleito encontrar no estatuto do seu partido, bem como no conteúdo programático, idéias que fundamentem seu voto. Trata-se, pois, de conciliar a vontade do eleitorado com a expressão organizada da política - os Partidos - e com o respeito do direito de escolha dos eleitos.

Vale destacar que *o representante deve possuir seus próprios valores, sua própria dignidade e autoridade e, dentro da esfera concreta de suas competências, suas decisões devem ficar livres de influxos e manifestações da vontade de terceiros.*<sup>74</sup> É na esfera partidária que o representante deve tentar exercer sua influência convencendo os demais membros sobre seu ponto de vista. Contudo, se houver conflito de idéias, prevalece a vontade estabelecida democraticamente pela organização partidária. Cumpre ressaltar que a existência de conflitos não se trata de facções com características excludentes, mas de correntes que proporcionem o debate e a alternância periódica nos órgãos de direção.

Logo, a democracia intrapartidária é muito importante para a viabilidade da adoção do Estado de Partidos, principalmente diante da existência de diversos grupos sociais nas instituições. Os filiados devem ser ouvidos e respeitados, sendo que os órgãos de direção partidária devem submeter os assuntos de maior relevância a convenções e assembleias partidárias para poderem atingir a decisão mais hegemônica possível.

---

<sup>73</sup> MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 173.

<sup>74</sup> MEZZAROBA, Orides. *Op. cit.*, p. 181.

Dentre os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária, Cárdenas destaca os seguintes:

Participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do partido; garantia de alternações periódicas dos cargos de direção do partido; direito da revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do partido; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o partido a qualquer momento; direito da ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater suas idéias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do mandato partidário.<sup>75</sup>

A democracia interna do partido deve ser bem estruturada para que se alcance o objetivo máximo da democracia partidária porquanto afastaria os interesses pessoais e corporativistas do interior partidário, não se desviando da finalidade precípua da instituição.

Cumprido ressaltar que nesse modelo democrático não haveria justificativa para a utilização de alguns institutos como o plebiscito e a iniciativa popular, próprios da democracia direta, uma vez que dentro dos partidos já estaria devidamente manifestada a vontade da ampla maioria dos eleitores. Daí o caráter plebiscitário das eleições, já que a manifestação do representante seria aquela determinada pelo partido que, por sua vez, através da democracia interna, se constitui da vontade e ideologia dos próprios eleitores da forma mais transparente possível.

Isso posto, tendo conhecimento da pretensão da Teoria do Estado de Partidos e da evolução histórica, pode-se situar o Brasil, conforme seu atual quadro político, entre os estágios de Democracia Representativa e Democracia Representativa Partidária, diante do papel falho que os partidos apresentam ao intermediar os eleitores e seus representantes. Porém, nota-se que já se adotaram institutos característicos do Estado de Partidos para poder solucionar as falhas que o modelo de representação liberal causou, tendendo à adoção do Estado de Partidos. E um desses institutos que está para ser adotado, de forma pura, através da mudança de titularidade dos mandatos para as greis partidárias, é o da fidelidade partidária.

Logo, percebe-se que manter o equilíbrio desse tripé (eleitor-partido-eleito), em torno do qual se construiu e com o qual se preocupou a Teoria do Estado de Partidos, é essencial para uma sociedade justa e democrática. A fidelidade partidária desempenha papel relevante na procura desse equilíbrio pois age diretamente na relação partido-eleito e, indiretamente, na

<sup>75</sup> CARDENAS apud MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 182.

de eleitor-eleito e eleitor-Partido. Com efeito, o binômio Partido-eleito só pode ser entendido sob a óptica da fidelidade partidária. É esta que justifica o tecido político em uma determinada sociedade. Sem haver a fidelidade partidária, os partidos perdem sua função na sociedade

### 3.2 CONCEITUAÇÃO

Antes de contextualizar a fidelidade partidária no sistema brasileiro, faz-se necessário entender seu conceito. Já conceituado o termo “partido”, segue a conceituação de “fidelidade”, que, pode ser entendida como a firmeza nas afeições, nos sentimentos ou a observância rigorosa da verdade. Ainda pode ser tomada como a dedicação de forma voluntária de uma pessoa ou causa com devoção prática e completa. Ou, conforme Antônio Geraldo da Cunha *apud* Cardozo, deriva do latim, e sua raiz significa seguro, leal e sólido. Na Roma Antiga, fidelidade significou

*algo equivalente à vinculação, designando o ato pelo qual uma pessoa se entregava ou se vinculava ao poder de outra para, mais tarde, merecer uma dinâmica complementar no sentido de obrigações e/ou direitos recíprocos, encerrando, em sua essência, as causas ou razões que justificavam essa vinculação.*<sup>76</sup>

Nesse sentido, seria alguém ser merecedor da fé de outrem por também ter essa confiança e fé, sendo uma verdadeira relação de reciprocidade.<sup>77</sup>

Já sob a óptica jurídica, Silva entende que a fidelidade seria a *observância exata e leal de todos os deveres ou obrigações assumidas ou impostas pela própria lei. É assim o cumprimento ou a execução de todos os deveres atribuídos à pessoa, em virtude de encargo, de contrato ou de qualquer outra obrigação.*<sup>78</sup>

Complementando o conceito de Silva, Melo define fidelidade partidária como o *cumprimento dos compromissos de lealdade com o programa do partido e de obrigações assumidas com seus dirigentes.*<sup>79</sup>

Ferreira Filho define tal expressão sob uma óptica de partido mais ideológica, pois, por óbvio, o instituto da fidelidade partidária adquire sentido apenas se a relação entre filiado e partido for ideológica, uma vez que o fim dos partidos, como já vimos, é representar as diferentes ideologias da sociedade. Nesse sentido, o autor ensina que a coerência doutrinária imporia a submissão dos parlamentares ao partido. De fato, são eles apenas os soldados dessa

<sup>76</sup> CARDOZO, José Carlos. Ob. cit., p. 50.

<sup>77</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 107.

<sup>78</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 110.

<sup>79</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 111.

instituição, encarregados de lutar pela ideia que os inspira na frente parlamentar. Devem executar as ordens que o povo lhes dá através dos partidos.<sup>80</sup>

Para Tocqueville, a sociedade deixa seu representante numa situação de liberdade vigiada que lhe permita tanto corrigir o desvio, caso ocorra, quanto mudar as orientações conforme os seus interesses, deixando claro que o sistema representativo não tem a intenção de entregar a soberania a outrem, mesmo porque esta é intransferível, mas tão-somente o seu exercício por um breve espaço de tempo.<sup>81</sup>

A função de tal instituto, portanto, seria a de garantia ao eleitor de que comportamento o candidato terá no decorrer do exercício do mandato. No entanto, esta limitação não deve ser negativizada ou desvirtuada, mas sim ter o simples objetivo de fazer com que o representante não adote práticas contrárias àquelas que defendia enquanto postulava o cargo.

O desvirtuamento funcional de tal instituto dar-se-ia ao tomar a vontade de um de seus líderes ou de um grupo como sendo a vontade partidária. A fidelidade partidária concretiza-se no aspecto ideal apenas naqueles partidos em que haja uma forte democracia interna. A decisão do conteúdo programático e ideológico deve ser discutido de forma democrática, refletindo a vontade da maioria. Dessa forma, como bem observa Mezzaroba, a democracia intrapartidária coloca-se como importante mecanismo de combate aos interesses pessoais ou corporativistas no interior do partido.<sup>82</sup>

Contudo, a sua utilização seria uma forma de efetivação do papel idealizado aos partidos na sociedade, coibindo o desrespeito ao conteúdo programático do partido por ações tomadas pelo parlamentar contra a agremiação que o elegeu, ou por medidas que evitem a desvinculação do detentor de cargo eletivo feita durante o período em que é exercido o cargo representativo.

Esclarecido o entendimento de fidelidade partidária, passa-se a apresentar o seu contraponto, a infidelidade partidária, que, conforme José Afonso da Silva discorre, seria o ato indisciplinar (aquele que vai de encontro à disciplina partidária estabelecida) mais sério que pode ser tomado por um representante eleito. O autor ainda exemplifica através de duas condutas, que seriam *a oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido e o apoio ostensivo ou disfarçado a candidato de outra agremiação*.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 111.

<sup>81</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 112.

<sup>82</sup> MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 182.

<sup>83</sup> TORRES, Mateus Gamba. Ob. cit., p. 32.

Importante neste momento definir “diretriz partidária”, que, segundo Malheiros, é a fixação de norma de conduta resultante da tomada de posição oficial de um órgão diretivo partidário, tendo este, sido expressamente convocado para tomar tal decisão. Dessa maneira, compatibiliza-se a atuação de seus representantes com as normas programáticas e estatutárias da agremiação em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar.<sup>84</sup>

Contudo, às duas proposições apresentadas por José Afonso caracterizando atos de infidelidade partidária, deve-se acrescentar a desfiliação do representante da agremiação partidária através da qual se elegeu. E este sim é considerado doutrinariamente como ato de infidelidade partidária incontestável posto que ao trocar de partido, o candidato troca também de ideologia, passando a não representar mais as convicções dos eleitores que o candidataram.

Os partidos políticos brasileiros possuem a faculdade legal de fiscalizar seus filiados, disciplinando sua atuação, com penas que vão da advertência até a expulsão do partido. Conclui-se, dessa forma, que o único instrumento que o partido tem de controle de seus filiados e representantes seria o da disciplina partidária, que consiste nessa medida punitiva que atinge o militante faltoso.

Disciplina, segundo a Barsa, é a ordem que convém ao funcionamento regular de uma organização; subordinação a princípios, a ordem condicionada aos interesses do indivíduo e do grupo, visando à responsabilidade e à autodireção. Conforme Fernandez<sup>85</sup>, as normas de disciplina contidas nos estatutos são adotadas como reguladoras das relações dos filiados no âmbito partidário, direcionadas, indistintamente, a todos os integrantes da agremiação, obrigando-os ao seu cumprimento e dever de submissão a estas regras estatuídas que, por sua vez, dizem respeito à dinâmica do partido, regulando as relações *interna corporis*.

### 3.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO MUNDO

Primeiramente cabe descrever algumas situações de fidelidade partidária que ocorrem no mundo, pautada na análise efetuada por Reiner<sup>86</sup> do sistema dos Estados Unidos da América e da França.

O caso estadunidense é de grande interesse para o Brasil, pois trata-se de país com certas similitudes institucionais e físicas. Também possui regime presidencialista mas com

<sup>84</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 33

<sup>85</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 115.

<sup>86</sup> REINER, Lúcio. *Fidelidade Partidária*. In: Consultoria Legislativa. jun., 2001. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/107706.pdf>>. Acesso em: 17.fev.2016.

fortes prerrogativas do Legislativo e organiza-se como estado federativo com consistente autonomia dos Estados. É regime consolidado há mais de 200 anos, nunca tendo sofrido solução de continuidade.

Nos Estados Unidos, à diferença do Brasil, o voto não é obrigatório, o que se traduz em robustos índices de abstenção, sobretudo para as eleições federais, gozando os poderes locais de maior comprometimento dos eleitores. O poder político está dividido entre dois partidos, o Democrata e o Republicano, com grande importância das bancadas regionais, o que faz com que os políticos praticamente não mudem de partido no decorrer de sua vida política. As únicas exceções têm sido dissidentes democratas e republicanos que têm concorrido por efêmeros ou reduzidos partidos independentes, mas não se encontraram registros de mudanças entre os dois grandes partidos de forma sistemática ou consistente. A fidelidade partidária é assim implícita e muito forte devido à longa tradição dos dois partidos majoritários e o político que mudasse de partido seria considerado como pouco confiável. Consequência disto é altíssima taxa de re-eleição dos políticos estadunidenses (entre 60% e 80%) que deve ser cotejada com a consistente rejeição do eleitorado brasileiro (40% em média). Assim, no caso em tela, pode-se afirmar que a consolidação dos partidos políticos e a identificação dos eleitores com estes provocaram a fidelidade partidária *de facto*, o que gera altas taxas de re-eleição.

Na França, deparamo-nos com um sistema parlamentarista híbrido, pois o Presidente da República, eleito em eleições majoritárias diretas em até dois turnos para um longo mandato (7 anos contra 4 dos deputados), possui atribuições importantes como a condução da política externa. A lei francesa tampouco estipula fidelidade partidária, deixando-a a cargo dos partidos políticos. São estes de existência mais tumultuada de que nos Estados Unidos da América, refletindo os conflitos da política francesa. O atual regime francês data de 1958 (V República) e os partidos conservadores têm mudado diversas vezes de nomenclatura, com a consequente mudança de membros. Todavia esta mudança está restrita ao âmbito da direita; na esquerda, observam-se algumas dissidências malsucedidas do Partido Socialista e do partido Comunista, este praticamente varrido eleitoralmente após o fim do regime soviético. Na direita, temos os tradicionalistas católicos hoje reagrupados com os liberais da União pela Democracia Francesa (UDF) e os conservadores e defensores de um estado forte, herdados do General de Gaulle, sob a sigla da União pela República (RPR). Estes agrupamentos atuais têm-se mantido estáveis desde o final dos anos 70. Os políticos franceses não mudam de legenda a não ser em caso de fusão, incorporação ou criação de novo partido e não há registros de mudanças de espectro político, por exemplo do partido socialista para o RPR.

Assim, existe uma fidelidade partidária ligada a princípios e programas de governo; os partidos franceses são marcados ideologicamente o que compromete os eleitos. Torna-se particularmente difícil, nesse contexto, explicar mudanças de legenda aos eleitores.

Até agora foi analisada a instituição da fidelidade partidária decorrente do próprio sistema eleitoral e partidário. Contudo, há mecanismos próprios, de intervenção mais direta, cuja função seria de impedir a infidelidade partidária, inclusive no caso de mudança partidária.

A possibilidade de revogação do mandato por parte dos eleitores, como bem assevera Bobbio é próprio do pensamento político marxista, que dá ênfase ao fato de que, na Comuna de Paris, esta se achava composta por conselheiros municipais escolhidos mediante sufrágio universal, nos diferentes distritos daquela cidade, responsáveis e com mandato revogável a qualquer momento.<sup>87</sup>

Este princípio então foi aplicado por diversas vezes por Lênin nas várias constituições soviéticas. A última delas dispôs o seguinte em seu artigo 105:

O deputado tem obrigação de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a dos soviets. O deputado que não se mostre digno de confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento, por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas em lei.

Já nos Estados Unidos da América, o movimento progressista do início do século passado, entusiasmado com a democracia semidireta, fez com que vários Estados-membros adotassem a revogação popular de representantes de câmaras estaduais e municipais, bem como de governadores e prefeitos, às vezes até juízes e funcionários administrativos.<sup>88</sup>

Tal movimento conseguiu, baseando-se na teoria da soberania fracionada<sup>89</sup>, a institucionalização do *Recall*, através do qual é possível a uma parte do corpo de eleitores revogar o mandato de alguém que ocupa cargo eletivo.

Assim, descontentes com a atuação de qualquer dos eleitos que estejam no exercício de suas funções, os eleitores, num percentual mínimo fixado em lei, apresentam, em petição assinada, as razões do *Recall* ou revogação, e pleiteiam a destituição ou substituição do cargo. Neste momento, se a autoridade ou funcionário não se demite voluntariamente, é submetido ao *Recall*, processo pelo qual efetuam-se novas eleições para o cargo em questão. Importante ressaltar que o representante que teve seu mandato revogado também pode candidatar-se. A

<sup>87</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 115.

<sup>88</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 116.

<sup>89</sup> Na visão de José Pedro Galvão de Sousa esta teoria pauta-se na ideia de que cada indivíduo é portador da parcela da soberania do povo, cuja inalienabilidade lhe faculta exercitar, a qualquer tempo, o direito de revogar o mandato outorgado

votação, sendo-lhe desfavorável, resulta no mandato revogado; em contrapartida, se for reeleito, exercerá novo mandato, arcando, porém, os peticionários com as despesas da eleição, cujo pagamento é garantido por caução previamente efetuada.

Outro exemplo deste tipo de intervenção seria o *Abberufugsrecht*, adotado em sete dos vinte e seis Cantões suíços. A princípio ambos são muito parecidos, contudo, o instituto ora em comento é direcionado ao mandato de toda uma Assembleia Legislativa. Esse método também foi adotado em algumas constituições alemãs pós-guerra – na Baviera, em 1919; e na Prússia e no Saxe, em 1920.<sup>90</sup>

Por oportuno, salienta-se que tais institutos não significam a volta do mandato imperativo uma vez que os representantes sujeitos a tais formas de revogação não recebem instruções do eleitorado, estabelecendo nele a forma de execução. Limitam-se a ser instrumentos de controle dos eleitores sobre os órgãos representativos a fim de corrigir eventuais distorções, evitando o desvirtuamento da vontade.

Finalmente, outro exemplo da aplicação de institutos como esses é da possibilidade de o Tribunal Eleitoral da Tchecoslováquia, no período entre as duas guerras, segundo o § 3º, b, de sua lei orgânica, excluir das câmaras os deputados que, por motivos desonrosos ou mesquinhos, houvessem deixado de pertencer ao partido por cuja lista tivessem sido eleitos.<sup>91</sup> A infidelidade do voto era considerada tão desonrosa quanto o uso do mandato para obter vantagens financeiras.

Destacaram-se aqui alguns ícones de efetivação da fidelidade partidária em outros países, seja através de mecanismos diretos ou como consequência dos próprios sistemas eleitoral e partidário.

### 3.4 HISTÓRICO DO INSTITUTO DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Talvez pelo fato de até o final da década de 60, do século passado, o número de mudanças de partido, pelo menos quantitativamente, não ser muito expressivo, o certo é que tanto a Constituição do Império, como as Constituições da República de 1891, 1934, 1937 e 1946 não cogitaram da fidelidade partidária nos respectivos textos.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 117.

<sup>91</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 118.

<sup>92</sup> SILVA, J. Nepomuceno e PAIVA, S. Renato. A Importância do Instituto da Fidelidade Partidária na Reforma Político Brasileira. Disponível em <[http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/A\\_IMPORT%C3%82NCIA\\_DO](http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/A_IMPORT%C3%82NCIA_DO)

Por sugestão do representante da Província de São Paulo, José Bonifácio, durante pronunciamento dirigido ao Príncipe, foi criada uma junta comum de Procuradores Gerais ou representantes, legalmente nomeados pelos eleitores de paróquia, para que, na Corte e perante o Príncipe Pedro, aconselhassem e advogassem a causa das províncias.<sup>93</sup> O que deve ser gizada é a possibilidade de terem revogados os seus poderes com a consequente nomeação de outros.

Logo, em fevereiro de 1822, por decreto do Príncipe Pedro, criou-se o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, no qual seria utilizado o instituto do *Recall* no caso de os procuradores não desempenharem devidamente suas obrigações, porém seriam substituídos apenas por decisão de dois terços da Câmara, em vereação geral e extraordinária.

Em quatro estados brasileiros – São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Rio Grande do Sul, durante a República, instituiu-se a revogação mandato nas suas Constituições a partir de 1891. Porém, na maioria dos estados esta figura seria extinta após alguns anos sem ao menos ser regulamentadas.

O único caso em que se observa a sua efetiva regulamentação foi no Estado do Rio Grande do Sul, cuja Constituição, de 1891, em seu artigo 34, previa: O mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores. A regulamentação seria efetivada através da Lei Estadual nº 18 de 1897, que, a título de interesse histórico e de curiosidade acerca do procedimento adotado, será transcrita em parte:

*Art. 98- Para ser cassado o mandato do representante do Estado nos termos do artigo 39 da Constituição, é necessário: I. que assim o proponha a Quarta parte do eleitorado do respectivo distrito; II. Que, na consulta feita ao distrito, o representante em litígio não obtenha em seu favor metade mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.*

*Art. 99- A proposta, manuscrita ou impressa, terá a assinatura dos proponentes reconhecidos por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos eles, inscritos como eleitores nos livros ou lisas do registro eleitoral do distrito.*

*Art. 100- Esteja ou não funcionando a Assembléia dos Representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermédio do Secretário do Estado dos Negócios do Interior e Exterior ao presidente daquela corporação, a fim deste verificar se está nos termos legais.*

*Art. 101- No prazo de vinte dias contados daquele em que for entregue a proposta, o presidente da Assembléia comunicará sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, que fará publicar na folha que insere o expediente oficial.*

*§ 1º. Se a proposta estiver nas condições que pretende a lei, presidente do Estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta: Deve ou não considerar-se cassado o mandato do representante do Estado, F.?*

*§ 2º. A votação sobre a consulta terá lugar em dia designado pelo governo e dentro de três meses. Contados da data em que tiver sido comunicada a decisão que trata o art. 101.*

§ 3º. *Se dentro do prazo de vinte dias, marcado para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos parágrafos antecedentes.*

*Art. 102- O eleitor escreverá em sua cédula: sim ou não, conforme quiser ou não cassar o mandato.*

Porém, inclusive onde o procedimento do *Recall* foi efetivamente regulado, não se tem notícia de sua utilização. E nas constituições seguintes não houvera mais previsão de fidelidade partidária nem de sanção aos atos que a atingissem.

Mas, na época em que não estava prevista a sanção da perda de mandato, muito menos a necessidade de fidelidade partidária, houve casos nobres de respeito a tal instituto, que Silva e Paiva relembram:

O Deputado MÁRIO MARTINS (Pai do Jornalista FRANKLIN MARTINS), eleito Deputado Federal pela UDN (União Democrática Nacional) passou a divergir da atuação do Partido pelo qual fora eleito: conclusão: desligou-se do partido e renunciou ao mandato (*em 24 de maio de 1961*).

É o próprio Deputado MÁRIO MARTINS que afirma:

“... eu também passara por transformações políticas importantes nos anos anteriores. Sistemáticamente, vinha adotando diferentes posições das que predominavam em meu partido. Não concordava com a oposição furiosa a Juscelino. Apoiara a mudança da Capital para Brasília. Ousera-me à escolha de Jânio como candidato da UDN ao Palácio do Planalto. Batera-me pelo fim da política externa de alinhamento automático com os Estados Unidos e de apoio ao colonialismo, enquanto a UDN, apesar do prestígio de Arinos, era favorável a sua manutenção. No plano social, influenciado pelas novas posições da Igreja, a partir da ascensão de João XXIII ao trono de São Pedro, considerava cada vez mais urgente a realização de reformas que eliminassem a miséria e melhorassem as condições de vida degradantes de tantos brasileiros” (cf. MÁRIO MARTINS – VALEU A PENA. Ed. Nova Fronteira – pág. 183).

Apesar de apelos de colegas de Parlamento e de várias e respeitáveis manifestações de especialistas em Direito Eleitoral demonstrando que, pela legislação brasileira, o parlamentar pode se desligar do partido sob cuja legenda se elegeu e continuar Deputado Federal, o Deputado MÁRIO MARTINS assim definiu sua posição no episódio:

“Para mim tudo se resumiu à convicção de que os mandatos pertencem aos partidos e não às pessoas. A UDN elegeu seis deputados pelo Rio e com seis deputados cariocas deveria permanecer. Minha deliberação de deixar o partido não poderia prevalecer sobre a deliberação dos eleitores que tinham determinado aquela composição na representação política de meu estado” (obra citada, pág. 186).

Em Minas Gerais, há o famoso caso, em 1955, do Deputado FABRÍCIO SOARES (UDN), talvez o primeiro da história partidária brasileira, quando, descontente com os rumos da filosofia ou conduta partidária, de então, desceu as escadas da Assembléia Legislativa e, ao invés de ir para casa, foi até o Diretório e entregou (renunciando) ali o mandato, propiciando, assim, a que sua ex-agremiação convocasse seu suplente para a vaga.<sup>94</sup>

Esses fatos tiveram ampla repercussão positiva em prol da ética partidária. E durante o projeto da Carta de 1967 foi discutido esse aspecto, culminando na proposição de que os parlamentares apenas poderiam se retirar do partido pelo qual foi eleito ou se transferir a outro condicionados à renúncia do mandato.

<sup>94</sup> SILVA, J. Nepomuceno e PAIVA, S. Renato. Ob. cit.

No texto aprovado, porém, foi inovador apenas ao se referir, no inciso V, do art. 149, ao instituto da disciplina partidária: *A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: (...) V – disciplina partidária.*

E a fidelidade partidária, como o dever que se impõe ao parlamentar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda do mandato, só foi introduzida no ordenamento jurídico nacional através da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Introduziu ao artigo 35 o inciso V: *Perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...) V – que praticar os atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152.* Este artigo, por sua vez é a modificação do artigo 149, acima transcrito, ao qual se adicionou o parágrafo único, que penaliza com a perda de mandato, *no Senado, na 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.*<sup>95</sup>

Apesar da previsão constitucional, apenas através da Lei nº 5.682/71, cuja redação fora modificada pela Lei ° 6.767/79, foram previstas algumas situações a ser consideradas como descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, como por exemplo:

- I. deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar; II. Criticar, fora das reuniões reservadas dos partidos, o programa ou as diretrizes partidárias; III. Fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido ou, de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e IV. Fazer aliança ou acordo com filiados de outro partido.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, à Constituição de 1967, manteve, no texto da Constituição, o instituto da fidelidade partidária, com uma pequena abertura somente para aqueles que se desligassem do partido pelo qual foram eleitos para participar da constituição de novo partido político. Silva e Paiva ainda ilustram a utilização desta ressalva com o caso notório, em Minas Gerais, do Senador Tancredo Neves e o Deputado Magalhães Pinto, que deixaram os partidos sob cuja legenda se elegeram, para participarem, como fundadores, da constituição de um novo partido, o então PP – Partido Popular.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., pp. 119-122.

<sup>96</sup> SILVA, J. Nepomuceno e PAIVA, S. Renato. Ob. cit.

Porém, com a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, à Constituição Federal de 1967, o instituto da fidelidade partidária e a sanção de perda de mandato foram retirados do texto constitucional. Segue julgado da época:

INFIDELIDADE PARTIDARIA. SUA **INEXISTENCIA A PARTIR DA VIGENCIA DA EC N. 25/85** (PRECEDENTE: RES. NUM:0012550). - CONSULTA NAO CONHECIDA. (grifo nosso)  
(Tribunal Superior Eleitoral – TSE – CTA 8581, Rel. Sérgio Gonzaga Dutra, DJ 06/04/87)

### 3.5 O INSTITUTO DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O instituto da fidelidade partidária volta a figurar no texto constitucional com a promulgação da atual Constituição da República, de 05 de outubro de 1988, com a diferença, porém, de que não prevê nenhuma penalidade.

As bases para o entendimento da fidelidade partidária na Constituição estão em dois artigos: o 14 e o 17. O primeiro, ao dispor sobre as condições de elegibilidade (artigo 14, § 3º), determina a filiação partidária (inciso V) como uma das exigências para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, além de outros requisitos<sup>97</sup>.

Já o artigo 17, que trata dos partidos políticos, no Capítulo V do Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu § 1º, assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e determina que seus estatutos deverão estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

Tais previsões constitucionais são regulamentadas na legislação ordinária pela Lei nº 4.737 de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, e pela Lei dos Partidos Políticos, sob o nº 9.096, de 1995. Estabelecem elas que a filiação partidária, exigida pela Constituição, pressuposto indispensável para a candidatura e, por conseguinte, para a aquisição e o exercício do mandato eletivo, é também fator determinante da fidelidade partidária, no sentido de exigir obediência às normas doutrinárias e programáticas e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção do partido, nos termos de seu estatuto.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Os outros requisitos, conforme o mesmo artigo, seriam: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral e idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador dos Estados e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, Estadual e Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz, e dezoito para Vereador.

<sup>98</sup> MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. *Fidelidade Partidária: um panorama institucional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20-%20fidelidade%20partidaria.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20-%20fidelidade%20partidaria.pdf)>. Acesso em: 20 mar.2008.

O Código Eleitoral determina, em seu art. 87, *caput*, que só podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos, em consonância com o requisito de filiação partidária previsto constitucionalmente.

A Lei nº 9.096 reproduz o texto da Constituição, nos artigos. 2º e 3º, ao assegurar a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos programas deverão respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, de igual modo, autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

O artigo 15 determina que o estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa (inciso V). A norma do artigo 16 exige o pleno gozo dos direitos políticos para a filiação partidária. Além disso, para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deve estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais, conforme determina o artigo 18 da lei.<sup>99</sup>

A mesma lei ainda trata das normas de fidelidade e disciplina partidárias do artigo 23 ao 26, *in verbis*:

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

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

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

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

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

O primeiro artigo determina que para existir qualquer espécie de punição por parte do partido político a um afiliado seu, primeiro deverá ser apurada a responsabilidade do ato; antes, porém, a agremiação política deverá criar o órgão competente, que terá como base de

<sup>99</sup> MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. Ob. cit.

atuação as determinações estabelecidas no próprio estatuto partidário para os casos concretos, respeitando os limites impostos pela Lei dos Partidos Políticos.<sup>100</sup>

Já o artigo 24 reflete o instituto da fidelidade partidária ao mencionar a subordinação do parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos do partido e às diretrizes estabelecidas pelo órgão de direção. Bispo Sobrinho<sup>101</sup> denomina este fato de ação parlamentar partidária, por estar o eleito na condição de representar um partido na sua atuação como integrante da Casa Legislativa.

Após instituir a fidelidade partidária, ainda deixa claro que o partido pode instituir a pena de perda de mandato àqueles que não a obedecerem no exercício do mandato dentro da Casa Legislativa.

Depois de toda a explanação e fundamentação legal, poder-se-ia chegar à conclusão de que a fidelidade partidária foi instituída por completo, inclusive cabendo ao partido cassar o mandato do legislador infiel, afinal, o titular do mandato seria o partido, que o exerce por meio de homens, os quais não passam de seus órgãos de expressão.<sup>102</sup>

No entanto, a Constituição Federal veda expressamente a cassação de direitos políticos, em seu artigo 15, não elencando entre os motivos excepcionais o caso de infidelidade partidária, como se pode observar:

Art. 15 – É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se darão nos casos de:  
 I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;  
 II – incapacidade civil absoluta;  
 III – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII;  
 IV – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Dessa forma, já que a cassação de direitos políticos, sua perda ou suspensão, só pode ocorrer nos casos elencados no próprio dispositivo, conclui-se que o partido político não poderá prever em seus estatutos a aplicação desse tipo de penalidade ao representante infiel.

Outro argumento para a inaplicabilidade da perda do mandato seria ainda o artigo 55 da Carta Magna, que estabelece em quais casos o parlamentar eleito poderá perder o mandato:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:  
 I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;  
 II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;  
 III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;  
 IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;  
 V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;  
 VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

<sup>100</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 129.

<sup>101</sup> FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. Ob. cit., p. 129.

<sup>102</sup> CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. Op. Cit. p. 62.

Tendo em vista que a infidelidade partidária não figura entre as causas de perda de mandato, conclui-se que a Carta Constitucional não autoriza a aplicação desta sanção pelos partidos, restando ineficazes todas as normas infraconstitucionais que a contrariem.

Deste modo, o entendimento dos tribunais, por muito tempo, foi de que a titularidade do mandato legislativo no Brasil é da parlamentar eleito. Nesse sentido, seguem jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral:

MANDADO DE SEGURANÇA. 2. ELEITORAL. POSSIBILIDADE DE PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR. 3. **PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INAPLICABILIDADE. HIPÓTESE NÃO COLOCADA ENTRE AS CAUSAS DE PERDA DE MANDATO A QUE ALUDE O ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO.** 4. CONTROVÉRSIA QUE SE REFERE A LEGISLATURA ENCERRADA. PERDA DE OBJETO. 5. MANDADO DE SEGURANÇA JULGADO PREJUDICADO (*grifo nosso*)  
(*Supremo Tribunal Federal – STF – MS 23405/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 23/04/2004*)

INFIDELIDADE PARTIDARIA. PERDA DE MANDATO. ARGUICAO DE NULIDADE DO JULGAMENTO IMPROCEDENTE (CPC, ART. 249, PARAG. 2).  
**REVOGADAS PELA CARTA DE 1988 AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DISPONDO SOBRE A PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDARIA (RES. N. 15.135), CARECE O RECURSO DE PRESSUPOSTO PARA SUA ADMISSIBILIDADE.**  
RECURSO ESPECIAL NAO CONHECIDO. (*grifo nosso*)  
(*Tribunal Superior Eleitoral – TSE – RESPE 8535, Decisão nº 11075, Rel. Min. Célio de Oliveira Borja, DJ, 15/05/90*)

Numa incongruência, a Constituição prevê que, para se candidatar, o cidadão deve estar filiado a um partido político, cuja disciplina deverá orientar seu desempenho parlamentar depois de eleito, no entanto, não exige a obediência do eleito às diretrizes partidárias e tampouco a permanência do parlamentar no partido, assim como não prevê medidas para impedir a troca de partidos.

É ilógico prever o dever de fidelidade partidária dos representantes, sem, no entanto, adotar mecanismos efetivos da sua garantia. A punição máxima aplicável seria a expulsão do infiel da agremiação, o que não seria válido para aqueles que a deixaram voluntariamente e tampouco seria eficaz para que os parlamentares seguissem as diretrizes acordadas internamente, logo, não haveria qualquer meio de coação.

Outro paradoxo é que, pela lógica do sistema eleitoral pátrio, no qual se prevê o voto de legenda, os mandatos dos representantes eleitos deveriam pertencer aos partidos, culminando na perda automática do mandato caso o eleito queira trocar de partido.

A lógica do sistema eleitoral de representação proporcional, vigente no Brasil, para a eleição dos representantes das casas parlamentares, admite tanto o voto no candidato quanto na legenda. Além disso, muitos candidatos só conseguem sua eleição com a ajuda dos outros

votos em candidatos do mesmo partido ou até aqueles votos direcionados à própria legenda, pois apenas com estes o quociente partidário, necessário no sistema proporcional, foi atingido. Desse modo, há o reconhecimento de que os eleitores direcionam seu voto à ideologia partidária, sendo, por óbvio, ilógico que a titularidade do mandato seja considerada do representante, não do partido.

No entanto, apesar do argumento do sistema proporcional, as jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral, até pouco tempo, eram no sentido da inaplicabilidade da perda de mandato:

MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDARIA. SUPLENTE DE DEPUTADO FEDERAL. - **EM QUE PESE O PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR FEDERAL POR INTERMÉDIO DOS PARTIDOS POLITICOS**, NÃO PERDE A CONDIÇÃO DE SUPLENTE O CANDIDATO DIPLOMADO PELA JUSTIÇA ELEITORAL QUE, POSTERIORMENTE, SE DESVINCULA DO PARTIDO OU ALIANÇA PARTIDARIA PELO QUAL SE ELEGEU. - A **INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDARIA** AOS PARLAMENTARES EMPOSSADOS SE ESTENDE, NO SILENCIO DA CONSTITUIÇÃO E DA LEI, AOS RESPECTIVOS SUPLENTES. - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. *(grifo nosso)*  
*(Supremo Tribunal Federal – STF – MS 20927/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15/04/94 )*

A consequência desse entendimento é do conhecimento de todos: a cada Legislatura assistia-se a um verdadeiro festival de troca de partidos, por um número altíssimo de agentes políticos (do Legislativo e do Executivo), em flagrante desrespeito à vontade popular e ao resultado das urnas.

### 3.6 MUDANÇA DA TITULARIDADE DO MANDATO

A discussão acerca da existência ou não do instituto da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro atual, que culminou na edição da Resolução TSE nº 22.610/07, teve início com uma consulta formulada pelo então Partido da Frente Liberal, atual Democratas, junto ao Tribunal Superior Eleitoral respondida pela Resolução nº 22.526, cujo fundamento agora será analisado.

Em sessão administrativa de 27 de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que os mandatos parlamentares obtidos nas eleições proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) pertencem aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos eleitos. O entendimento da Corte, que, por seis votos contra um, acompanhou o voto do Relator, Ministro César Asfor Rocha, foi de que *os partidos políticos e coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de*

*cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.*

A consulta, à qual o TSE respondeu positivamente, fora formulada 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 do candidato, 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?

A egrégia Corte Eleitoral, com base nas normas constitucionais supracitadas, dispositivos do Código Eleitoral (artigos 108, 175, § 4o, e 176) e pautada na interpretação dos princípios constitucionais, sedimentou o entendimento de que os mandatos eletivos pertencem aos partidos políticos.

Em seu voto, lastreado em profundos conhecimentos de Filosofia do Direito, no qual ressalta o viés principiológico da moderna hermenêutica jurídica, assinala o Relator, inicialmente, como da maior relevância, o fato de que os partidos políticos têm, no Brasil, *status* de entidade constitucional (CF, artigo 17). Essa circunstância autoriza a afirmação, com Maurice Duverger, de que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; também, segundo esse autor, é lembrada a qualidade dos partidos de autênticos protagonistas da democracia representativa, sem exceção, no mundo ocidental.

É apontado o fato da exigência constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V), além da garantia dada, pela Lei Maior aos partidos, do estabelecimento em seus estatutos de normas de fidelidade e disciplina partidárias (art. 17, § 1º).

Desse quadro jurídico-constitucional positivo, conclui o Relator ser imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos partidos, mormente essa da fidelidade dos eleitos sob sua legenda, há de ter a indispensável correlação da hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios albergados pela Carta Magna.

Afirma-se que, tanto no plano jurídico como no fático, o mais forte, se não o único, elemento da identidade política de um candidato é seu vínculo com o partido, não existindo, pois, aquele sem este. Não se aceita a conclusão de que o candidato eleito possa tornar-se senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, transformando-a em propriedade sua, numa prerrogativa privatística. O mandato eletivo, ao contrário, configura-se, essencialmente, como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado. Invoca-se o princípio da moralidade (CF, artigo 37), que repudia o uso de qualquer prerrogativa pública no interesse particular ou privado. Nesse sentido segue trecho do voto do Ministro Peluso:

Não precisa grande esforço intelectual por advertir que o fundamento político-filosófico do sistema representativo radica na necessidade de atribuição de espaço de expressão política e atuação indireta às correntes ideológicas dos mais diversos matizes, cujas posturas são agrupadas e sintetizadas nos programas dos partidos políticos.

É que, na chamada democracia partidária, a representação popular não se dá sem a mediação do partido, enquanto elemento agregador e expressivo do ideário político dos cidadãos. Não se concretiza, na democracia, a representação do povo pelo chamado representante, senão por intermédio de um partido político, já que não se cuida, estritamente, de mandato conferido por um cidadão à pessoa do representante. (...)

Não há quem não veja e negue a essencialidade desse papel dos partidos políticos, como autênticos intermediários do regime democrático (...).

Considera-se que a mudança de partido não configura ato ilícito, podendo o cidadão filiar-se e desfiliar-se à vontade, mas *sem que isso possa representar subtração à bancada parlamentar do Partido Político que o abrigou na disputa eleitoral*.

Para justificar que o mandato parlamentar pertence ao partido político, argumenta o Relator que à sua legenda é que são atribuídos os votos dos eleitores, e que é encargo dele toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira, sob a vigilância da Justiça Eleitoral. E que as disponibilidades financeiras dos partidos e o controle do acesso ao rádio e à TV são geridos pelas agremiações partidárias. Ainda outro trecho do voto do mesmo ministro:

E o funcionamento do sistema representativo proporcional baseia-se no número fixo de cadeiras estabelecido a priori pela própria assembléia e segue o seguinte procedimento: o número de votos válidos (...) divide-se pelo número de cadeiras a serem preenchidas, obtendo-se, assim, o quociente eleitoral, que representa a condição para reencher uma cadeira (relacionado com a legenda, i.e., o número de votos obtidos por cada partido, indica quantas cadeiras serão preenchidas pelo partido). Procura-se determinar a representação da minoria em função de sua força eleitoral.

Vem daí a nítida e visceral dependência que guarda o sistema proporcional em relação aos partidos políticos.

Não há como admitir-se, na moldura do sistema, que representante eleito sob tais condições possa mudar de partido levando consigo o cargo, até porque, se tivesse concorrido por outro partido, poderia nem sequer ter sido eleito, o que mostra desde logo que o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido, e não, de cada candidato.

A necessidade do partido nesse processo fica clara com o exemplo dado na fundamentação da resposta à consulta: de um deputado que não logrou a eleição embora tenha alcançado 38 mil votos. Houvesse permanecido em sua legenda anterior, teria sido eleito com 11 mil votos. Outro exemplo é, no caso de o candidato ter seu registro indeferido após a efetivação das eleições, seus votos, por causa da sua inelegibilidade, vão para a legenda.

Constatada a importância do partido político no cenário atual, prega-se, então a necessidade da fidelidade partidária, coibindo, principalmente, a troca de partidos:

Constatada a essencialidade dos partidos políticos – palavras sempre usadas no plural para indicar a necessidade de pluralismo partidário – e o desenvolvimento destas entidades singulares, um tema de reflexão se lança irrecusável. Podem os partidos políticos conviver com a infidelidade de seus membros a princípios programáticos e diretrizes estabelecidas? Claro que não. A fidelidade – ou lealdade – ao programa e às normas fixadas caracterizam-se como elementos essenciais à preservação dos próprios partidos políticos e do conseqüente Estado de Partidos. A ausência de lealdade aos princípios e demais integrantes da agremiação leva os partidos políticos à descrença eleitoral. E, mais grave: conduz até mesmo o regime democrático a riscos inoportunos que, a curto prazo, podem transmutá-lo em autoritário ou até mesmo em totalitário (...).

A Constituição de 1988 procura impedir a perda de prestígio por parte dos partidos políticos exigindo a presença de regras atinentes à fidelidade e à disciplina partidárias nos estatutos de cada agremiação.<sup>103</sup>

O autor ainda completa seu raciocínio afirmando que as leis que tratam da matéria de fidelidade partidária são boas, porém, sem efetividade. E exatamente para que o instituto de fidelidade partidária, instituído pela própria Constituição, tenha efeito consuetudinariamente, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu à consulta validando a perda de mandato diante da troca partidária.

Sendo assim, frente a esse cenário político, assentou-se o entendimento sobre as seguintes fundamentações básicas: a filiação partidária é condição de elegibilidade constitucionalmente prevista; a filiação do candidato ao partido político é o único elemento da sua identidade política; o sistema proporcional está visceralmente ligado ao partido político, pois é com base nos votos obtidos pela agremiação que se calcula o número de cadeiras ocupadas na casa legislativa, ou seja, o candidato se elege com o *patrimônio partidário de votos*; a obtenção e exercício do mandato como patrimônio particular do eleito vai de

<sup>103</sup> CARDOZO, José Carlos. Ob. cit.

encontro ao princípio da moralidade; a detenção do mandato pelo partido não é uma sanção ao candidato migrante e sim a manutenção da representação partidária daquela agremiação; o entendimento até então vigente, de que o mandato pertencia ao candidato, se firmou no âmbito do STF no tempo em que não se reconhecia a força normativa dos princípios e que hoje resta superado; a interpretação de que a vaga é do partido não é inovação interpretativa, pois se extrai das normas constitucionais (art. 14, §3º, V e art.17, §1º) e legais (art. 2º, art.108, art.175, §4º, art.176 do CE, art.26 da Lei 9.096/95, art.11, II da Lei 9.504/97); e, finalmente, admitiu que existem casos em que se justifica a manutenção do mandato pelo parlamentar.

De toda sorte, para além dos argumentos jurídicos extraídos dos votos proferidos, ficou claro na decisão do TSE a motivação política da mesma, a verdadeira intenção de solucionar as falhas do nosso atual sistema eleitoral proporcional e do sistema partidário. Neste sentido, o voto:

O reconhecimento, a garantia e a vivência de que o mandato pertence ao partido, não à pessoa do mandatário, têm, entre outros, o mérito de, impedindo a promiscuidade partidária, fortalecer a identificação e a vinculação ideológica entre candidatos, partidos e eleitorado, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa.

Após a consulta respondida pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal foi provocado através dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, nos quais partidos políticos reivindicavam as vagas perdidas com a desfiliação de parlamentares durante o mandato.

Apesar do indeferimento do *writ* nos Mandados de Segurança nº 26.602 e 26.603 e do deferimento parcial do nº 26.604, o STF, por maioria, entendeu que o direito dos partidos e das coligações à vaga no Poder Legislativo é extraído da própria Constituição Federal, corroborando *in totum* o entendimento do TSE acerca da titularidade do mandato eletivo e da possibilidade de reivindicação dos cargos após edição de norma regulamentadora.

Os votos vencidos em relação à possibilidade de perda de mandato, proferidos pelos Ministros Joaquim Barbosa e Eros Grau, sustentaram, em síntese: a inexistência de previsão Constitucional de perda de mandato eletivo em caso de cancelamento de filiação ou troca de legenda; a retirada expressa pela Constituição de 1988 da norma prevista na Constituição pretérita que consagrava da fidelidade partidária significa que o rol taxativo do artigo 55 não comporta a inserção de tal hipótese; a criação de nova hipótese de perda de mandato transformaria o Poder Judiciário em Poder Constituinte derivado e afrontaria os valores fundamentais do Estado de Direito; o titular do poder é o povo e, portanto, a fonte de

legitimidade do exercício do mandato não poderia residir somente nos partidos políticos.<sup>104</sup> Cada um destes argumentos já foi vencido frente à explanação anterior.

Um caso é da caracterização da infidelidade partidária quando da desfiliação do parlamentar do partido pelo qual se elegeu; outro caso é o da infidelidade partidária por desobediência o programa, ao estatuto ou às diretrizes partidárias<sup>105</sup> quando da atuação parlamentar. No entanto, tanto num caso quanto no outro podemos aplicar o raciocínio recém explanado, de que o mandato pertence ao partido, não ao parlamentar, por todos esses argumentos.

Uma vez que a Constituição Federal concedeu autonomia para que os partidos disciplinem sua organização, condutas e sanções inclusive para infidelidade partidária (com exceção da perda de mandato, por vedação da Carta Magna, conforme já deslindado), poderiam prever a sanção de expulsão da agremiação frente à desobediência na atuação parlamentar de diretrizes acordadas democraticamente *interna corporis*.

Nesse mesmo sentido, Clève elucida que este tipo de fidelidade partidária é *capaz de autorizar, diante do atuar discrepante do mandatário, aplicação de penalidade, inclusive, quando prevista na normativa estatutária, a expulsão decretada pelo órgão competente da agremiação política, uma vez observado o devido processo legal*<sup>106</sup>.

De fato, sendo a desobediência a uma norma ideológica ou de conduta partidária tipificada devidamente com imposição de expulsão do partido, e se essa diretriz tiver sido estabelecida de modo legítimo e por meio de órgão de direção partidária competente, conseqüentemente tal expulsão é legítima.

Ocorre que, a partir da expulsão, surge o questionamento sobre a possibilidade de declaração da perda do mandato eletivo com base no princípio constitucional da fidelidade partidária, mesmo sem que essa hipótese esteja expressamente prevista na Resolução TSE nº 22 610/2007 (desfiliação voluntária).

A expulsão culmina inequivocamente numa desfiliação partidária, ainda que involuntária. E daí torna-se necessária a atuação da Justiça Eleitoral para verificar com quem ficará o mandato, a fim de ser o voto do eleitor protegido, junto de toda a sua carga

<sup>104</sup> SANTOS, Letícia Pimenta Madeira. A Regulamentação da Fidelidade Partidária à Luz do Ativismo Judiciário. Jus Navigandi. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11156>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

<sup>105</sup> Oportuno esclarecer que por diretriz legitimamente estabelecida há de se entender a fixação de uma norma de conduta, resultante da tomada de posição oficial de um órgão diretivo partidário, convocado expressamente para esse fim, tendente a compatibilizar a atuação de seus representantes com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar. CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária e Impeachment. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 25.

<sup>106</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária e Impeachment. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 23.

ideológica, de modo a garantir a eficácia do sistema representativo proporcional. Novamente, a perda do mandato não é caracterizada como penalidade por consequência da infidelidade partidária efetuada pelo mandatário, mas como consequência da própria natureza do nosso sistema representativo.

Sendo assim, é pertinente a discussão sobre a possibilidade de o partido político ajuizar processo requerendo a perda do mandato eletivo do expulso, como forma de restabelecer a sua representação e consequentemente a do eleitor.

Caso o cancelamento da filiação, por meio da expulsão, tenha ocorrido tendo em vista a necessidade de preservação da vontade política expressada pelo eleitor no momento do voto, deve o mandato permanecer com o partido, para que a ideologia votada pelo eleitor seja mantida. Por outro lado, a quebra do compromisso firmado na eleição pelo representante justifica o cancelamento de sua filiação, e implica na sua desqualificação para permanecer no exercício do mandato eletivo, o que possibilita o requerimento formulado pelo partido político, mesmo quando se trata de expulsão.<sup>107</sup>

Clève, em contrapartida, se posiciona de modo a não admitir a perda do mandato decorrente da infidelidade partidária por desobediência de programa ou diretriz partidária, consoante os seguintes argumentos:

é possível dividir uma apatção entre as dimensões distintas da infidelidade. Uma primeira, cumpre dizer, incide sobre os casos de migração partidária despida de causa justificadora aceitável, importando em perda do mandato, não como sanção, mas como simples decorrência do sistema representativo. Uma segunda, incidente sobre o mundo partidário, confere autonomia ao partido para, por seu estatuto, tipificar condutas desviantes de natureza disciplinar, passíveis de aplicação de penalidades, entre elas, nos casos mais graves, a expulsão. Aqui, sim, haveria uma sanção, autorizada pela normativa constitucional, aplicada pelo partido. A mutação jurisprudencial alcançaria apenas a infidelidade do trãnsfuga, mas não aquela do indisciplinado. Nesse caso, os artigos 15 e 55 da Constituição, tratando-se de parlamentar, impediriam a perda do mandato em razão de expulsão do partido.<sup>108</sup>

No entendimento de Clève, a infidelidade por desfiliação voluntária do partido é um tipo diferente da infidelidade daquele que não obedece ao programa, ao estatuto e às diretrizes. E a este último tipo de infidelidade o doutrinador defende que não se aplica o entendimento que foi erigido para o primeiro. Isso porque argumenta que o mandato é representativo, não imperativo, conforme distingue-os José Afonso da Silva:

É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico,

<sup>107</sup> ROLLEMBERG, Gabriela. **A Expulsão como Causa de Pedir da Perda do Mandato Eletivo por Infidelidade Partidária**. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria>>. Acesso em 20 mar.2016.

<sup>108</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Expulsão do Partido por Ato de Infidelidade e Perda do Mandato. **Paraná Eleitoral**, v. 1º, nº 2, pp. 161-9.

praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação. Aí o princípio da revogabilidade do mandato imperativo. O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade (...). Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário.<sup>109</sup>

Ocorre que os partidos, como já analisado, surgiram, da forma que estão delineados hoje em dia, apenas em meados do século XIX, após a Revolução Francesa. Eles foram constitucionalizados no Brasil apenas em 1937. Houve uma evolução na representação da democracia, como visto no item 3.1 deste trabalho, e a democracia passou de representativa partidária para democracia de partidos, em que estas instituições não verdadeiras mediadoras, fazendo com que os representantes submetam-se à vontade dos representados. Logo, o único argumento de Clève torna-se frágil, pois não respeita a dimensão da importância que a Constituição de 88 deu à grei partidária e sua evolução histórica.

Nesse sentido, a partir do momento em que foi expulso (pena disciplinar que deve estar prevista no Estatuto) pela infidelidade ao programa ou às diretrizes partidárias, mas respeitando a Constituição Federal e legislação ordinária, como legitimidade da norma aplicada e princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal, o mandato fica com o partido pois a ele pertence.

O representante que tem a sua filiação cancelada em decorrência da expulsão é destituído da capacidade de representar os eleitores adeptos da corrente de pensamento defendida pelo partido. Por essa razão, a agremiação tem o direito de requerer o restabelecimento da representatividade popular no parlamento. Por conseguinte caberá à Justiça Eleitoral analisar quem realmente deu causa à quebra do pacto firmado na eleição entre eleitor-partido-representante, para preservar a representatividade da corrente político-ideológica sufragada pelo eleitor durante o restante do tempo do mandato.<sup>110</sup>

A possibilidade da perda do mandato parlamentar devido à expulsão já foi reconhecida por Augusto Aras, conforme exposição a seguir:

<sup>109</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 138-9.

<sup>110</sup> ROLLEMBERG, Gabriela. **A Expulsão como Causa de Pedir da Perda do Mandato Eletivo por Infidelidade Partidária**. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria>>. Acesso em 20 mar.2016.

Em face do exposto, conclui-se este estudo, esperando que os princípios constitucionais da autonomia e fidelidade partidárias tenham a devida efetividade (eficácia social) pela validação da perda do mandato parlamentar em razão do cometimento de infração tipificada como ato de infidelidade (inclusive migração) ou de indisciplina, consoante previsão estatutária autorizada pela norma do § 1º, do art. 17/CF, e, finalmente, a realidade política possa ser refletida na interpretação da nossa Carta Magna de 1988, a Constituição Cidadã, justamente porque o povo é titular do poder, que tem nos partidos políticos o embrião da democracia!<sup>111</sup>

Alguns Tribunais Regionais Eleitorais já se manifestaram de forma favorável à possibilidade de perda de mandato em virtude de desfiliação decorrente de expulsão. Nesse sentido o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais já se proferiu, no julgamento do Processo nº 12162007, de relatoria do Juiz Renato Martins Prates:

Reserva-se o direito às agremiações partidárias de não só reclamar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional daquele que tenha abandonado as fileiras do partido sem justificativa, mas também de preservar sua linha programática de atuação no parlamento. O ato de expulsão daquele que venha a subverter a representação partidária, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa em procedimento próprio, com o afastamento do infiel do mandato, é do partido político. Insubordinação no exercício do mandato parlamentar constitui hipótese de infidelidade partidária sem justa causa prevista no comando do art. 1º da Resolução nº 22.610/2007.

Isto posto, poder-se-ia então aplicar a base teórica de que o mandato pertence ao partido e, conseqüentemente, o parlamentar que não pertencesse mais à agremiação perderia o cargo. Seria uma consequência lógica à desobediência aos ditames partidários, à infidelidade praticada ao atuar de forma não esperada pela ideologia da agremiação à qual pertence, traindo o eleitor que confiou numa ideologia para representá-lo.

---

<sup>111</sup> ROLLEMBERG, Gabriela. **A Expulsão como Causa de Pedir da Perda do Mandato Eletivo por Infidelidade Partidária**. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria>>. Acesso em 20 mar.2016.

## 4 DO IMPEACHMENT E DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fim de dar continuidade à explanação sobre a aplicabilidade do instituto da fidelidade partidária ao parlamentar que votará tanto a admissibilidade do impeachment quanto àquele que julgará, deve-se abordar primeiramente o instituto e seu procedimento.

### 4.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE E PROCESSO DE IMPEACHMENT

Nos regimes democráticos não existe governante irresponsável. Não há democracia representativa sem eleição. Porém, como bem assevera Paulo Brossard,

só a eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem uma vez que governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático.<sup>112</sup>

No sistema parlamentarista, conforme ensinamento de José Afonso da Silva, a responsabilidade do governo (Conselho de Ministros) apura-se perante o Parlamento, mediante mecanismos específicos, como o voto de desconfiança ou a moção de censura que obriga a demissão do Ministério.

Já no presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda de cargo por infrações definidas como “crimes de responsabilidade”, apuradas em processo político-administrativo realizado pelas Casas do Congresso Nacional, o chamado *impeachment*.<sup>113</sup>

Prosseguir-se-á ao estudo de tal instituto, fazendo um apanhado histórico e também um estudo do mesmo no ordenamento jurídico brasileiro.

#### 4.1.1 Breve conceituação de *Impeachment*

Tradicionalmente, o *impeachment* sempre teve por finalidade impedir (da etimologia, devido à sua origem inglesa) o mau exercício de um cargo ou função, sobretudo de natureza política, com vistas a salvaguardar o Estado contra a ruína do seu governo e a deterioração da sua governabilidade.

<sup>112</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965, p. 9.

<sup>113</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 548.

Hoje, conceituado genericamente, conforme entendimento de Sérgio Resende de Barros,

o *impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.<sup>114</sup>

Conforme Ferreira Filho, por *impeachment*, de modo lato, se deve aqui entender o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político.<sup>115</sup>

Na atualidade, mesmo com suas origens monárquicas, o *impeachment*, através de seu conceito e sua prática, tem-se revelado um instituto destacadamente republicano.

#### 4.1.2 Histórico do Impeachment

O instituto do *impeachment* é típico do direito ocidental, originado da Inglaterra medieval. Nasceu com natureza criminal, como instrumento de punição aos nobres ou qualquer outro cidadão, instituídos ou não de poder, acusados pelo clamor público, cominando a estes indivíduos as mesmas sanções do direito penal.

Como afirmam os mais autorizados léxicos, o impeachment teve suas raízes na Inglaterra a partir do século XIII, quando foi utilizado como alternativa para garantir a punição, em geral de nobres e frequentadores da corte, acusados pelo clamor popular, ensejando a abertura de investigação por uma das casas parlamentares.<sup>116</sup>

Antes de maiores detalhamentos, insta salientar a observação de Brossard: não é fácil dissertar acerca do *impeachment* inglês, precisando-lhe as características, pois elas mudaram ao longo do tempo.<sup>117</sup>

Como nos ensina Barros, o aspecto criminal nasceu no direito medieval em congruência com o próprio surgimento da representação política das únicas classes que podiam estar em parlamento com o rei: os nobres feudais e os novos burgueses enriquecidos, aqueles ainda senhores dos feudos e estes já deles libertos pelo mercantilismo. Em meio a essa tríplice estrutura, em que o rei (a Casa Real) entra em parlamento com os nobres leigos e clericais (a Casa dos Lordes) e com os burgueses (a Casa dos Comuns), o *impeachment*

<sup>114</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

<sup>115</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>116</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: Instrumento de Controle Parlamentar. 1ª ed. Barueri: Ed. Manole, 2006. P. 05.

<sup>117</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965, p. 25.

nasceu, viveu e morreu em função da correlação de forças por efeito da qual tem evoluído o governo inglês: *the king in parliament*.

As origens do impeachment remontam aos séculos XIII e XIV, quando ele despontou como um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público. Em 1283 houve um procedimento tal – que alguns apontam como o pioneiro – contra um certo David, conhecido como “o irmão de Llewellyn”. Outros se seguiram, como o de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322, o de Roger Mortimer e o de Simon de Beresford, em 1330, e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratford, que foi acusado ante o Parlamento, em 1341, com base em denúncias notoriamente difamatórias. Esses casos pioneiros ainda não eram o impeachment propriamente dito. Mas aí ele despontava.

Casos mais típicos se configuraram na segunda metade do século XIV. Em 1350, o de Thomas de Barclay. Em 1376, o procedimento instaurado contra um mercador de Londres, chamado Richard Lyons, atingiu a pessoa de William, Lorde Latimer, o que – além de dar ao instituto bem maior repercussão – iniciou uma característica que mais tarde se reafirmou e persistiu: os réus do impeachment são políticos. Ademais, esse foi o primeiro caso em que as casas do Parlamento racionalizaram o impeachment, convertendo-o em processo e julgamento definitivos, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores. Nessa mesma conjuntura também se dá e se afirma a possibilidade de impeachment contra uma mulher: Alice Perrers, em 1377. De qualquer modo, acerca do impeachment, variam as conclusões quanto à data em que o processo surgiu e à personagem que o inaugurou.<sup>118</sup>

Era um processo penal com procedimentos políticos, ou seja, além de cominar penas gravíssimas, desde multas patrimoniais até multas de caráter físico, que podiam variar de decapitação de membros à morte, o processo de *impeachment* também dava ao réu o direito de ampla defesa e contraditório, gerando longos e desgastantes debates e morosidade para aplicação das devidas penas.

Foi então menos usado quando o Parlamento tornou-se impaciente com as delongas e preferiu empregar em seu lugar a lei condenatória (*Bill of Attainder*). Em 1620, o procedimento voltou a ser implantado no sistema jurídico inglês, contudo retornou não mais com características de natureza puramente penal, mas também política, pois deixou aos poucos de cominar sanção física e passou a ser de cunho político, com penas de destituição do cargo e perda dos direitos políticos.<sup>119</sup>

O *impeachment* como procedimento de condenação de autoridades públicas ganhou força concomitantemente à utilização do sistema parlamentar na Inglaterra, quando do advento da Revolução Gloriosa derrubou-se do trono o Rei James II da Inglaterra para a subida de Willian III também da Inglaterra.

O fortalecimento do impeachment na Inglaterra foi possível com a viabilização do parlamentarismo, que dentro do contexto da Revolução Liberal possibilitou um sistema de defesa dos interesses públicos não verificados no cenário absolutista, por

<sup>118</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

<sup>119</sup> GÓES, Maurício Silva. **Impeachment Inglês**. Disponível em <<http://www.fmr.edu.br/npi.html>>. Acesso em 13 mar.2016.

exemplo, o princípio da irresponsabilidade do rei (*the king can do not wrong*), segundo a qual o Rei é isento de qualquer responsabilidade; ou seja, quando ficou a cargo do congresso o governo, o impeachment tornou-se a principal ferramenta de controle popular.<sup>120</sup>

Saliente-se, contudo, que a Revolução de 1688 o tornou ainda mais grave para o acusado, pois vedou ao monarca que concedesse graça aos condenados, no processo de *impeachment*.<sup>121</sup> Explica Barros que

No caso Danby, decidiu-se que o *impeachment*, procedimento próprio das casas parlamentares, não era alcançado pelo poder de perdão, prerrogativa própria do rei. Essa limitação impediu ao rei salvar do impeachment os seus ministros. Confirma-se, dessa maneira, o instituto, como um instrumento de pressão sobre os ministros do rei. O impeachment tinha natureza penal, mas o monarca não podia agraciar os condenados, nem cabia apreciação judicial das decisões nele tomadas. Estava, pois, nas mãos do Parlamento caracterizar ou não a conduta de um ministro como criminosa.<sup>122</sup>

À medida que o parlamentarismo estruturou-se, o *impeachment* perdeu sua importância, no curso do século XVIII. Na verdade, houve uma retroalimentação, como assinala Ferreira Filho, pois o *impeachment* foi a fonte da responsabilidade política do gabinete, visto que pairava sobre o ministro desapoiado pela maioria parlamentar ameaça de impedimento, dado que, não havendo rol preciso e claro dos crimes que o ensejavam, o ministro jamais estava seguro de que sua conduta, por desagradar ao Parlamento, não seria considerada criminosa. O estabelecimento incontestado do princípio da responsabilidade política do gabinete, e de cada ministro individualmente considerado, levou ao desuso do instituto. De fato, depois de 1806, quando houve o caso em que se acusou Lorde Melville de malversação das finanças do Almirantado, ao que consta, não foi mais usado tal procedimento no país em comento.<sup>123</sup>

Mas, antes de perder sua força, o *impeachment* implantou-se na então jovem Constituição dos Estados Unidos da América, onde germinou com uma qualidade que lhe garantiu sobrevivência com vida nova: abandonando as punições físicas e patrimoniais, tornou-se um procedimento que, em si mesmo, é de consequência somente política, instituindo penalizações de perda de cargos públicos e de direitos políticos. Nessa mutação, na origem do Estado contemporâneo, tendo por berço uma constituição escrita, a dos Estados Unidos, nasceu o *impeachment* republicano, sucessor do *impeachment* monárquico, que

<sup>120</sup> MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa e DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. **O Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035861.pdf>>. Acesso em: 09 mar.2016.

<sup>121</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>122</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

<sup>123</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

nascera na origem do Estado moderno, embalado no berço de uma constituição costumeira, a da Inglaterra.

Paulo Brossard assevera que, *na Inglaterra, o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça*<sup>124</sup>.

Daí pode-se entender que o *impeachment* britânico em sua fase inicial tinha jurisdição plena, impondo penas comuns aos acusados, enquanto que o estadunidense caracteriza-se, desde sua instituição, como jurisdição limitada, tendo por final efeito a punibilidade ao homem investido de cargo público.

O processo seria exclusivamente político, uma vez que previa que somente ocupantes de alguns cargos públicos poderiam ser acusados e processados, além de cominar apenas sanções políticas aos condenados. Infere-se, portanto, que aquele que não fosse probo para preencher cargo público, necessariamente não estaria vinculado ao crime comum.

Paulo Brossard, ao analisar o procedimento do impeachment estadunidense, sustenta que se *tratava de processo exclusivamente político, que mais visava a proteger o estado do que punir o delinquente*,<sup>125</sup> e esse conceito ainda hoje é reproduzido por autores de prol.

Ressalta-se que a introdução do *impeachment* nos Estados Unidos teve a finalidade de aprimorar a separação dos poderes, característica essencial do Estado Democrático de Direito, vinculando-o diretamente ao mecanismo dos freios e contrapesos, tornando assim imprescindível a descriminalização do instituto.<sup>126</sup> Nesse sentido, segue o ensinamento de Barros:

O constitucionalismo da primeira hora, insurgindo contra o absolutismo dos reis, na passagem da era moderna para a era contemporânea, buscou controlá-lo por dois mecanismos, então havidos por necessários e suficientes para essa finalidade: a separação de poderes, mecanismo interno, disposto no interior do poder, e a declaração de direitos, mecanismo externo, oposto do exterior ao poder. Ambos surgiram com o empirismo inglês, de forma natural, ao longo do seu constitucionalismo costumeiro. Depois, aperfeiçoaram-se com o racionalismo francês e o pragmatismo norte-americano (...). Os norte-americanos inauguraram essa prática não só com a Constituição do Estado da Virgínia, editada em junho de 1776, antes da Declaração de Independência de 4 de julho de 1776, mas sobretudo com sua Constituição nacional, que entrou em vigor em 1787. Destacadamente nesta última, aprimoraram a separação de poderes, que já fora racionalizada e radicalizada na doutrina de Montesquieu. (...) para aprimorá-la ainda mais, em face da peculiar necessidade de limitar o poder federal, desenvolveram o que chamaram de *checks*

<sup>124</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965.

<sup>125</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965, p. 31.

<sup>126</sup> MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa e DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. **O Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035861.pdf>>. Acesso em: 09 mar.2016.

*and balances*: freios e contrapesos que, embora já esboçados por Montesquieu, só vieram a ser incrementados teórica e praticamente nos Estados Unidos. (...) Foi com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes que os constituintes norte-americanos retomaram dois institutos que há muito estavam em desuso na Inglaterra: o veto e o *impeachment*, que introduziram entre os *checks and balances*. Para esse fim, tiveram de descriminar ou descriminalizar o *impeachment*, dando-lhe uma finalidade exclusivamente política. Portanto, a descriminação ou descriminalização do *impeachment* nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de *checks and balances* entre os Poderes.<sup>127</sup>

Funda-se em crime - *misdemeanors* - mas nenhuma lei cataloga-os. Por isso, ensina Corwin (*The president: office and powers*, p. 351-6), citado por Ferreira Filho, deve-se entender que qualquer violação grave da lei do país o justifica. Conforme o próprio Corwin sugere, o *impeachment* estadunidense tem caráter misto: pressupõe crime, mas como tal se deve entender violação grave de lei, e culmina com a aplicação de uma “pena” política (destituição) por órgão político (o Senado) cuja apreciação é sempre política; Entretanto, não é mera *inquest of power*, processando-se contenciosamente, como um processo penal *sui generis*.<sup>128</sup>

Nesse sentido, conforme tradução de Riccitelli do item VII do artigo 1º, Secção 3ª da Constituição estadunidense, a pena nos crimes de responsabilidade não excede a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada. O condenado está sujeito, no entanto, a ser processado e julgado de acordo com a lei.<sup>129</sup>

No procedimento constitucional do *impeachment*, em sua Constituição federal, os estadunidenses outorgaram à Casa dos Representantes a exclusividade da denúncia e ao Senado a do julgamento (art. 1º, Secção 2ª, itens V e VI) do Presidente, Vice-Presidente e todos os agentes públicos civis, a fim de serem afastados de seus cargos e funções, por traição, suborno ou outros altos crimes ou más condutas (art.2º, Secção 4ª).<sup>130</sup>

Nota-se, dessa explanação, que

uma das diferenças mais marcantes entre os dois sistemas é que no *impeachment* americano, advindo suas raízes do sistema jurídico britânico, não há a aplicação do princípio *the king can do no wrong*, ou seja, o processo de *impeachment* terá como agentes os que se acham investidos de cargos públicos, abrangendo desde o Presidente até os funcionários do Estado. No sistema inglês que adota tal princípio, todos os súditos do reino poderão ser agentes do *impeachment*, desde o mais simples cidadão até o mais alto cargo militar; porém, o princípio da irresponsabilidade tem

<sup>127</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

<sup>128</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>129</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: Instrumento de Controle Parlamentar. 1ª ed. Barueri: Ed. Manole, 2006. P. 83.

<sup>130</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

salvaguardado a figura do monarca, uma vez que, segundo o qual, o rei nunca erra somente é mal aconselhado.<sup>131</sup>

Consideradas as relevantes diferenças entre o instituto inglês e o estadunidense, figura-se afinidade guardada aos dois sistemas, qual seja instrumento pelo qual os ocupantes de cargo público são responsabilizados por condutas inadequadas as suas funções.

#### 4.1.3 *Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro*

No Brasil, o *impeachment* já foi previsto pela Constituição de 1824 (artigos 133 e 134) para os ministros de Estado e não para autoridades públicas em geral, como é da tradição anglo-saxônica. Lei complementar, de 15 de outubro de 1827, regulou-o em termos penais. O desenvolvimento da responsabilidade política, entretanto, o conservou sem uso, fora casos esporádicos, ainda no século XIX, mas que não chegaram à condenação.<sup>132</sup>

O instituto do *impeachment* traz raízes do direito anglo-saxônico, no entanto, constituiu características próprias ao longo do tempo. Sendo tipificado em todas as constituições brasileiras, o instituto teve características distintas em cada momento histórico. E foi a partir do Brasil República, com a Constituição de 1891, que o *impeachment* brasileiro trouxe previsões que identificariam com o modelo atual, como a competência da Câmara para julgar procedente, ou não, as acusações contra o Presidente ou Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente e a competência judicante do Senado Federal. Sob a Constituição de 1891, também predominou o entendimento do *impeachment* como processo de natureza política objetivando a proteção da coisa pública. Neste sentido:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito.<sup>133</sup>

Acrescenta Alexandre de Moraes, que as Leis ns. 27 e 30, de 1892, regulamentadoras dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, previam a aplicação somente da perda de cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (art. 33, § 3º, da Constituição Federal de 1891; art. 2º da Lei nº

<sup>131</sup> GÓES, Maurício Silva de; MEDEIROS, Guilherme Luiz. O Impeachment. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, v. 2, nº 1, 2011.

<sup>132</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965, p. 41.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 74.

30/1892), dando à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27/1892, arts. 23 e 24).<sup>134</sup>

Barros ainda segue aprofundando o tema:

Na primeira Constituição republicana brasileira, a de 1891, reserva-se o *impeachment* para o Presidente da República e para Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente, competindo à Câmara dos Deputados declarar a procedência ou não da acusação (arts. 29 e 53). Funda-se o *impeachment* em crimes de responsabilidade (art.53) definidos na Constituição em termos básicos e genéricos (art. 54). Declarada a procedência, o Presidente era afastado de suas funções (art. 53, parágrafo único) e cabia ao Senado o julgamento (arts. 33 e 53), a cuja deliberação presidia o Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 33, 1º). O quórum de deliberação era de dois terços dos membros presentes (art. 33, 2º). Não se previam “outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro”, mas “sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado” (art. 33, 3º).<sup>135</sup>

No regime republicano, portanto, começa a prevalecer o entendimento no qual os crimes de responsabilidade também, quando tipificados, deverão ser julgados e responsabilizados como crimes comuns, com as mesmas sanções impostas a um cidadão comum.

Já com o advento da Constituição Federal de 1934, o Senado foi reduzido a colaborador da Câmara dos Deputados no exercício do Poder Legislativo, tolhendo-o, entre outras, a competência de processar e julgar o *impeachment*. O julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República passava a ser de um Tribunal Especial e os fatos arguidos na denúncia seriam investigados por uma Junta Especial de Investigação, conforme segue:

Após o art. 57 fixar as matérias em relação às quais a lei definiria os crimes de responsabilidade do Presidente da República, o art. 58 criou um Tribunal Especial para processá-lo e julgá-lo por esses crimes. O Tribunal Especial teria como presidente o da Suprema Corte, sendo composto de nove Juízes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente teria apenas voto de qualidade. Prosseguindo, o § 1º desse art. 58 estabelece que a escolha dos Juízes do Tribunal Especial se faria por sorteio dentro de cinco dias úteis depois de decretada a acusação, que seria superveniente à denúncia. “A denuncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos annualmente pelas respectivas corporações” – é o que dispõe o § 2º do art. 58. Essa Junta deveria, a seu critério, proceder à investigação dos fatos argüidos e, ouvido o Presidente, enviar relatório com documentos respectivos à Câmara dos Deputados (art. 58, § 3º), a qual, dentro de trinta dias depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretaria ou não a acusação e, caso a decretasse, remeteria todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento (art. 58, § 4º). Se a Câmara dos Deputados não se pronunciasse nesse prazo, o Presidente da Junta de Investigação deveria remeter cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, “para que

<sup>134</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 444.

<sup>135</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

promova a formação do Tribunal Especial, e este decreto, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia” (art. 58, § 5º). A decretação da acusação implicava imediato afastamento do Presidente da República do exercício do cargo (art. 58, § 6º). (...) Também por esse Tribunal Especial seriam julgados os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República. Já nos crimes de responsabilidade não conexos, bem como nos crimes comuns, seriam julgados pela Corte Suprema (art. 61, § 1º).<sup>136</sup>

Quanto às punições, contudo, não houve novidades. O Tribunal Especial somente poderia aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie (art. 58, § 7º).

Já a Constituição Federal de 1937 voltou a determinar o processo e julgamento do Presidente da República pelo Senado, após ser declarada a procedência da acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados. A Constituição Federal de 1946, por sua vez, diminuiu o quórum de admissibilidade da acusação para maioria absoluta. E, sob sua égide, instituiu-se a Lei nº 1 079/50, que definiu os crimes de responsabilidade e regulamentou o procedimento de julgamento.

A Constituição de 1967 e a sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969 mantiveram praticamente nos mesmos termos e condições o *impeachment* do Presidente da República e dos seus Ministros. Acresceram que, se o julgamento do Presidente não se concluir no prazo de sessenta dias, o processo seria arquivado, bem como elevaram novamente para dois terços o quórum exigível da Câmara dos Deputados para declarar procedente a acusação.

Conforme a Constituição atual, de 1988, o *impeachment* não pode ser movido senão contra o Presidente e o Vice-Presidente da República (art. 85), contra os ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (art. 52, I), contra os ministros do Supremo Tribunal Federal, contra o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União e os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 52, II), no plano federal, e contra as autoridades equivalentes nos planos estadual e municipal.<sup>137</sup>

O artigo 85 traz um rol exemplificativo de condutas definidas como crimes de responsabilidade do Presidente da República e em seu parágrafo único prevê que lei especial

<sup>136</sup> BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.

<sup>137</sup> Na verdade, por sua forma, só mereceria o nome de *impeachment* o processo contra o Presidente e os ministros nos crimes com os daqueles conexos. Todavia, o uso consagrou o emprego da expressão para designar todos os casos aqui referidos.

disporá sobre tais crimes e estabelecerá as normas de processo e julgamento, ou seja, o procedimento de *impeachment*:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

José Afonso da Silva distingue os crimes de responsabilidade em infrações políticas - o atentado contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país (art. 85, incisos I a IV, CF/88), e crimes funcionais, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e decisões judiciais (art. 85, incisos V a VII, CF/88).<sup>138</sup>

O parágrafo único do artigo 85 da CF/88, em consonância com o *caput*, que tipifica os crimes de responsabilidade do Presidente da República, preleciona que tais crimes sejam definidos em lei especial, e que esta também estabeleça as normas de processo e julgamento. No entanto, em virtude da inexistência de lei posterior à CF/88, recepcionou-se a Lei nº 1 079, de 1950, naquilo que não colidir com os ditames na nova constituição, mas sua essência converge com os princípios constitucionais. Posto isso, prosseguiremos ao procedimento do *impeachment*.

#### 4.1.4 Procedimento do *Impeachment*

O processo dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República divide-se em duas partes: (1) juízo de admissibilidade do processo e (2) processo e julgamento.

À Câmara dos Deputados compete tão somente dar, ou não, licença para que o este seja processado. Esta licença exige o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara. Como salienta Sampaio Dória, citado por Alexandre de Moraes,

<sup>138</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 548-9.

os deputados federais, na apreciação da admissibilidade do crime de responsabilidade, devem analisar cognitivamente duas fases: “(1) ser ou não a denúncia objeto de deliberação; e (2) proceder, ou não, a acusação da denúncia. O primeiro ato não é arbitrário. A Câmara dos Deputados, para haver, ou não, a denúncia como objeto de deliberação, tem de apreciar a gravidade dos fatos alegados e o valor das provas oferecidas. Se os fatos imputados e as razões que os ditaram são aqueles notórios, e estas sem defesa, seria injustificável não haver a denúncia por objeto de deliberação. O que não se pode evitar é o exame do assunto. O segundo ato, porém, a declaração da procedência ou improcedência da acusação, é discricionário. Não é o imperativo da lei que o decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência do cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, a Câmara dos Deputados poderá isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.”<sup>139</sup>

Recebida a acusação pela Câmara, será formada uma comissão especial, no prazo de 48h, responsável por produzir um relatório que será posto em discussão e votação nominal e aberta, também num prazo de 48h. Salienta-se que, a partir do momento em que a acusação é formalizada, o Presidente da República passará a figurar na condição de acusado, sendo-lhe, portanto, assegurados o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, CF), podendo então acompanhar o procedimento e produzir provas. Porém, não cabe a realização de defesa prévia, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Caso a Câmara resolva pela admissibilidade da acusação, através de maioria qualificada de 2/3 de seus membros, o processo passa a tramitar no Senado, sob a presidência do Presidente do STF. Será realizado então o juízo de admissibilidade do pedido de *impeachment*, que, para seu seguimento exige maioria simples, com a presença da maioria absoluta, conforme recente decisão do Supremo Tribunal Federal.<sup>140</sup>

Uma vez admitida a instauração do processo, o Presidente será suspenso de suas funções pelo prazo de 180 dias. Caso o julgamento não tenha sido concluído em tal prazo, cessará o afastamento, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo, de acordo com o inciso II do § 1º e o § 2º do artigo 86 da CF.<sup>141</sup>

O processo e o julgamento, nos crimes de responsabilidade, cabem ao Senado Federal. Este será então presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e só poderá proferir sentença condenatória pelo voto de dois terços de seus membros. E é a este procedimento que se pode chamar de *impeachment*, em estrito senso. Segue o artigo 86 da CF/88, *ipsis literis*:

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo

<sup>139</sup> DÓRIA, Sampaio *apud* MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 445.

<sup>140</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 378. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>>. Acesso em 20 mar.2016.

<sup>141</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 723.

Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

A materialização da sentença condenatória dá-se mediante resolução do Senado Federal, limitando-se a condenação à perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública (sejam decorrentes de concurso público, de confiança ou de mandato eletivo) pelo período de 8 anos.

Se o crime, além de ser de responsabilidade, for também comum, o Presidente da República responderá por ele perante o Supremo Tribunal Federal, podendo então receber pena propriamente dita.

#### 4.2 DA (IN)APLICABILIDADE DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO PROCEDIMENTO DO IMPEACHMENT

Tendo ciência de que é possível caracterizar a infidelidade partidária por descumprimento de diretriz partidária e da natureza do processo de impeachment, passaremos à análise da possibilidade de o parlamentar, ao descumprir diretriz partidária cujo conteúdo seja o processo de *impeachment*, incorrer em infidelidade partidária e, conseqüentemente, não figurar mais como representante do povo.

É sabido que o partido político tem a prerrogativa de expulsar um filiado em hipóteses específicas tipificadas no Estatuto, inclusive por desobediência às diretrizes partidárias, por meio da abertura de processo que deve obedecer aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Clève, em seu livro intitulado *Fidelidade Partidária e Impeachment*, que trata do caso de parlamentares que foram expulsos de seu partido por conta de diretriz emitida para votar a favor da admissibilidade do *impeachment*, defende que o partido não poderia emitir diretriz desse assunto. O raciocínio para chegar a tal conclusão é o seguinte: (1) o país não adota a figura do mandato imperativo, mas sim o representativo; (2) deve ser respeitada a liberdade de consciência; (3) que a fidelidade partidária não alcançaria as funções atípicas do Legislativo, como é o caso do processamento do *impeachment*, que exigiria liberdade de convicção; (4) e, por fim, que seria desrespeito ao princípio do juiz natural.

Argui, quanto ao mandato ser representativo, que ele é do parlamentar em função do partido, sendo certo que o representante eleito, observado o estatuto e programa partidários, assim como as diretrizes estabelecidas com base neles, mantendo lealdade, o exerce com ampla margem de liberdade.

(...)o controle, pelo partido político, da obediência às diretrizes introduzidas pelos órgãos de direção, pode implicar a eleição de determinados constrangimentos e restrições ao exercício do mandato. Todavia, tais limites, derivados do fechamento desta ou daquela questão pelo partido, não podem chegar ao ponto de transformar a natureza do mandato. Trata-se, afinal, de mandato representativo ainda e não, de espécie anômala de mandato imperativo.<sup>142</sup>

Deve-se levar em conta que o entendimento jurisprudencial mudou e o mandato passou, em regra, a ser do partido, não do parlamentar. O mandato continua sendo representativo, contudo, deve ser interpretado conforme as mudanças do papel dos partidos políticos num Estado de Partidos. O partido não é apenas um meio de eleição, mas sim uma verdadeira instituição de agregamento de ideologias, que facilita a identificação dos eleitores com seus parlamentares, fazendo a mediação entre eles.

No geral, as críticas às diretrizes partidárias residem na possibilidade de falta de democracia interna para que elas sejam resolvidas.

(...)não se pode tolerar a desnaturação do instituto [fidelidade partidária], de tal modo a permitir a emergência de ditadura partidária ou do domínio dos oligopólios políticos. Por isso que o instituto, utilizado sempre com parcimônia, de modo legítimo, concretizando o princípio da democracia interna, não pode desviar-se da sua finalidade, a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos ilegítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, violentando a consciência e a liberdade de convicção, qualquer deliberação tomada por órgão partidário, nem sempre constituído democraticamente (o problema da democracia interna) e, ademais, por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.

Celso Ribeiro de Barros, citado por Clève, atenta que a compulsoriedade das diretrizes deve ser acompanhada sempre de democracia intrapartidária, além de plena obediência ao programa e estatuto partidários:

A nós se nos afigura que a profunda indisciplina partidária reinante no Brasil suscite alguns institutos destinados a manter a coesão partidária e fazer com que a agremiação atue afinada com os seus ideais programáticos. No entanto, o fechamento da questão, em torno de determinados pontos, pela fixação de diretrizes, a serem compulsoriamente cumpridas, deve ser utilizada com muita moderação, é dizer, somente naqueles casos em que estejam em discussão ideias programáticas constantes, obviamente, dos instrumentos de fundação do partido, mas também como de pleno conhecimento público. Na maior parte das vezes o eleitor está na mensagem que captou tal como lhe foi transmitida pelo seu escolhido. Os programas partidários são praticamente desconhecidos e ao mais das vezes redigidos de forma muito abstrata e não-comprometedora. A utilização, portanto, frequente desse instituto traz consigo a séria ameaça de uma ditadura interna no partido.

A democracia interna, porém, é pilar da democracia de partidos: sem ela, a diretriz partidária torna-se ilegítima. Isso porque as diretrizes, além de respeitarem o estatuto e o programa, que são as normas maiores do partido, devem estar condizentes com a vontade dos seus filiados ou simpatizantes que lhe confiaram seus votos. Tendo isso em vista, não há como alegar uma exceção não admitida pelo próprio funcionamento para embasar uma regra.

<sup>142</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária e Impeachment. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 31.

Primeiro que, se a diretriz não guardar relação com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, não se trata de instrumento voltado à compatibilização da ação parlamentar com a doutrina partidária. Segundo que, se a diretriz partir de decisões não democráticas, fere sensivelmente o conceito de Estado de Partidos, perde a legitimidade, não sendo válida. Porém, sendo ela resultado de procedimento legítimo, democrático, e em consonância com suas “leis maiores”, leia-se, estatuto e programa partidários, é perfeitamente válida e deverá o parlamentar obedecer-lhe.

Clève também defende que a liberdade de consciência do parlamentar deve ser respeitada.

Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, o voto contrário ou a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante, em situações especialmente graves e difíceis, sem ofensa a determinado modo de compreender e interpretar o programa partidário, sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, imperativo de consciência ou de convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com o comando partidário. Por isso, não pode o estatuto permitir a definição de diretriz partidária vinculante da atuação do parlamentar, sob pena de caracterização de ato de infidelidade, capaz de violentar a independência moral ou a constringer a liberdade do mandatário em matéria que não conste, expressamente, do programa partidário (ou que, constando, admita diversa interpretação razoável).<sup>143</sup>

O raciocínio pode ser perfeitamente aplicado aos casos em que não houver diretriz partidária definida ao caso, lembrando que o estatuto e o programa, com todos os princípios lá constantes, devem guiar a atuação parlamentar em todos os momentos. Porém, quando houver diretriz estabelecida legitimamente, esta deve ser respeitada. Isso porque o parlamentar é representante da parcela da população que confiou naquela grei partidária; ele não foi votado por conta de suas convicções pessoais, a não ser que o partido tenha deliberado sobre isso durante a campanha, por exemplo. O representante e os representados, no caso o parlamentar e os eleitores, estão profundamente ligados através do partido. Se este decide democraticamente sobre certa questão, não há como o representante ir contra tal questão por motivo pessoal. Tal atitude desconfiguraria a sistemática de representação através do partido e de que o parlamentar atua representando parcela da população, não como titular de seus próprios direitos.

Outro argumento utilizado por Clève seria a não aplicabilidade da fidelidade partidária quando da atuação de função atípica pelo Legislativo, pois deveria proceder de modo análogo ao juiz, respeitando o devido processo legal e o princípio da livre convicção.

A fidelidade partidária condiciona o exercício do mandato naquilo que envolve manifestação política, ligada mais estreitamente às funções de fiscalização e normativa do Poder Legislativo. Mas o parlamentar, no exercício do mandato,

<sup>143</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária e Impeachment*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 32.

desempenha, igualmente, outras funções, típicas ou atípicas, sendo a mais importante delas a de julgar. Aqui, deve agir de modo análogo ao juiz, proferindo veredito em conformidade com as provas produzidas e o direito aplicável, observado o devido processo legal, não se submete, nem pode se submeter a eventual diretriz partidária que aponte para a absolvição ou a condenação do acusado.<sup>144</sup>

O princípio do livre convencimento motivado é previsto no Código de Processo Civil (art.371)<sup>145</sup>, bem como no Código de Processo Penal (art.155)<sup>146</sup>. Deve-se frisar, contudo, que o livre convencimento do juiz com base nas provas produzidas deve ser motivado.

O mesmo sistema jurídico que dá ao juiz o poder de livremente convencer-se, dando as normas a interpretação que entender mais adequada, impõe ao juiz o dever de motivar sua convicção, justificando as razões que determinaram o julgamento. A motivação judicial é importante, pois viabiliza aferir a vinculação do juiz à prova. Além disso, permite, ainda, apreciar a juridicidade do julgamento, as opções valorativas do julgador. A motivação da decisão judicial também é tida como garantia das partes, com vistas à possibilidade de sua impugnação para efeito de reforma.<sup>147</sup>

Nota-se, com isso, que, diferentemente do juiz, os parlamentares não têm necessidade de motivarem o seu convencimento. Não há, portanto, como defender que estariam de fato investidos de todos os princípios aplicados aos juízes quando da atuação típica do Poder Judiciário, porquanto tais princípios não são necessariamente respeitados pelos parlamentares durante o julgamento.

Além disso, o julgamento é uma função atípica, mas não o descaracteriza como Legislativo. Os parlamentares continuam sendo representantes do povo, eleitos através de um partido político, e estão no momento julgando um processo. Oportuno destacar aqui a natureza política do procedimento de *impeachment*, como fora analisado no item anterior, o que dá ao Parlamentar o poder de analisar não apenas pelas provas produzidas durante o procedimento, conforme preconiza Sampaio Dória<sup>148</sup>.

A última alegação de Clève para embasar a impossibilidade de emissão de diretriz partidária seria o princípio do juiz natural. Defende que, ao admitir-se a fixação de diretriz partidária em semelhante caso, antes do Parlamento, a função de deliberar seria exercida pelos

<sup>144</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária e Impeachment*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 33-4..

<sup>145</sup> Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.

<sup>146</sup> Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

<sup>147</sup> SILVA, Viviane Aparecida Liz. **O Princípio do Livre Convencimento Motivado**. Monografia (Especialização) – Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade do Oeste de Santa Catarina, São Miguel do Oeste, 2010.

<sup>148</sup> a declaração da procedência ou improcedência da acusação, é discricionário. Não é o imperativo da lei que o decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência do cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, a Câmara dos Deputados poderá isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação. DÓRIA, Sampaio *apud* MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 445.

órgãos partidários. O fato, contudo, é que o Parlamento continuaria decidindo, respeitando, porém, a sua própria natureza, qual seja, de representante do povo, de eleitores que votaram numa ideologia partidária e que podem participar ativamente da vida política debatendo *interna corporis* e decidindo a atuação dos parlamentares. No momento em que a Constituição Federal regrou que a Câmara decidiria sobre a admissibilidade do pedido do *impeachment*, também delineou a importância dos partidos políticos para a construção da democracia e definiu que os parlamentares deveriam manter-se fiéis à ideologia pela qual foram eleitos.

Portanto, não havendo argumento que seja incontestável e que respeite a lógica democrática atual e o papel dos partidos no sistema político delineado pela própria Constituição Federal, percebe-se a possibilidade de emissão de diretriz partidária sobre a admissibilidade do processo do *impeachment*.

Pode-se fazer uma analogia com a pirâmide do ordenamento jurídico: o programa e o estatuto são normas conhecidas *a priori* tanto pelos eleitores quando pelos candidatos e estas não podem nunca ser desobedecidas; já as diretrizes partidárias são como normas regulamentadores, que servem ao caso concreto, e, sendo legitimamente estabelecidas, outrossim devem ser obedecidas pelos candidatos agora já eleitos, pois tanto devem respeitar o partido pelo qual se elegeram e do qual participam, quanto devem respeitar os eleitores, que podem ser participantes ativos dentro da grei partidária. Como prevê a teoria do Estado de Partidos, a maior deliberação passa a se dar intrapartidariamente, com a participação dos cidadãos filiados.

Isto posto, sendo admitida emissão de diretriz partidária neste sentido, e estando o parlamentar sujeito à sanção de expulsão do partido em caso de desobediência, respeitados todos os preceitos legais, como já estudado no presente trabalho, poderia ser aplicado o instituto de fidelidade partidária e, conseqüentemente, para manter as proporções ideológicas na Câmara, seria possível a manutenção do mandato do candidato expulso com o partido pelo qual foi eleito.

## 5. CONCLUSÃO

O primeiro capítulo do trabalho foi dedicado ao estudo dos partidos políticos tomando por base seu surgimento e seu histórico tanto no panorama mundial quanto nacional; além do seu conceito; sua concepção segundo a teoria tradicional e a orgânica; os possíveis sistemas partidários; e o sistema eleitoral vigente no país.

Infere-se que o partido político tem suas primeiras raízes já na Antiguidade clássica, quando surgiram os primeiros grupos de interesses, mas ainda sem estrutura organizacional ou princípios programáticos. Porém seu surgimento no conceito moderno deu-se apenas com a democracia liberal.

Notou-se que a evolução do papel do partido político no Estado foi conforme a evolução da democracia. Primeiro as agremiações partidárias enfrentaram a oposição do Estado, para depois passar pela indiferença e então chegar ao reconhecimento legal e constitucional do seu papel no estado.

Já no Brasil, os partidos surgem apenas após a independência, em 1822. No início, contudo, não tinham qualquer reconhecimento legal e eram utilizados para a simples serventia da oligarquia, sem muita representação ideológica. Apenas nas primeiras décadas do século passado que o partido político foi sendo estruturado e reconhecido legalmente, com abruptas intervenções no seu desenvolvimento em virtude de momentos históricos de vivência ditatorial.

Dado o acompanhamento dos partidos políticos a tantas diferentes contextualizações, pudemos conceituá-lo sob diversos pontos de vista e concepções, tanto sob a ótica estrutural quanto ideológica. E assim reconhecemos que há diferentes tipos de partidos de acordo com seu contexto.

Ato contínuo, passamos para a análise dos diversos sistemas partidários que podem ser visualizados e o sistema pluripartidário aplicado no Brasil atualmente. Concluindo então importante papel do partido político no sistema eleitoral brasileiro adotado.

Já que do primeiro capítulo concluiu-se que o papel do partido no Estado foi acompanhando as mudanças democráticas, começamos o segundo capítulo comentando a importância da grei partidária no Estado de Partidos, também chamado de democracia partidária, que é considerado a última etapa da evolução democrática e tomou o lugar da democracia liberal a fim de solucionar as falhas por esta causada.

O objetivo do Estado de Partidos é conseguir manter um equilíbrio entre o eleitor, o partido e o eleito, que é essencial para uma sociedade democrática. O partido passa a ter a

função de representação do cidadão junto às instâncias políticas governamentais. Os eleitores passam a votar então na ideologia que é defendida pelo partido, por isso os representantes devem defender as diretrizes partidárias, a fim de ser respeitada a vontade do eleitor. É importante ressaltar que a ideologia e as diretrizes partidárias devem ser formadas pelo meio mais democrático possível, respeitando a opinião de todos os seus filiados.

Nesse contexto então nota-se a importância do instituto da fidelidade partidária: para que o representante não traia o partido, muito menos a vontade externada pelo eleitor através do voto, a fim de poderem formar a vontade geral através do meio mais fiel à vontade dos eleitores. A fidelidade partidária é entendida como o cumprimento dos compromissos de lealdade com o programa do partido e de obrigações assumidas com seus dirigentes.

A Constituição Federal de 1988 previu o instituto, porém não elencou a fidelidade partidária como um dos casos de perda de mandato partidário. A jurisprudência, até março de 2007, foi pacífica no sentido de considerar a perda de mandato, neste caso, inconstitucional, e, por conseguinte, todas as normas infraconstitucionais que previssem tal fato eram consideradas ineficazes.

A alteração jurisprudencial deu-se após a Resolução do TSE nº 22.526, que, em resposta à consulta decidiu ser constitucional a perda de mandato decorrente de desfiliação do representante do partido pelo qual se elegeu. Pauta-se o fundamento na interpretação sistemática da Carta Magna, concluindo, desse modo, que a titularidade do mandato pertence ao partido. Isso baseado na adoção do sistema proporcional, no quociente partidário e, principalmente, na possibilidade do voto de legenda. Isso demonstra a tese de que o voto seria ao partido, devido à ideologia que defende. E também que muitos candidatos elege-se apenas através do quociente partidário alcançado com o total dos votos de sua legenda.

Além da desfiliação partidária, a desobediência ao estatuto, ao programa ou às diretrizes partidárias também é prática caracterizadora de infidelidade partidária. E se, neste caso, a disciplina do partido previr sanção de expulsão, depreende-se, desse mesmo raciocínio construído para o caso de desfiliação, que aqueles candidatos eleitos através do sistema proporcional que forem sancionados com expulsão por desobediência às regras também podem perder seus mandatos.

Partindo dessa premissa, passou-se então à análise da possibilidade de emissão de diretriz partidária para o caso de *impeachment*. Tendo em vista que os parlamentares atuam esse procedimento não como juízes, apesar de estarem na função de julgar, mas como representantes de quem os elegeu, seria admitida diretriz partidária que defina como ele deve atuar no caso.

Isso porque tal teoria parte da premissa de que há democracia intrapartidária formando todas as diretrizes, assim como há uma participação em peso dos eleitores. Porém esta não é a realidade brasileira. E, para que um dia seja assim, há muitos institutos a serem mudados no sistema eleitoral brasileiro a fim de fortalecer o papel do partido, tanto aumentando a democracia interna, quanto fortalecendo sua base ideológica. Depois disso que o instituto da fidelidade partidária poderá ser interpretado e efetivado assim como na teoria de partidos, da qual se origina.

Uma das consequências do fortalecimento da fidelidade partidária e da democracia interna dos partidos, com maior participação interessada dos cidadãos, seria o maior respeito à representação de uma ideologia, bem como inibiria a possibilidade de o parlamentar utilizar o seu voto como mercadoria passível de alienação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Análise de Consulta Respondida pelo TSE sobre Perda de Mandato Eletivo. **Consultoria Legislativa**. mai. 2007. Disponível em <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1538>>. Acesso em 17 fev.2016.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o Impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em 09 mar.2016.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, v.2.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BÚRIGO, Vandrê Augusto. **Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos**. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri1/Pdf/pdf\\_154/R154-13.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri1/Pdf/pdf_154/R154-13.pdf)>. Acesso em 20 mai. 2008.
- CABRAL, Marcos Henrique Bezerra. **A Fidelidade Partidária e a Democracia Representativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Monografia (Graduação em Direito) – Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua e CERQUEIRA, Camila Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Fidelidade partidária e perda de mandato no Brasil**. São Paulo: Premier Máxima, 2008.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária: estudo de caso**. Curitiba: Juruá, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Fidelidade Partidária e Impeachment**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.
- \_\_\_\_\_. Expulsão do Partido por Ato de Infidelidade e Perda do Mandato. **Paraná Eleitoral**, v. 1º, nº 2, pp. 161-9.
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980
- FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. **Fidelidade Partidária no Brasil: Análise sob a óptica da política jurídica**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL238617-5601,00-INFIEL+TERA+DIFICULDADE+PARA+MANTER+MANDATO+DIZ+PRESIDENTE+DO+TSE.html>>. Acesso em 10 jul. 2008.

GAZETA DO POVO. **Paraná Lidera Lista de Vereadores Cassados**. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=778460&tit=Parana-lidera-lista-de-vereadores-cassados>>. Acesso em 10 jul. 2008.

GÓES, Maurício Silva de. **Impeachment Inglês**. Disponível em <<http://www.fmr.edu.br/mpi.html>>. Acesso em 13 mar.2016.

GÓES, Maurício Silva de; MEDEIROS, Guilherme Luiz. O Impeachment. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, v. 2, nº 1, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. **Fidelidade Partidária: um panorama institucional**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20-%20fidelidade%20partidaria.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20-%20fidelidade%20partidaria.pdf)>. Acesso em: 20 mar.2008

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004

\_\_\_\_\_. **O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação**. Joaçaba: UNOESC, 1995

\_\_\_\_\_. **Partidos Políticos: Princípios e garantias constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2005

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa e DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. **O Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035861.pdf>>. Acesso em: 09 mar.2016.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. **Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral**. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/933>>. Acesso em 17 fev.2016.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965

RABAT, Márcio Nuno. Mais Política e Menos Reforma. **Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política?** Curitiba: nº 53/54, jul/dez, 2004.

REINER, Lúcio. Fidelidade Partidária. **Consultoria Legislativa**. jun., 2001. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/107706.pdf>>. Acesso em: 17 fev.2016.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar**. 1ª ed. Barueri: Ed. Manole, 2006.

ROLLEMBERG, Gabriela. **A Expulsão como Causa de Pedir da Perda do Mandato Eletivo por Infidelidade Partidária**. Disponível em

<<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria>>. Acesso em 20 mar.2016.

SANTANO, Ana Claudia. **Os Partidos Políticos**. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 fev.2016.

SANTOS, Letícia Pimenta Madeira. **A Regulamentação da Fidelidade Partidária à Luz do Ativismo Judiciário**. Jus Navigandi. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11156>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004

SILVA, J. Nepomuceno e PAIVA, S. Renato. **A Importância do Instituto da Fidelidade Partidária na Reforma Política Brasileira**. Disponível em <[http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/A\\_IMPORTANCIA\\_DO\\_INSTITUTO\\_DA\\_FIDELIDADE\\_PARTIDARIA\\_NA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_DO\\_BRASIL2.doc](http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/A_IMPORTANCIA_DO_INSTITUTO_DA_FIDELIDADE_PARTIDARIA_NA_REFORMA_POLITICA_DO_BRASIL2.doc)>. Acesso em: 20 mar. 2008.

SILVA, Viviane Aparecida Liz. **O Princípio do Livre Convencimento Motivado**. Monografia (Especialização) – Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade do Oeste de Santa Catarina, São Miguel do Oeste, 2010.

TORRES, Mateus Gambá. **O instituto da fidelidade partidária e sua inaplicabilidade na ordem jurídica brasileira contemporânea**. Monografia (Graduação em Direito) – Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

VEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.