



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ERICA SILVA TEIXEIRA**

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO  
EXECUTIVO**

Salvador  
2016

**ERICA SILVA TEIXEIRA**

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO  
EXECUTIVO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Salvador  
2016

**TERMO DE APROVAÇÃO****ERICA SILVA TEIXEIRA****INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO  
EXECUTIVO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2016

Aos meus pais, fonte inesgotável de amor, carinho, apoio, inspiração exemplo e resenha.

“A maioria dos outros pecados políticos deriva desse pecado maior – a necessidade de vencer, que é também a necessidade de não perder. Não sabemos lidar com o poder.”  
Barack Obama

## RESUMO

O presente trabalho se propõe à analisar, sob a ótica da Constituição Federal vigente, das decisões recentemente proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal, e através de uma abordagem da estrutura político-partidária e representativa no país, o instituto da infidelidade partidária e a titularidade dos mandatos. Em especial, busca-se entender essa titularidade sob a perspectiva dos mandatos executivos, obtidos através do Sistema Eleitoral Majoritário, que coexiste com o Sistema Proporcional – ambos vigentes no país. Diante das previsões normativas existentes na Constituição acerca da garantia de um Estado Democrático de Direito, da soberania popular, do sufrágio universal, da proteção de direitos políticos e da essencialidade orgânica dos Partidos Políticos no atual cenário representativo brasileiro, quer-se, através de uma abordagem construtiva e estrutural, entender a lógica existente entre o Art. 1º da Carta Cidadã de 1988, que determina como sistema político a democracia indireta, e todos os outros decorrentes desse modelo. Ao tratar do itinerário que percorrem as garantias e representatividade política, os mandatos e condições existentes para que um indivíduo possa exercer sua função pública de modo devido, buscar-se-á compreender de que modo cada degrau normativo consegue harmonizar a soberania popular, que legitima o próprio exercício dos mandatos, com a importância dos partidos no cenário político brasileiro e a essencialidade de atribuir-lhes a titularidade da representação de quem verdadeiramente possui o poder soberano, que é o povo.

**Palavras-chave:** INFIDELIDADE PARTIDÁRIA; PERDA DO MANDATO EXECUTIVO; PARTIDOS POLÍTICOS; SOBERANIA; DEMOCRACIA REPRESENTATIVA; SUFRÁGIO UNIVERSAL; SISTEMAS ELEITORAIS;

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal da República
Min.	Ministro
Des.	Desembargador
HC	<i>Habeas Corpus</i>
MP	Ministério Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
MS	Mandado de Segurança
Cons.	Consulta
PL	Projeto de Lei
Res.	Resolução
Ins.	Instrução

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b>	<b>13</b>
2.1 DEMOCRACIA	13
<b>2.1.1 Democracia Direta (ou Pura)</b>	<b>16</b>
<b>2.1.2 Democracia Indireta (ou Representativa)</b>	<b>17</b>
<b>2.1.3 Democracia Participativa (ou Semidireta)</b>	<b>19</b>
2.2 SOBERANIA POPULAR	20
<b>2.2.1 Conceito</b>	<b>21</b>
<b>2.2.2 Soberania Popular no Brasil</b>	<b>24</b>
<b>2.2.3 Sufrágio (Universal)</b>	<b>25</b>
2.3 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL	27
<b>3 DIREITOS POLÍTICOS E SISTEMAS ELEITORAIS</b>	<b>30</b>
3.1 DIREITOS POLÍTICOS E CAPACIDADE ELEITORAL	31
<b>3.1.1 Direitos Políticos Positivos</b>	<b>32</b>
<b>3.1.2 Direitos Políticos Negativos</b>	<b>32</b>
<b>3.1.3 Alistamento Eleitoral</b>	<b>34</b>
<b>3.1.3.1 Conceito</b>	<b>35</b>
<b>3.1.3.2 Requisitos, Vedações e Efeitos do Alistamento Eleitoral</b>	<b>36</b>
<b>3.1.4 Elegibilidade</b>	<b>36</b>
<b>3.1.4.1 Conceito e Requisitos</b>	<b>38</b>
<b>3.1.4.2 Filiação Partidária e a Garantia Fundamental de Associação</b>	<b>40</b>
3.2 SISTEMAS ELEITORAIS	41
<b>3.2.1 Voto</b>	<b>43</b>
<b>3.2.2 Votação, Voto Eletrônico e Voto Impresso</b>	<b>43</b>
<b>3.2.3 Sistemas Eleitorais em Espécie</b>	<b>44</b>
3.3.2.1 Sistema Majoritário	46
3.3.2.2 Sistema Proporcional	49
3.3.2.3 Sistema Misto	51
3.4.2.4 Sistema Distrital	52

3.3 SISTEMA(S) ADOTADO(S) PELO BRASIL	53
<b>4 PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>54</b>
4.1 SURGIMENTO	57
4.2 GARANTIA FUNDAMENTAL DE ASSOCIAR-SE	58
4.3 CONCEITO, NATUREZA E FUNÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS	62
4.4 PARTIDOS POLÍTICOS NA CARTA CIDADÃ E NAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS	65
<b>4.4.1 Autonomia</b>	<b>67</b>
<b>4.4.2 Pluripartidarismo</b>	<b>70</b>
4.4 COLIGAÇÕES	72
<b>5 FIDELIDADE PARTIDÁRIA</b>	<b>74</b>
5.1 SURGIMENTO	75
5.2 CONCEITO E PREVISÃO CONSTITUCIONAL	77
5.3 INFIDELIDADE PARTIDÁRIA	79
<b>5.3.1 Tipificação Infraconstitucional da Infidelidade Partidária</b>	<b>80</b>
<b>5.3.2 Onde fica a garantia constitucional de livre agremiação e desagregiação ?</b>	<b>83</b>
5.4 ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: UMA VEZ INFIEL, A QUEM PERTENCE O MANDATO ?	83
<b>5.4.1 Consultas 1.389/07 e 1.407/07</b>	<b>85</b>
<b>5.4.2 Resolução 22.610/07</b>	<b>87</b>
<b>5.4.3 Inconstitucionalidade da ADI 5.081/15</b>	<b>88</b>
<b>6 CONCLUSÃO</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, em sua Constituição Federal de 1988, ao prever o regime de governo uma democracia representativa(indireta), primou expressamente pela garantia à liberdade e igualdade de todos os cidadãos, assegurando o equilíbrio entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no intuito de harmonizar a administração pública com o interesse coletivo. Essa garantia, numa visão geral, limita o poder pelo próprio poder, condicionando toda a atuação destes à ponderação de interesses, prerrogativas e limitações.

Como consectário lógico, legitimou, em última instância, a soberania popular. Esse poder legítimo, emanado do povo, se materializa através da representação político-partidária no ordenamento pátrio, uma vez que foi igualmente garantido o sufrágio universal como, muito mais que um direito, um instrumento protetor de participação dos cidadãos mediante seus representantes eleitos. Neste sentido, o pluralismo político, assentado nos direitos fundamentais à liberdade de expressão e livre associação garantem a faculdade de, na convergência de crenças ideológicas manifestadas por um grupo ou coletividade, sejam formados partidos políticos. E para permitir que todas essas vontades coletivas e distintas sejam atuantes e estejam à serviço do povo, primou o legislador pelo sistema pluripartidário, facultando a coexistência de vários partidos políticos, podendo estes, também, se coligarem em decorrência de suas coesões ideológicas.

Os brasileiros interessados na gestão da coisa pública, para se eleger e exercer função política de modo legítimo, devem obrigatoriamente estar filiados à algum partido político, tendo em vista que o critério de escolha destes potenciais representantes é a eleição. Por óbvio, a escolha da agremiação deverá ocorrer de maneira discricionária, sendo ela vetorializada pelos pilares valorativos pessoais de cada um, circunstância que nada mais faz que fortalecer o pluralismo político sob o qual vive o Brasil. Tais partidos, formados com base num modo de legislar, pensar e gerir a coisa pública, articulam-se no sistema brasileiro de modo a serem a porta de entrada para, mediante o acontecimento de eleições, elegerem os representantes escolhidos pelo povo. Deste modo, a “elegibilidade” é plenamente fundada na obrigatoriedade de o indivíduo estar filiado, sendo este um dos requisitos previstos na própria Carta Maior.

O período eleitoral, que abrange todo o processo eletivo (desde a filiação do cidadão até a sua devida investidura no mandato), é regido por ambos os sistemas eleitorais majoritário e proporcional: aquele para as eleições de integrantes do Senado e chefes do Poder Executivo – Presidente, Governador e Prefeito, onde é considerado eleito o candidato que receber o maior número de votos dos eleitores; e este, por sua vez, para as eleições de integrantes das Assembléias Legislativas estaduais, Câmaras Municipais e Câmara Federal, onde não apenas se leva em consideração a quantidade absoluta de votos para cada candidato, mas o quociente da votação recebida por seu partido escolhido.

Por óbvio, filiar-se implica na observância não apenas de direitos, mas também de deveres para com o seu partido, principalmente aos representantes eleitos e exercentes de mandato, seja ele pertencente ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo. E, garantidos os direitos, cabe aqui esmero e cuidado à fundamental obrigatoriedade de fidelidade partidária. Este dever, de modo contrário ao que pode ser suscitado, não representa a estrita e eterna filiação do indivíduo a um único partido durante toda a sua atividade/vida política, mas o respeito ao instrumento associativo pelo qual ele se investiu no mandato que exerce, bem como às diretrizes partidárias. Indo além, a fidelidade partidária busca amenizar o intenso processo migratório existente entre políticos, sejam eles investidos em sistema proporcional ou em sistema majoritário, circunstância que gera forte distorção no ideal representativo brasileiro e na própria soberania popular.

Em sentido oposto, é impossível se furtar ao fato de que, por infinitas razões, o agente e representante político poderá não mais querer permanecer no partido sob o qual originariamente se filiou. Desse modo, em vias transversas, surge, aqui, questionamento que merece guarida, haja vista que, assim como é livre o indivíduo para associar-se, também o será para deixar de ser associado. E com base nessa premissa, traz-se o fenômeno da infidelidade partidária, que representa o desligamento do político de seu partido originário para filiar-se a partido diverso no curso seu mandato.

O exercício da infidelidade partidária, podendo se manifestar de diversas formas, tem o condão de destituir o político de seu mandato, pertencendo este ao partido, não ao eleito. E tal entendimento foi assentado do Tribunal Superior Eleitoral, mediante manifestações das Consultas de n. 1398 e 1.407, que entenderam pertencer ao partido políticos os mandatos dos mandatários infieis. Havendo previsão no próprio texto legal da Lei dos Partidos Políticos (n. 9096/1995), mas não sanando de modo exauriente o tema, as decisões do TSE foram reiteradas pelo Supremo Tribunal Federal, mediante a expedição da Resolução de n. 22.610, fortalecendo o entendimento acerca da titularidade desses mandatos.

Ocorre que, no ano passado, em 2015, em nova virada jurisprudencial, decidiu o Supremo Tribunal Federal, através do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 5.08, que não mais é possível se falar em destituição de cargo para os representantes eleitos mediante o sistema eleitoral majoritário, acreditando ser determinante o fato de que a destinação dos votos, nesse modelo, é exclusivamente para o candidato eleito, e não para agremiação que legitimou a sua investidura.

A expressa inconstitucionalidade da decisão, proferida pelo Min. Luis Roberto Barroso, quebra de modo estrutural a lógica do Estado Democrático de Direito, bem como a própria importância dada aos Partidos Políticos na Carta Cidadã, mas principalmente a soberania popular. E, diante dessa inconstitucionalidade, perfaz-se fundamental entender de que modo a infidelidade partidária possui impactos muito maiores que o de apenas atribuir ao político a titularidade de algo que jamais lhe pertenceu, que é o mandato.

## 2 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O conceito de Estado Democrático de Direito, tendo em vista a composição de institutos que o compõe, necessita de um prévio desmembramento para que possa ser conceituado.

A essencialidade dessa escolha política, social, jurídica e democrática é vista a partir do momento em que a Constituição Federal, em seu primeiro artigo, determina que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.<sup>1</sup>

José Afonso da Silva introduz que o Estado Democrático de direito reúne os princípios deste e do próprio Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.<sup>2</sup>

Democracia, Estado e Direito, conceitos que possuem distinções claras, mas que muito embora operam no sentido de promoverem harmonização, encontram assento essencial no instituto Estado Democrático de Direito. A escolha de determinado regime político, pautada na soberania estatal submetida a vontade do povo e juridicamente legitimada, se perfectibiliza com tal previsão constitucional.

### 2.1 DEMOCRACIA

Instituto de conteúdo extremamente controverso, foi empregado por pela primeira vez, segundo estudiosos, por Heródoto, há quase 2 mil e quinhentos anos, e seu entendimento sofreu diversas modificações através dos períodos históricos. Democracia é palavra que pode ser desmembrada em *demos* (o mesmo que povo) + *kratia* ou *kratos* (que significa governo).

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 114.

De origem grega, democracia é, em termos literais, governo do povo, sendo também o oposto de “aristocracia”<sup>3</sup>. É um regime político cujos cidadãos elegíveis atuam igualmente na vida política e legislativa do Estado que fazem parte. Noutras palavras, eles decidem quem serão seus representantes políticos, responsáveis pela gestão da coisa pública. O exercício dessa faculdade, que teve origem no seio das cidades-Estado gregas, se dava em decorrência da importância que era dada a coisa pública por parte dos cidadãos. Aristóteles, nesse cenário, fazia alusão às formas de governo, sendo a democracia uma delas, além da já mencionada aristocracia e também da monarquia.

No curso da história, em 1795, Thomas Cooper se posicionou no sentido de ser a democracia um governo “do povo para o povo”. Reforçada pelo juiz John Marshall, na Suprema Corte, em 1819, seria “enfaticamente e verdadeiramente um governo do povo, porque na forma e na substância emanava do povo, recebia poderes do povo, que exercia sobre o povo em seu benefício”. Em seguida, também foi trazida pelo Político Daniel Webster sua idéia de governo do povo, feito pelo povo, para o povo e responsável perante o povo, reformulada –não perdendo esse mesmo sentido- por Theodore Parker<sup>4</sup>, até finalmente ser sintetizada por Abraham Lincoln, como “governo do povo, pelo povo e para o povo”.<sup>5</sup>

Democracia é um modelo, uma forma de regime político, permitindo a participação dos administrados na decisão e influência de todos os atos praticados pelo Estado mediante representantes, fundada em valores fundamentais que dar-lhe-ão norte (*maioria*- o que a maioria do povo decidir está decidido; *igualdade* – todos os membros da sociedade têm a mesma condição/igualdade perante a lei; e *liberdade* – livre arbítrio de escolha de voto, de consciência, de pensamento, de ir e vir, etc.) e princípios essenciais, como soberania e participação direta/indireta.<sup>6</sup>

Aderson de Menezes, em sua obra, *Teoria do Estado*, ao citar Charles A. Brand, elenca quatro princípios substanciais que norteiam esse instituto:

1º, o povo é a fonte de todo o poder político e os votantes elegem diretamente os principais agentes do governo; 2º, por esses agentes, eleitos pelos votantes, são feitas todas as leis; 3º, em determinadas épocas, todos os principais agentes do governo, pelo menos os que

<sup>3</sup> Conceito criado por Aristóteles e Platão, aristocracia nasceu em oposição à oligarquia e à própria democracia, sendo uma forma de governo em que determinado e restrito grupo de indivíduos exercem poder sobre os demais, sendo considerados “melhores” que o resto da população. A título exemplificativo, os patrícios, grupo proveniente de Roma, representavam essa aristocracia.

<sup>4</sup> Theodore Parker foi um americano transcendentalista (movimento filosófico e poético desenvolvido na América do Norte nas primeiras décadas do século XIX) e ministro reformista da American Unitarian Association.

<sup>5</sup> MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª Ed. São Paulo: Forense, 2007, p. 268/269.

<sup>6</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 81.

compõem os poderes legislativo e executivo, são obrigados ou a se afastarem ou, se pretendem continuar exercendo suas funções, a se submeterem, bem como os seus atos, à manifestação da vontade popular nas urnas; 4º, nesses processos todos os votantes são iguais e, nas eleições, o candidato que obtém maior número de votos é elevado ao cargo em disputa.<sup>7</sup>

Diante desses referenciais, é possível observar que além do cunho político e representativo que a democracia traz, também há o fator social, amplificador da noção de igualdade de direitos.

A democracia também é materializada através de um Estado de Direito, haja vista que a igualdade, liberdade e soberania popular dão sentido e justificam esse regime. A partir do momento que todos os indivíduos atuam nas escolhas políticas de maneira igualitária, pode-se vislumbrar um regime democrático ocorrendo. Ao citar Guy-Grand, Darcy Azumbuja menciona que democracia é um equilíbrio entre os direitos da pessoa e os direitos da sociedade, entre a liberdade e a soberania.<sup>8</sup>

Desse modo, há a construção desse modelo feita de baixo para cima, onde o povo protagoniza a sedimentação desse modo de convivência política, sendo o “estado de um povo no qual o poder soberano reside na universalidade dos indivíduos, iguais entre si ante a lei”.<sup>9</sup>

A existência de dois sentidos – o formal e o substancial- reforçam a imperatividade e extensão desse sistema de organização político, vez que ao passo que cuida da própria estrutura geral e normas jurídicas que visam atender direitos coletivos, também se preocupa em atribuir temporariedade, constitucionalidade fundada em direitos fundamentais e eletividade dos que representarão o povo.<sup>10</sup>

Por fim, o que era anteriormente considerado como forma de governo (entendimento trazido por Aristóteles), hoje não mais é visto dessa forma. Diante da ciência moderna do Estado, em seu conceito formal, democracia é uma modalidade da forma republicana de governar.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> MENEZES, Aderson de. *Op Cit*, p. 270.

<sup>8</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 215.

<sup>9</sup> HAURIUO, Maurice *apud* MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**.

<sup>10</sup> “Reunindo-se ambos os conceitos – formal e substancial -, temos que a democracia consiste em um sistema de organização política na qual: 1º) todo poder emana do povo, sendo exercido em seu nome e no seu interesse; 2º) as funções de mando são temporárias e eletivas; 3º) a ordem pública baseia-se em uma constituição escrita; 4º) é admitido o sistema de pluralidade de partidos políticos, com a garantia de livre crítica; 5º) os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando o Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos; 6º) o princípio da igualdade se realida no plano jurídico, tendo em mira conciliar as desigualdades humanas, especialmente as de ordem econômica; 7º) é assegurada a supremacia da lei como expressão da soberania popular; 8º) os atos dos governantes são submetidos permanentemente aos princípios da responsabilidade e do consenso geral como condição de validade”. MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 280/283

<sup>11</sup> MALUF, Sahid. *Ibidem*, p. 280/281

### 2.1.1 Democracia Direta (ou Pura)

Modelo de organização política, a democracia direta implica na participação de todos os cidadãos quanto às decisões tomadas. Os primeiros regimes da antiguidade eram diretos e toma-se como exemplo mais conhecido o existente nas cidades gregas, onde o povo deliberava sobre todas as decisões em praças públicas, justificando o porquê do adjetivo “direta”. Clístenes, ao instaurar as primeiras instituições democráticas atenienses em aproximadamente 508, a.C, facultou aos cidadãos o poder de decisão direta, mediante Assembléia Geral, os assuntos atinentes à cidade. Todos aqueles que integravam um *demos*, dirigido por um *demarca*, participavam das assembleias. Surge daí a expressão *democracia*, ou seja, *governo do demos*. Esse novo sistema foi saudado por Tucídides, na *História da Guerra do Peloponeso*, como democracia perfeita, pelo fato de o governo não estar nas mãos de uns poucos, mas de muitos.<sup>12</sup>

Nos dizeres de Paulo Bonavides, “A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública no grande recinto da nação”<sup>13</sup>.

A democracia ateniense, regime político de democracia direta mais antigo conhecido, pautava-se na atuação de todos os cidadãos na vida política, onde a cada um era atribuído uma atividade administrativa ou jurídica no governo, estando todos obrigados à participarem das assembleias legislativas que aconteciam nas cidades-Estado. Entretanto, esse modelo de democracia não dava qualquer garantia à diversas classes sociais, a exemplo de escravos, mulheres, estrangeiros, pessoas destituídas de posses, etc.<sup>14</sup> O povo que vivia sob essa realidade desconhecia a vida civil, voltando-se inteiramente à vida pública e fazendo das assembleias um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.<sup>15</sup> Inclusive, em decorrência dessa democracia que em determinado ponto se mostrava

<sup>12</sup> Mezzaroba, Orides. **Estados, Poder e Partidos Políticos. Direito e Poder.**

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14a Edição. São Paulo: Malheiros, 2014. 550 p. 288.

<sup>14</sup> “O povo da Democracia ateniense não eram todos os indivíduos que viviam de modo permanente sob o governo de Atenas, e sim uma pequena parte deles. Segundo cálculos abalisados, essa população era de 230 a 240 mil pessoas: destas, cerca de 150 mil eram escravos, sem direito algum. Das 90 mil pessoas livres, 60 mil eram mulheres e crianças, também sem direitos políticos, e os habitantes dos arredores da cidade não compareciam geralmente às assembleias políticas: e entre os próprios cidadãos, alguns deixavam-se fiar sob as árvores que Cimon mandara planar na *ágora*, ou no mercado, ou diante dos tribunais. As decisões mais importantes deviam ser tomadas pelo “povo inteiro”, segundo as leis. (...) Todo o cidadão podia falar ao povo, desde que provasse estar nos direitos políticos (...).AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 222/223.

<sup>15</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ibidem*, p. 288.

excludente, couberam diversas críticas acerca da possível roupagem dada à uma verdadeira aristocracia democrática, que, por hora, não merecem guarida.

Diversos motivos e circunstâncias dessa época tornavam viável a existência desse modelo político. Exemplificou, nesse sentido, Darcy Azambuja:

Várias razões permitiam a forma direta de governo do povo pelo povo nos Estados Gregos. Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião freqüente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desse cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos em caráter geral, como a paz, a guerra, julgamentos de certos crimes, sendo assim acessível a todos. Além do que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembléias: sua profissão era ser cidadão.<sup>16</sup>

É clarividente a impossibilidade de permanência de tal regime na atualidade. O homem da vida contemporânea, inevitavelmente, está inserido de modo intenso na vida civil, possuindo diversas outras atribuições jamais suscetíveis numa democracia direta, como a existente na Grécia. As demandas pessoais, da sociedade e do Estado impedem a todo e qualquer tempo essa acentuada participação nas deliberações executivas e legislativas a ponto de reduzirem a zero quaisquer outras atividades e atribuições que ele possa ter. Sendo assim, no processo evolutivo histórico da humanidade, a modulação dessa realidade no sentido de reduzir a participação política se mostra em momentos pontuais e demonstra a necessidade de amadurecimento desse regime político.

### **2.1.2 Democracia Indireta (ou Representativa)**

No decorrer da evolução histórica política, uma vez que a sociedade se apercebe do surgimento de diversas outras demandas do mundo moderno, principalmente as de caráter econômico, a importância da política na vida dos indivíduos –sejam eles cidadãos ou não– acaba por ter de ratear sua essencialidade com estas outras necessidades. A busca pela produção de riquezas começou a tomar proporções a ponto de reformular o próprio modo de viver das pessoas. Viver intensamente a vida política já não mais aparenta ser fundamental à modernidade, sem contar com o fator determinante que foi o acentuado crescimento demográfico populacional, fazendo com que a democracia representativa aparecesse nesse cenário, buscando reordenar o modo com o que a participação política não se perdesse, mas funcionasse de outro modo, mantendo sua efetividade.

---

<sup>16</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 222/223.

Bonavides assenta que razões de ordem prática há que fazem do sistema representativo condição essencial para o funcionamento no Estado moderno de certa forma de organização democrática do poder<sup>17</sup>. Seguindo a mesma linearidade de pensamento, conclui Azambuja que, necessariamente, as democracias modernas devem ser representativas, onde o povo não mais decidiria diretamente das coisas públicas, do governo, mas sim por meio de representantes devidamente eleitos.<sup>18</sup>

Por democracia representativa, cuja base se assenta na soberania popular (e seus delineamentos serão melhor tratados nos tópicos seguintes), no sufrágio universal, dentre diversos outros institutos, tem-se que é facultado aos cidadãos o direito de escolher seus representantes políticos, havendo lapso temporal determinado e estando estes mesmos representantes incumbidos de gerirem a coisa pública, sempre no interesse dos que os colocaram no posto que ocupam: o povo. O poder de deliberação equânime outrora existente no regime de democracia direta, aqui, é reformulado para que essa mesma vontade seja manifestada por determinados indivíduos que representarão os cidadãos. Conclui o autor supracitado que “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”.<sup>19</sup> Essa reformulação, ao trazer nova estruturação sobretudo no que tange ao modo de se fazer valer a vontade do povo, por mais que ainda não houvesse solidificado representações político partidárias, “retoma essa questão na medida em que busca fórmulas satisfatórias de organização do poder”<sup>20</sup>.

Nestes termos, optou o Brasil por esse regime, estando fundamental escolha protegida por diversas garantias positivadas tanto na Constituição Federal, em seus artigos 1º e 14 como em todo o ordenamento jurídico. E, como características fundamentais de um regime democrático representativo, temos que:

o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas governamentais; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos; e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem”<sup>21</sup>

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014. 550 p. 293.

<sup>18</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 223.

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p.296.

<sup>20</sup> LEITÃO, C. S. **A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista**. Fortaleza: Tipogresso. 1989, p. 34.

<sup>21</sup> DUVERGER, Maurice *apud*: BONAVIDES, Paulo. *Op Cit.* p.295.

Diante desse amplo *hall* de características, escolha mais acertada não poderia ser feita. A sedimentação dessa muralha de garantias permite que, ainda que a escolha seja atribuída a poucos, a vontade soberana do povo não seja preterida por ingerências pessoais desincumbidas desse extenso hall de obrigações de interesse público.

### 2.1.3 Democracia Participativa (ou Semidireta)

Por fim, como terceira espécie dos gêneros, a Democracia semidireta surge a partir da reestruturação das duas primeiras aqui apresentadas. Criada na Suíça e desenvolvida nos demais países europeus no século XX, tal modelo se vê, de certo modo, positivado na Carta Cidadã de 1988 no Art. 14, em seus três primeiros incisos. Existe uma conjugação que cria a chamada Democracia Semidireta ou Participativa. Apresenta-se como sistema misto, guardando as particularidades mais características do regime representativo, porque o povo não se governa de maneira direta, havendo, desse modo, a prerrogativa de intervir, direta ou indiretamente na elaboração das leis e em outros momentos pontuais acerca do funcionamento dos órgãos do Estado.<sup>22</sup>

Ainda que impossível seja à sociedade, por motivos aqui já explanados, retroagir ao modelo de democracia direta, a ficção existente no modelo representativo transfere totalmente a vontade popular aos seus representantes, havendo a possibilidade surgirem diversas subversões no próprio itinerário da concretização da vontade popular. De modo distinto, um sistema participativo ou semidireto dá equilíbrio e permite que haja a parcial alienação política dessa vontade do povo<sup>23</sup>, trasladadas algumas instituições do modelo democrático direto, a exemplo de *referendum*, *plebiscito*, *o veto popular*, *o recall* e a *iniciativa popular* para que as matérias que mais importem a vida pública possam ser diretamente discutidas pela sociedade. Noutros termos, busca-se a “união do melhor dos mundos”, onde as melhores características de cada modelo representativo seriam reunidas em um modelo misto, otimizando essa espécie.

No *referendum*, tem-se que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova, podendo ser obrigatório ou facultativo. O *plebiscito*, também conhecido como *referendum consultivo*, acontece quando povo é chamado para se manifestar

---

<sup>22</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 224.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 296.

sobre a conveniência ou não de uma lei que será criada pelo Parlamento. O *veto popular* implica na situação em que determinada quantidade de cidadãos pede que uma lei seja submetida a *referendum*, posteriormente a repudiando. Diferencia-se do *referendum* em si pelo fato de que neste a lei só irá se tornar obrigatória depois da aprovação popular, sendo que no segundo a norma só será obrigatória se dentro de um lapso temporal não for vetada expressamente. Por fim, a *iniciativa popular* se aproxima mais da democracia direta, uma vez que havendo a provocação, será o Parlamento obrigado a criar: se um número mínimo de eleitores clama pela importância da criação de uma lei, obriga-se a Casa Legislativa a discutí-la e votá-la.<sup>24</sup>

Aparentam ser tais possibilidades uma forma de reforçar a legitimidade e a representatividade dos administrados, haja vista que não mais podem, a todo e qualquer tempo, participar ativa e diretamente de todas as deliberações políticas que existentes em seus governos.

## 2.2 SOBERANIA POPULAR

Carlos Araújo Reis, Doutor em Filosofia Política pela UNICAMP e Professor Adjunto da UnB, em breve síntese, introduz que:

A noção de soberania popular envolve a crença, lapidarmente resumida nesta expressão que se repete em todas as Constituições brasileiras desde 1934, de que “todo o poder emana do povo”. Essa é a crença de que a autoridade mais alta – a autoridade soberana – repousa, em última instância, no conjunto de pessoas que constituem a própria sociedade política. Toda e qualquer outra autoridade deve poder ser vista como derivando-se, em algum sentido, dessa autoridade originária – deve poder ser vista como autorizada por essa fonte originária, que é o próprio povo.<sup>25</sup>

Diante desse raciocínio, vislumbra-se mais de uma perspectiva sobre a idéia de soberania popular, seja ela ideológica, social, política ou jurídica.

Falar nesse instituto prima pelo desmembramento dos termos, uma vez que “popular” imputa qualidade e fator determinante ao substantivo “soberania”. Sendo assim, para que se possa transitar entre as diversas facetas que a soberania popular possui –uma vez

<sup>24</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 224/225.

<sup>25</sup> REIS, Carlos Araújo. **Todo o Poder Emana do Povo: O Exercício da Soberania Popular e a Constituição de 1988. Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**, Brasília, v. 5, n. 3, 2008. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-todo-o-poder-emana-do-povo-o-exercicio-da-soberania-popular-e-a-constituicao-de-1988> >. Acesso em: 06 de outubro de 2008.

que sua importância se materializa nos mais diversos âmbitos de uma sociedade-, qualificar-se-á ambas as palavras, separada e conjuntamente.

### 2.2.1 Conceito

Proveniente dos termos *superanus, supremias, ou super omni*, soberania guarda, no entendimento do jurista francês Jean Bodin, “o poder absoluto e perpétuo de uma República”, supondo ser esta uma entidade que desconhece outra superior na ordem externa ou igual na ordem interna.

Darcy Azambuja trata de três termos que podem, por vezes, confundir:

De um ponto de vista geral, origem da soberania, justificação do poder político e legitimidade do estão são questões equivalentes, pois, como vimos, os escritores identificam num só conceito a soberania, o poder e o Estado. No entanto, são ideias diferentes, porque é fácil verificar que a soberania é o grau máximo do poder político e não o poder político, e ele não é o Estado, mas um dos elementos do Estado.<sup>26</sup>

A similitude dos termos tratados, mesclados fortemente na doutrina, mostra que a qualidade soberana estrutura a própria legitimidade do estado e a atuação do poder público. Nenhuma outra característica poderia se mostrar tão impositiva quanto a soberania, imposta em última instância.

Hermann Heller, jurista e teórico político alemão, entende ser a soberania como “a capacidade, tanto jurídica como real, do decidir de maneira definitiva e eficaz em todo conflito que altere a unidade de cooperação social-territorial (...) poder do Estado tem que ser, do ponto de vista do direito, o poder político supremo, e do ponto de vista do poder, o poder político moralmente mais forte dentro do seu território, pois do contrário não será soberano nem poder do Estado”. O mesmo autor também pontua ser fenômeno jurídico decorrente do fato de o Estado possuir a última palavra dentro de seu território; assim, o Estado, ao estabelecer o que é de sua competência e aquilo que não lhe cabe decidir, estará em verdade manifestando sua soberania.<sup>27</sup>

É soberania o atributo máximo de imposição de poder social onde normas e determinações provenientes do Estado prevalecem sobre qualquer outro aglomerado social. Na ordem interna, traduz a superioridade dos direcionamentos do poder Estatal sobre a vida dos administrados. Também representa poder, que compõe um dos elementos estatais. E,

<sup>26</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 54.

<sup>27</sup> HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Mestre Jou, 1968, p. 345.

ainda que uno, incontrastável e indivisível, esse poder traduz-se em sua expressão dinâmica<sup>28</sup>, onde somente através dele (uma vez que sua imposição se dá no sentido de determinar a conduta dos governados) que o Estado consegue promover suas diretrizes e políticas públicas planejadas.

Fundamentalmente analisado sob uma perspectiva política, a ideia de soberania ganhou força com as obras de Jean Bodin, no século XVI, e de Jean Jacques Rousseau, com “O Contrato Social”. Esse entendimento, fundamental para o fortalecimento do instituto, foi se ampliando e tomando caráter jurídico, imprescindível para o desenrolar do presente trabalho. Desse modo, sob essa mesma ótica jurídica, se enxerga soberania como o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, sobre a eficácia do direito.<sup>29</sup>

A origem desse, nos dizeres de Miguel Reale, *fenômeno genérico do poder*, gerou grande controvérsia. Durante muito tempo, foi defendida a teoria carismática do *direito divino*, onde o poder viria de Deus (figura sobrenatural) e se encontraria na figura do soberano. Para as escolas alemã e vienense, a soberania se originaria do próprio Estado, havendo soberania estatal.

Em contrapartida, dissentindo dessas principais escolas, o fato de o Estado ser detentor de poder soberano não significa que inexista submissão ao regime jurídica vigente, ou seja, o arbítrio não deve ser permitido, tampouco inexista qualquer responsabilidade para com os administrados. A imposição estatal desse poder soberano, principalmente no período da monarquia absoluta, causava grande insatisfação da classe burguesa, momento em que surgiria como solução a busca pela imposição da soberania popular, que limitaria o poder pelo próprio poder. E não apenas na Europa, a ideia de vontade popular foi se solidificando em outros continentes, especialmente nas Américas. Desse modo, desenvolveu-se a corrente de maior fundo democrático, cuja soberania viria da vontade do povo –soberania popular- ou da nação como um todo –soberania nacional-.<sup>30</sup>

Deveria o poder soberano guardar parâmetros democráticos. E uma vez que o Brasil optou por viver um estado Democrático de Direito, tem de se submeter à lei. Desse modo, há obrigatoriedade em respeitar todas as garantias fundamentais, sejam elas individuais, coletivas, homogêneas, políticas ou sociais.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2011, p. 38.

<sup>29</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria Geral do Estado**. 32ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 85/86.

<sup>30</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 280/283

<sup>31</sup> GOMES, José Jairo. *Op. Cit*, p. 38.

Mais que isso, de nada faria sentido falar em imposição do poder do Estado se não houvesse quem o legitimasse. Inclusive, é condição da própria democracia estabelecer a vontade última do povo. Nessa perspectiva é que se atribui a soberania a qualidade “popular”.

Em sentido político, o instituto é o exercício da autoridade que reside num povo e que se dá através da representação política, feita nos órgãos que estruturam o Estado, inexistindo qualquer poder acima deste, lhe sendo atribuída autoridade suprema. O instituto, que é vinculado à ideia de unidade e poder absoluto, em se tratando de uma noção jurídica, foi entendido por Paulo Bonavides como:

“Do ponto de vista interno, a soberania, como conceito jurídico e social, se apresenta menos controvertida, visto que é da essência do ordenamento estatal uma superioridade e supremacia, a qual, resumindo já a noção de soberania, faz que o poder do Estado se sobreponha incontrastavelmente aos demais poderes sociais, que lhe ficam subordinados. A soberania assim entendida como soberania interna fixa a noção de predomínio que o ordenamento estatal exerce num certo território e numa determinada população sobre os demais ordenamentos sociais.”<sup>32</sup>

Essa noção jurídica centraliza o própria materialização da soberania através do ente estatal, detentor de poder impositivo sobre o povo.

Existem duas teorias que delimitam a titularidade da soberania, sendo elas a Teoria Teocrática e a Teoria Democrática, onde importa ao presente estudo justa explanação da segunda, posto que seu conteúdo justifica a existência da soberania popular. Em citação à obra de J. J. Rousseau, afirma Bonavides que a soberania popular é a soma das distintas frações de soberania, que pertencem como atributo a cada indivíduo, o qual, membro da comunidade estatal e detentor dessa parcela do poder soberano fragmentado, participa ativamente na escolha dos governantes.<sup>33</sup>

A Teoria Democrática entrega o poder soberano ao povo e, ainda que inexista personalidade jurídica por parte da coletividade, é esse mesmo povo elemento constitutivo fundamental do Estado, justificando a sua soberania. Esse poder incontrastável de decidir confere legitimidade estatal no exercício das atividades dos representantes escolhidos pelos eleitores.

Indo além, a Teoria Democrática aparenta ser um posicionamento que limita a soberania, conjuntamente com os princípios do direito natural, direito grupal (coletividades que compõem o Estado), como também pelos aspectos atinentes à coexistência de outras soberanias no plano internacional e pelo próprio Direito, visto que a lei possui papel fundamental na limitação da atuação estatal.

---

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 132, 133.

<sup>33</sup> Rousseau *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ibidem*, p. 312.

Por fim acepção social, Adriano Soares da Costa harmoniza soberania popular à idéia de cidadania, afirmando que “ como corolário desta concepção que vicejou entre nós, deve-se compreender o conceito de cidadania, no Direito Constitucional Brasileiro, como a soberania popular na livre escolha dos destinos da nação, exercitada por todos e por cada um individualmente”.<sup>34</sup> Pode-se compreender a cidadania como *direito público à participação política*, que seria o direito ao exercício do sufrágio e elegibilidade, previstos no Art. 14, caput, da Constituição Federal.<sup>35</sup>

### 2.2.2 Soberania Popular no Brasil

Sedimentado no inciso I do primeiro artigo da Constituição Brasileira, a “união indissolúvel”<sup>36</sup> dos entes federativos se funda na soberania popular, reforçando o entendimento em seu Parágrafo único.

Falar em soberania popular, aqui, implica não apenas fazer um pequeno recorte da história política brasileira, mas também falar em proteção ao alicerce fundamental que legitima o poder do Estado, que é o povo. Ainda que o sistema representativo permita que os representantes usufruam do poder de escolha que gere a coisa pública, se furtar ao interesse dos que constitucionalmente atribuíram a eles tal prerrogativa é negar o próprio direito. Esta determinação legal, estando prevista no topo da pirâmide normativa, acaba por ser princípio fundamental, permeando de maneira muito mais profunda todo o sistema jurídico, social e político. E este entendimento se reforça a partir do momento em que, distintamente das regras, objetivas e pontuais, a incidência de princípios ocorre de modo amplo, permitindo que ele seja efetivado de diversas maneiras no ordenamento pátrio.

A soberania popular no Brasil se solidifica de diversas formas, não apenas com a sua positivação legal. Seu exercício se efetiva através do sufrágio universal e do voto direto e secreto, possuindo cada um deles valor igual, que reforça o sistema representativo sob o qual se vive.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> COSTA, Adriano Soarea da. **Instituições do Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2009, p. 22 e p. 23.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

<sup>37</sup> “Ora, a Constituição de 1988, no Art. 14, estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (eis a democracia representativa) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular (eis os institutos da democracia semidireta). *Plebiscito* é consulta popular prévia acerca de determinada questão política ou programa

Nesse cenário, essas garantias, positivadas no ordenamento, solidificam não apenas essa formatação política, como também a própria eficácia da vontade do povo mediante a atuação dos seus representantes. E, através de tais direitos, é importante tratá-los de modo mais aprofundado à seguir.

### 2.2.3 Sufrágio (Universal)

Tendo sua criação ocorrido no Período da Revolução Francesa, o sufrágio se mostrou o levantar de uma haste democrática no conturbado seio aristocrático em que vivia a França, facultando aos cidadãos o poder de escolher quem efetivamente deveria representá-los.

Por sufrágio, entende Bonavides que:

O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerencia da vida pública. Com a participação direta, o povo politicamente organizado *decide*, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo *elege* representantes.<sup>38</sup>

É impossível pensar em Estado democrático, em Democracia representativa e em soberania popular sem estabelecer instrumentos políticos e jurídicos que as legitimem, encaixando-se aí perfeitamente o sufrágio. Ainda que imperfeito esse sistema, nenhum outro se mostra igualmente garantidor dessas previsões constitucionais como o de atribuir o direito ao povo de escolher quem irá representá-los.

Muito se discute acerca da natureza do voto (ou sufrágio), bifurcando-se a doutrina em dois entendimentos: parcela acredita ser o voto um direito, enquanto que a outra vislumbra o voto como uma função. Como entendimento majoritário, assentou a doutrina italiana que o sufrágio constitui direito e função, concomitantemente, uma vez que não apenas a soberania decorre da vontade do povo e a cada indivíduo é atribuído parcela desse poder (existindo, em verdade, direito público subjetivo), como também é necessária a manifestação popular na escolha dos seus representantes para que o Estado exerça sua soberania legitimamente na gestão da coisa pública.<sup>39</sup>

---

governamental; *referendo* é consulta popular a posteriori destinada a obter do povo a ratificação ou não de proposta legislativa já aprovada ou programa já adotado; e *iniciativa popular* é prerrogativa atribuída ao povo de diretamente apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, atendidas certas condições". (CUNHA JR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 527.)

<sup>38</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 245

<sup>39</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 183 e 184

Sufrágio é o modo pelo qual o povo manifesta a sua vontade, na construção de um governo democrático. Também pode ser considerado um processo legal de eleição dos que irão representar o povo, chamada por Hauriou como *organização política do assentimento*.<sup>40</sup> Por conseguinte, sufrágio universal é um desdobramento do instituto tratado. Mais que isso, é um artifício doutrinário e legal, onde o Estado limitará a capacidade eleitoral da população para o exercício do direito de votar.

O parêntese utilizado no tópico não haveria de ser em vão. Falar em sufrágio, ainda que exista íntima correlação, não é o mesmo que falar em sufrágio universal. Aliás, é razoável imputar à palavra “universal” outra ficção jurídica, uma vez que a responsabilidade existente nesse adjetivo merece limitações. Desse modo, a conclusão é de que nenhum sufrágio é totalmente universal. O adjetivo precisa ser limitado a partir do momento em que o direito de se escolher representantes também não deixa de imputar grande responsabilidade em elegê-los, sendo necessário se estabelecer parâmetros mínimos para atribuir tamanha prerrogativa jurídica e política. Entretanto, a História remonta diversas tentativas de restringi-los que acabavam por se mostrar muito mais danosas à sociedade que benéficas à escolha dos melhores representantes. Foram conhecidos: o sufrágio censitário (fundado na riqueza de cada indivíduo), o sufrágio capacitário (baseado no nível de instrução da pessoa) e o sufrágio aristocrático ou racial (pautado na classe social ou raça).<sup>41</sup> Como esses critérios de escolha estavam mais preocupados em eleger determinada casta, entendida como possuidora dos verdadeiramente capazes de eleger bons representantes, perderia a democracia e a soberania popular aqui o seu sentido e valor fundante. A vontade deve ser de todos, e não de poucos considerados “capazes”.

As delimitações existentes ao sufrágio universal, perpassados diversos momentos históricos (cujos critérios discriminatórios outrora utilizados jamais mereceriam ser assentados em qualquer Estado democrático), atualmente, residem em pré requisitos mínimos que, uma vez atendidos, garantem ao cidadão o direito de votar conscientemente. Tais requisitos preocupam-se com a capacidade cognitiva de um indivíduo em deliberar internamente sobre suas escolhas políticas, obviamente pautando-se, em conjunto, com a já estabelecida capacidade civil, que é a aptidão para exercer os atos da vida pública.

No Brasil, a faculdade de eleger seus representantes políticos está condicionada ao preenchimento do que está previsto no Art. 14 da Carta Cidadã, em seus Parágrafos 1º e 2º, sendo obrigatório o voto para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, maiores

---

<sup>40</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 219

<sup>41</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros. 2014, p. 249

de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito, estando os estrangeiros e conscritos impossibilitados de praticar tal ato.<sup>42</sup>

Em complemento à essa garantia constitucional, o “voto secreto, garantia efetiva do princípio democrático, constitui um complemento do sufrágio universal. Daí também seu caráter obrigatório”<sup>43</sup>. Por óbvio, falar em sufrágio público é de uma incongruência jurídica e política inenarrável. Um direito de tamanha proporção perde a sua razão de ser a partir do momento em que qualquer pressão externa vetoriza e intimida a manifestação dessa vontade. E, em complemento ao voto secreto, este se dá de modo direto, onde os eleitores fazem escolhas e determinam quem serão seus representantes, inexistindo terceiros intermediários neste processo.

### 2.3 DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Apresentados os institutos fundamentais para a formação e entendimento do Estado Democrático de Direito, observa-se que sua sedimentação é feita através de diversas outras garantias assentadas no regime político escolhido, bem como nas previsões constitucionais que garantem a proteção da democracia aqui vivida. O Estado Democrático aparece como a expressão jurídica de uma democracia liberal, fundada na soberania popular.<sup>44</sup>

Com surgimento no período das batalhas travadas contra o absolutismo, no século XVIII, o Estado Democrático se consolidou pautado na proteção aos direitos naturais do indivíduo, da estrutura de Poder do Estado e da necessidade de ampliação da participação popular no regime político. A superação do liberalismo, pautado na legalidade, e da restrita abrangência do Estado de Direito pode ser vista a partir a consolidação do Estado Democrático. Outras acepções qualificadoras imputadas ao Estado mostraram-se insuficientes, se comparadas à esta, mais clara e mais garantidora que as demais.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

<sup>43</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 256.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 173, 1988, p. 1/2. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

<sup>45</sup> Muito também se falou sobre a idéia de Estado Social de Direito. José Afonso da Silva, em seu artigo sobre Estado Democrático de Direito, afirmou que ainda que os objetivos desse modelo fossem os de dar mais garantias aos indivíduos, a sua interpretação acabaria por ser ambígua, podendo a palavra dar margem à diversas interpretações, inclusive àquelas que legitimaram a existência de governos ditatoriais. SILVA, José Afonso da.

Delimita Dalmo Dallari três momentos históricos e político-sociais que iriam dar norte à formação do Estado Democrático. O primeiro desses movimentos foi a Revolução Inglesa, onde pensadores como John Locke tiveram grande participação, tendo como expressão mais significativa a Bill of Rights, em 1689. O segundo movimento foi a Revolução Americana, através da Declaração da Independência das treze colônias americanas, em 1776. E, por fim, o último movimento foi a Revolução Francesa, distinguindo-se dos primeiros pela amplitude atingida através da imputação de universalidade aos seus princípios, previstos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789.<sup>46</sup>

A concreção desses acontecimentos sociais desencadeou uma reestruturação de todo o ambiente político ora vigente, fato que invariavelmente desembocaria na modificação do sistema político brasileiro, formando um *Estado de legitimidade justa* ou *Estado de justiça material*, fundante de uma sociedade democrática e protegido pela Constituição de 1988.

O termo Estado Democrático de Direito, no Brasil, persiste em novidade. Ele representa a atuação do Estado de Direito com base nos fundamentos da Democracia. Constitui princípio fundamental que assegura juridicamente todas as prerrogativas constitucionalmente assentadas, sejam elas de cunho social, político, econômico ou individual, sempre voltada à proteção da dignidade da pessoa humana. O instituto também merece ser entendido sob uma ótica de coexistência entre Estado Democrático e Estado de Direito, cujo primeiro se assenta no pilar da soberania popular, estando a base do conceito de Democracia ligada à noção de governo do povo, pelo povo e para o povo, enquanto que o segundo se funda na limitação do poder do estado pela lei positivada, que imputa a observância obrigatória de todos os atos públicos ao que está insculpido na norma, sempre em busca do bem comum.

Importa observar que o Estado Democrático de Direito não se refere apenas à união formal de Estado Democrático e Estado de Direito, mas vai além, atribuindo um terceiro componente fundamental a sua concretização, que é a previsão, no Art. 1º da Carta Cidadã, de que a República Federativa do Brasil se *constitui* em Estado Democrático, não em mera promessa futura.<sup>47</sup> Nesse sentido, ganhou a Constituição Federal de 1988 grande destaque: qualquer Estado Democrático de Direito necessita de lei concretizada para fazer

---

*Ibidem*, p. 4/5. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

<sup>46</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 147.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 173, 1988, p. 1/2. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

valer seus objetivos. Lecionou Canotilho que “o Estado concebe-se hoje como Estado Constitucional Democrático, porque ele é conformado por uma Lei fundamental escrita (= constituição juridicamente constituída das estruturas básicas da justiça) e pressupõe um modelo de legitimação tendencialmente reconduzível à legitimação democrática”.<sup>48</sup>

Por fim, o parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal, ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, estrutura o alicerce fundamental da democracia representativa vivida no país, materializada através de agentes políticos eleitos. Escolher quem serão os representantes perpassa por diversas etapas constitucionalmente previstas, concretizadoras da legitimidade não apenas política, mas fundamentalmente jurídica. E, diante desse processo de escolha, ver-se-á a importância fundamental não apenas da representatividade em si, como também do órgãos que compõem estrutural visceralmente esse sistema, que são os partidos políticos.

---

<sup>48</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 43.

### 3 DIREITOS POLÍTICOS E SISTEMAS ELEITORAIS

A existência de garantias constitucionais atinentes à democracia representativa brasileira reivindica a criação de todo um aparato que estruture e efetive essa representação política no país. Conceber direitos políticos aos cidadão implica saber de que modo a vontade popular foi estabelecida na Constituição Federal, como será convertida em atuação dos agentes públicos perante a sociedade e de que maneira as agremiações partidárias farão as vezes de seus representados, bem como seguirão as diretrizes da agremiação que os legitima.

Diante da existência desse elo indissociável entre direitos políticos, voto e sistemas eleitorais, eles serão tratados conjuntamente. Será mostrada não apenas a essencialidade de cada momento, como a harmonização constitucional feita entre eles, onde entender o itinerário que desemboca no papel dos partidos políticos e da fidelidade partidária centraliza o objetivo presente trabalho.

Previsto no Capítulo IV do título II, a Carta Cidadã sistematizou parte de seu conteúdo para dar melhor tratamento ao exercício dos direitos políticos nos artigos 14, 15 e 16<sup>49</sup>. Tais direitos, uma vez positivados no ordenamento jurídico brasileiro, começam a estruturar os tijolos democráticos, permitindo que a soberania popular se efetive na sociedade, imputando as devidas limitações ao poder estatal instituído. Eles perfazem o conjunto de regras destinadas a regulamentar o exercício da soberania popular.<sup>50</sup>

É possível, ainda, aludir aos artigos supracitados, que tratam de direitos políticos, como desdobramentos lógicos do quanto insculpido no Art. 1º da Constituição, atribuindo o poder ao povo, que se manifesta mediante seus representantes políticos, sendo necessária a igualdade de todos perante a lei. Entretanto, o tratamento dado na Lei suprema não é suficiente para sanar todos os questionamentos e particularidades atinentes à tal garantia, sendo cabível ser suscitada –ainda que não devidamente aprofundada, neste capítulo- a existência de normas infralegais que melhor cuidam não apenas institutos supracitados, como dos partidos políticos e da própria fidelidade partidária. O Código Eleitoral, a Lei de Inelegibilidade e a Lei dos Partidos Políticos dão os primeiros passos nesse aprofundamento da disciplina.

A efetivação dos direitos políticos permitirá que o voto, instrumento fundamental para a escolha de representantes políticos, seja convertido, durante o processo de eleição de

---

<sup>49</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

<sup>50</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 671.

candidatos e partidos, em mandatos legítimos. Nesse cenário, a escolha dos sistemas eleitorais irá estruturar de maneira determinante o cômputo e conversão dessas vontades individuais dos cidadãos.

### 3.1 DIREITOS POLÍTICOS E CAPACIDADE ELEITORAL

Sendo garantia fundamental ao pleno exercício da soberania popular, direitos políticos envolvem não apenas as faculdades atribuídas a cada cidadão, como também deveres, além do poder de intervir direta ou indiretamente nas decisões políticas tomadas pelo Estado em suas mais diversas atribuições dentro da gestão governamental, modulando seu poder de representação popular. Se possível fosse, resumir-se-ia tantas garantias em uma única palavra, que é o voto. Ou melhor, o direito ao voto, que é a materialização mais genuína da existência de soberania popular e sufrágio universal dentro do Brasil.

Matéria disciplinada por Djalma Pinto, afirma o ex-Procurador que os direitos políticos são aqueles que credenciam o cidadão para exercer o poder ou participar da escolha dos responsáveis pelo comando do Estado.<sup>51</sup> Neste sentido, imputa Marcos Ramayana que “ser cidadão é efetivamente intervir no exercício do poder político em determinada sociedade, participando com o popular na mais sublime expressão de suas preferências”<sup>52</sup>. E, em complemento, também constituem direitos públicos subjetivos<sup>53</sup>, posto que mesmo facultados a cada indivíduo, o nexos causal à tal prerrogativa implica no claro interesse público.

Também pode ser entendido como direitos dados ao cidadão, onde através do voto será possível a investidura e exercício de funções públicas, além de, mediante convalidação normativa, poder atuar e influenciar na gestão governamental.

Muito se fala quanto à sistematização de modalidades, gêneros e espécies dos direitos políticos, desembocando na noção de capacidade eleitoral, ou seja, o reconhecimento legal da qualidade de eleitor ou de candidato em relação ao pleno exercício destes mesmos direitos políticos. Sob uma perspectiva constitucional e didática, são apresentadas duas formas de direitos políticos: os positivos e os negativos. E, diante dessa subdivisão doutrinária, importam explanação e algumas considerações.

---

<sup>51</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 69.

<sup>52</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Impetus, 02, p. 64.

<sup>53</sup> RAMAYANA, Marcos. *Ibidem.*, p. 1.

### 3.1.1 Direitos Políticos Positivos

Entende Dirley da Cunha Jr. que os direitos políticos positivos são expressão da soberania popular.<sup>54</sup> E, estando ela assentada na representação política feita pelo Estado, as faculdades de votar e ser votado bem expressam essa garantia constitucional.

Como o exercício do voto imputa duas circunstâncias (a de escolher um representante ou a de poder ser escolhido como representante), é feita uma outra subdivisão que comporta os direitos políticos positivos ativos e os direitos políticos positivos passivos. Os primeiros conferem condições para o exercício da cidadania política, cujos núcleos comportam os direitos de votar, que são a capacidade eleitoral ativa (condição jurídica de participar do processo político nacional<sup>55</sup>).

Capacidade eleitoral ativa pressupõe o alistamento eleitoral na forma da lei (título eleitoral<sup>56</sup>), nacionalidade brasileira, idade mínima de 16 anos e não ser o indivíduo conscrito durante o serviço militar obrigatório.<sup>57</sup>

Já os direitos políticos positivos passivos (ou capacidade eleitoral passiva) imputam ao cidadão o direito de ser votado ou eleger-se, estando a capacidade eleitoral passiva condicionada às condições de elegibilidade, subtema que será abordada em momento oportuno. Também conhecido como capacidade eleitoral passiva, poderá o cidadão, devidamente eleito, exercer mandato político e representar seus administrados na gestão da coisa pública.

### 3.1.2 Direitos Políticos Negativos

Em contrapartida, os direitos políticos negativos tratam de um conjunto de normas que limitam o exercício da cidadania, quer impedindo o gozo da capacidade eleitoral passiva (inelegibilidades), quer neutralizando os próprio direitos políticos positivo, implicando nas capacidades eleitorais ativa e passiva (perda e suspensão).<sup>58</sup> Em sentido diametralmente

---

<sup>54</sup> DA CUNHA JR., Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 787.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 788.

<sup>56</sup> “Em relação ao título de eleitor, a Lei n. 12.034/2009 introduziu o Art. 91-A à Lei 9.504/1994, estabelecendo que no momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deveria apresentar documento de identificação com fotografia”. LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1022.

<sup>57</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1022.

<sup>58</sup> DA CUNHA JR., Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, p. 790.

oposto aos direitos políticos positivos, estes restringem e impedem o exercício das garantias anteriormente citadas e privam o cidadão de eleger ou de ser eleito.

Por conseguinte, abarcam os direitos políticos negativos as inelegibilidades (sejam elas absolutas ou relativas) e a perda e/ou suspensão dos direitos políticos.

O termo inelegibilidade, ainda que suscite confusão, em nada se mistura com inalistabilidade ou incompatibilidade. Estar alguém inelegível é o mesmo que estar impedido de ser eleito, que difere de estar impedido de ser eleitor (inalistabilidade) ou estar impedido de exercer mandato (incompatibilidade). Noutros termos, inelegibilidades são circunstâncias previstas na Constituição ou Lei Complementar que obstem o exercício, integral ou relativamente, da capacidade eleitoral passiva, estando estas assentadas no Art. 19, §9º da Carta de 1988<sup>59</sup>. Sua finalidade consiste em, além de preservar a moralidade no devido cumprimento dos mandatos políticos, assegurar a probidade administrativa, princípio fundamental para uma devida gestão pública. Se integral, o impedimento é para qualquer mandato eletivo, enquanto que se é relativa, o impedimento será para certos tipos de mandatos.

A perda e suspensão de direitos políticos são as últimas restrições que podem ser impostas às garantias de um indivíduo, previstas no Art. 15 da Constituição<sup>60</sup>. Aqui, há a privação do direito de votar e ser votado, seja ela em caráter definitivo e permanente (em havendo a perda)<sup>61</sup> ou temporário (em se tratando de suspensão)<sup>62</sup>. Neste sentido, representam, nos dizeres do constitucionalista Dirley Jr., “limitações excepcionais que anulam os próprios direitos políticos positivos, atingindo tanto a capacidade eleitoral ativa (capacidade de ser eleitor: de votar), como a capacidade eleitoral passiva (capacidade de ser eleito: de ser votado)”.<sup>63</sup> E, por fim, em nada se relacionam com a cassação de direitos políticos. Estes, diferente daqueles, imputam privação abusiva, vedada pela CF de 88 e amplamente praticada em período ditatorial no país, regime que vigeu entre as décadas de 60 e 70.

---

<sup>59</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 de maio 2015.

<sup>60</sup> *Ibidem*. Acesso em: 26 maio 2015.

<sup>61</sup> “Nada obstante, convencionou a doutrina apontar como causas de perda dos direitos políticos, por consistirem privação definitiva e permanente desses direitos: (1) o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; e (2) a recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos no Art. 5º, VIII”. DA CUNHA JR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 794.

<sup>62</sup> “São hipóteses de simples suspensão dos direitos políticos, exatamente porque causam privação meramente provisória desses direitos: (1) a incapacidade civil absoluta; (2) a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; e (3) a improbidade administrativa, nos termos do Art. 37, §4º”. *Ibidem*, p. 794.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 793.

### 3.1.3 Alistamento Eleitoral

O exercício do poder pelo povo, ainda que insculpido na Constituição em seu Art. 1º, não é previsão exauriente do emaranhado procedimental que existe no sistema político e eleitoral brasileiro. Tendo em vista que o ordenamento pátrio se submete a uma democracia representativa, o sistema eleitoral que organiza e estrutura o corpo de representantes eleitos perpassa por etapas procedimentais que solidificam a devida escolha, investidura e atuação do políticos dentro do Estado.

#### 3.1.3.1 Conceito

José Jairo Gomes, Procurador Regional da República e doutrinador da disciplina eleitoral, entende por alistamento eleitoral:

“o procedimento administrativo eleitoral pelo qual se qualificam e se inscrevem os eleitores. Nele se verifica o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais indispensáveis à inscrição do eleitor. Uma vez deferido, o indivíduo é integrado ao corpo de eleitores, podendo exercer direitos políticos, votar e ser votado, enfim, participar da vida política do país. Em outras palavras, adquire cidadania.”<sup>64</sup>

Alistamento eleitoral é ato jurídico, personalíssimo, coordenado pela Justiça Eleitoral, que dá o direito de voto ao brasileiro, uma vez preenchidos os requisitos da Constituição e demais normas legais que tratem da matéria, representando fase da capacidade política e do exercício da cidadania e sendo requisito de elegibilidade.<sup>65</sup>

Inexistindo o alistamento, o sujeito não pode se tornar cidadão no sentido jurídico, carecendo essa qualificação ao adjetivo. Seria dizer que fica o indivíduo impedido de exercer todas as prerrogativas facultadas ao cidadão devidamente alistado, a exemplo de votar, se eleger, promover atos relativos à democracia semidireta (ou participativa) – a exemplo de *impeachment*-, além de não poder ingressar em instituição de ensino pública ou privada.<sup>66</sup>

Alistamento eleitoral compõe o primeiro momento do processo eleitoral e acontece mediante procedimento administrativo cartorário, constituído com o preenchimento

---

<sup>64</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 116.

<sup>65</sup> COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 145.

<sup>66</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 2010, p. 150.

do requerimento de alistamento eleitoral (RAE), com base na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 21.538/2003.<sup>67</sup>

A matéria, tratada em diversas normas infralegais que se consubstanciam na Constituição Federal, foi disciplinada entre os Arts. 42 a 81 do Código Eleitoral, Lei n. 7.444, de 20 de dezembro de 1985, bem como na Resolução n. 21.538/03 do Tribunal Superior Eleitoral.

### 3.1.3.2 Requisitos, Vedações e Efeitos do Alistamento Eleitoral

Deverá o interessado em alistar-se obter idade mínima de 16 anos, além de nacionalidade brasileira. E, em se tratando da idade mínima, poderá atingi-la até o dia do pleito (estando a matéria regulamentada na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 21.538/2003). Requerimento que não possui as informações pessoais e documentações devidas<sup>68</sup> é tido como inservível à sua finalidade, não podendo o indivíduo se alistar, além de não poder ser emitido *ex officio*, cabendo ao interessado ingressar com pedido. E sendo um procedimento que perpassa por duas fases, deverá comprovar o preenchimento de todos os requisitos pessoais que o habilitam a compor o corpo eleitoral, para posteriormente se inscrever na Justiça Eleitoral, no grupo de eleitores.

Ficam impedidos (ou vedados) de se alistar os estrangeiros, conscritos, loucos de todo o gênero, os surdos-mudos impossibilitados de se exprimir, condenados por decisão judicial transitada em julgado enquanto durarem seus efeitos e, por fim, os menores de 16 anos.<sup>69</sup> Em exceção, poderão os portugueses que residem no Brasil há mais de 3 anos alistar-se, votar e serem votados, ainda que não possuam naturalização, impedidos apenas de exercer cargos de Presidência e Vice-Presidência da República.

Como principal consequência do alistamento, respeitados os procedimentos, tem-se a cidadania na sua forma qualificada (juridicamente falando), materializando-se a potencialidade anteriormente existente de devido exercício dos direitos políticos de um indivíduo, dando-lhe o direito de votar e/ou ser votado.

---

<sup>67</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 196.

<sup>68</sup> “A Lei n. 7.444, de 20 de dezembro de 1985, regula o processo de alistamento, exigindo, para fins de prova da qualificação, um dos seguintes documentos que deve ser acostado, através de cópia, ao requerimento de inscrição: (a) carteira de identidade expedida por órgão oficial competente; (b) certificado de quitação do serviço militar; (c) carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional; (d) certidão de idade extraída do Registro Civil; (e) documento do qual se infira a nacionalidade brasileira originária ou adquirida.” PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 151.

<sup>69</sup> PINTO, Djalma. *Ibidem*, p. 153.

### 3.1.4 Elegibilidade

Todo cidadão, para ser elegível, deve respeitar diversos degraus que compõem a escada político-eleitoral. Receber votos e exercer mandato político, diante disso, acaba sendo a última instância da própria elegibilidade. A Constituição, ao tratar desse procedimento, determina o preenchimento de etapas para a obtenção desse direito público subjetivo.

A elegibilidade é condição que representa um dos prismas da cidadania, ou melhor, dos próprios direitos políticos em si. Atendidas as condições necessárias para que um indivíduo possa ser votado e se eleger, há a perfeita adequação desse requisito. Reitera e complementa Djalma Pinto, aferindo que elegibilidade “é o credenciamento do cidadão para a postulação do registro de sua candidatura na disputa por cargo eletivo”.<sup>70</sup>

#### 3.3.1 Conceito e Requisitos

Quando se fala em elegibilidade, tem-se a necessidade do preenchimento de pressupostos para que uma pessoa possa participar de um pleito eleitoral como candidato, cuja natureza jurídica afere o atendimento de pressupostos que legitimam a já tratada capacidade eleitoral passiva.

Materializa-se no Brasil como o credenciamento do cidadão para a postulação do registro de sua candidatura para concorrer à disputa por um cargo eletivo, mostrando-se o primeiro momento a ser exaurido por quem quer exercitar esse direito de receber votos.<sup>71</sup>

Prevista na própria Constituição Federal, em seu Art. 14, parágrafo 3º<sup>72</sup>, as condições elencadas delimitam um critério mínimo e razoável que garanta uma representação política aceitável e justa, nos ditames da democracia representativa. Respeitados os critérios de inelegibilidade (previstas nos Arts. 14, §§4º, 5º, 6º e 7º, Art. 15, Art. 52, Parágrafo Único, CF e Art. 1º da LC 64/90), sejam ela relativa ou absoluta, obrigam-se os interessados em representar o povo a ter: “I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; **V - a filiação partidária** (grifo nosso); VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para

---

<sup>70</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 160.

<sup>71</sup> PINTO, Djalma. *Ibidem*, p. 160.

<sup>72</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 de maio 2015.

Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.<sup>73</sup>

Em âmbito infraconstitucional, o direito de ser votado também não existe antes do registro do candidato. Com base na Lei dos Partidos Políticos, n. 9.096, no Código Eleitoral, n. 4737, na lei 13.165 e na Lei 9.504, que estabelece normas para as eleições, o interessado precisa se filiar à agremiação com pelo menos seis meses de antecedência da data das eleições, ou em prazo maior ao fixado no estatuto do partido, não podendo, no ano da realização do pleito, ser modificado.

Apresentados os requisitos essenciais, parcela da doutrina ainda entende que o registro da candidatura aperfeiçoa a elegibilidade, ficando o interessado plenamente investido de capacidade eleitoral passiva. Ainda que venham a divergir os autores Djalma Pinto e Adriano Soares da Costa quando à esse momento, parece razoável dizer que o registro torna pleno o direito de se eleger, ocorra ele em momento anterior ou posterior ao atendimento das condições de elegibilidade.

Durante o período em que o cidadão não preencher todas as condições de elegibilidade, não poderá gozar do direito de ser votado. Inexistindo fato jurídico que origine esse direito público subjetivo –visto que efeitos jurídicos decorrem de fatos jurídicos–, há ausência de capacidade passiva eleitoral ou da possibilidade de um nacional se candidatar a um cargo político eletivo. Essa carência também é conhecida como inelegibilidade inata.<sup>74</sup>

Por fim, persiste a pequena observação, feita em diversas obras consultadas, de que, de acordo com os critérios apresentados, somente estará em elegibilidade plena o cidadão cuja idade mínima seja a de 35 anos, uma vez que determinados cargos não podem ser ocupados por pessoas com idade inferior. Essa escolha, aparentemente, transcende fundamentos jurídicos, preocupando-se o legislador em delimitar indivíduos com maturidade razoável para exercer funções representativas de importância tão grande no seio político e social.

---

<sup>73</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 de maio de 2015.

<sup>74</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 62.

### 3.3.2 Filiação Partidária

A previsão legal que trata dos requisitos obrigatórios e condicionam a elegibilidade dos cidadãos é muito clara ao elencar a filiação partidária como um dos itens fundamentais para o exercício do mandato, através de qualquer processo de eleição.

Para que um cidadão possa, efetivamente, investir-se na carreira política de representante do povo e gestor da coisa pública, além de estar ele obrigado a atender todas as condições de elegibilidade aqui já tratadas, deverá também filiar-se a um partido político. A filiação partidária formaliza o vínculo do cidadão com a agremiação política que melhor lhe representa. A filiação estabelece elo representativo entre o cidadão e a entidade partidária.<sup>75</sup>

Mais que isso, filiar-se é condição *sine qua non* um cidadão investido de direitos políticos jamais poderá exercer sua capacidade eleitoral passiva de maneira plena. Sendo pressuposto constitucional, demonstra a impossibilidade de existirem candidaturas avulsas, independentes dos partidos políticos.<sup>76</sup> É essencial que esse indivíduo seja agremiado para que seu exercício político possa acontecer. Inclusive, assevera José Jairo Gomes que:

A representação popular não prescinde de partidos políticos. Por isso, essas entidades tornaram-se peças essenciais no funcionamento da democracia. Tanto assim que se fala, hoje, em democracia partidária. Não é possível a representação política fora do partido, já que o artigo 14, §3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Na verdade, os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Conformado salientado, o sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas.<sup>77</sup>

A democracia partidária trazida pelo autor efetiva a própria democracia representativa no Brasil, além de também instrumentalizar o regime político vigente, de modo que a sua efetivação plena deve respeitar um elo intermediário que é a filiação à um partido. Mais que isso, a democracia partidária, que inclusive consubstancia o próprio pluripartidarismo, é um agente concretizador das diversas vontades coletivas, heterogêneas em suas vontades, mas harmônicas em sua existência.

Representando doutrina majoritária e razoável, outro entendimento não demonstraria maior razoabilidade. O conteúdo dos artigos constitucionais que tratam dos direitos políticos é extremamente claro, conciso e sucinto no que tange às “condições de elegibilidade”. O verbo “ser” foi empregado sem qualquer tipo de ressalva, faculdade ou idéia de condição alternativa. Numa interpretação constitucional e exegética do Art. 14, §3º, a

<sup>75</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 138

<sup>76</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 94.

<sup>77</sup> GOMES, José Jairo. *Op cit.*, p. 138

sentença “São condições de elegibilidade” emprega percurso único e exclusivo pelo qual o interessado deverá caminhar, caso demonstre interesse em se eleger. Ainda, outra interpretação não seria cabível, inclusive porque nenhum outro adjetivo ou substantivo foi incluído de modo a tornar menos claro o entendimento do parágrafo supramencionado.

Em sentido mais amplo, o Parágrafo terceiro dá sentido a própria democracia representativa em que se vive, uma vez que falar em interpretação literal, aqui, não imputa a idéia de aplicação simplória da lei, mas em consectário lógico do Parágrafo Único do Art. 1º da Constituição. Legitimar a vontade soberana do povo através de representantes políticos devidamente agremiados é harmonizar valores morais, sociais e coletivos existentes em determinado partido com as próprias garantias fundamentais da Carta Cidadã de 1988, através do atendimento de requisitos mínimos para que possamos, efetivamente, fazer valer um Estado Democrático de Direito.

A filiação partidária no Direito Eleitoral Brasileiro é matéria de ordem constitucional por ser uma das condições de elegibilidade, Art. 14, § 3º, V, da CF, de forma que não sendo o indivíduo filiado a qualquer partido político, não poderá concorrer a cargo eletivo. Ou, como bem abordam diversos autores, não é permitida eleição avulsa, onde um indivíduo eleger-se-ia sem necessariamente estar filiado a alguma agremiação.

Essa faculdade atribuída pelo Art. 14, §3º, impõe importante delimitação no que tange o tratamento dado às normas constitucionais e as condições de sua aplicabilidade. Uma vez que são condições a vigência, a validade (ou legitimidade) e a eficácia, tem-se que a última, de acordo com a classificação de Jose Afonso da Silva (que bebe da classificação feita pelo doutrinador italiano Vezio Crisafulli), poderá ser plena, contida ou limitada. Por mais que não exista norma constitucional destituída de eficácia, onde todas irradiam efeitos jurídicos em maior ou menor grau<sup>78</sup>, discute-se a gradação dos efeitos jurídicos destas, onde o artigo mencionado melhor se enquadra em normas de eficácia contida, posto que não é norma auto-aplicável a todo e qualquer tempo.

Normas de eficácia contida, embora prescindam de lei integrativa para incidirem, podem ser editadas para ver reduzida a sua eficácia e, enquanto não advier leis que tratem da matéria, a sua eficácia é plena e a aplicabilidade integral.<sup>79</sup> Uma vez criadas diversas leis que

---

<sup>78</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 145/166.

<sup>79</sup> “Por tudo isso, essas normas são consideradas de aplicabilidade *direta, imediata, mas não integral*. porque se sujeitas à restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade. (...) Assim, segundo leciona o autor, são características das normas constitucionais de eficácia contida: I – Em regra, demandam a intervenção do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação futura; (...) II – Enquanto o legislador ordinário não expedir a norma de contenção, sua eficácia será plena, nisso distinguindo-se

tratam do sistema político, partidário e eleitoral no ordenamento pátrio, vemos aqui sua eficácia delimitada, mas em total consonância com o que foi previsto no §3º do Art. 14, da Constituição Federal.

A Lei que dispõe sobre Partidos Políticos, nº. 9.096/95, no seu art. 18, dando sentido e estabelecendo critério temporal à previsão constitucional no que tange a elegibilidade, determinava que "*para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcional*". Ocorre que esse artigo foi revogado pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015 (que compõe uma minireforma eleitoral), onde, como já foi dito, o período mínimo passou a ser de seis meses.

Com base na previsão constitucional da Carta de 1988, foi atribuída total autonomia aos partidos políticos para tratarem como melhor lhes aprouver as condições de filiação partidária. Acaba que o tema, ainda que tenha sido expressamente previsto no topo da pirâmide normativa brasileira, é também matéria “privada”, onde a Justiça Eleitoral não poderá dar maiores determinações. A Constituição Federal no § 1º do art. 17, diz que "*É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária*". O art. 17 foi regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos, nº. 9.096, de 19.09.1995, recebendo o texto infraconstitucional apreciação do TSE pela RES 19.406, de 06.05.1995.

Desse modo, vencidos os degraus atinentes aos direitos políticos individuais, tanto em se tratando de suas prerrogativas quanto de seus deveres, far-se-á um estudo acerca da estrutura eleitoral e política brasileira.

### 3.2 SISTEMAS ELEITORAIS

O Direito Eleitoral prevê que o voto, por ser instrumento essencial ao devido exercício dos direitos políticos de cada cidadão, poderá receber tratamentos distintos a depender do sistema em que esteja inserido.

---

das normas de eficácia limitada, uma vez que, quanto a estas, a *interpositio legislatoris* destina-se a lhes conferir plena eficácia; III – Embora podendo ser contidas nos seus efeitos plenos, elas são de aplicabilidade direta e imediata, visto que o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de quem cogitam; IV – Algumas dessas normas já contêm um conceito ético juridicizado (...); V – Ademais, sua eficácia pode ainda ser afastada pela incidência de outras normas constitucionais, se ocorrerem certos pressupostos de fato (estado de sítio, por exemplo)". *Ibidem*, p. 268/269.

Tendo em vista que o poder de eleger perfectibiliza não somente o sufrágio universal, como a própria democracia representativa, no decorrer do processo evolutivo dos sistemas eleitorais foram sendo criados métodos de captação das vontades individuais, transformando-as em representantes efetivamente eleitos e investidos em mandatos eletivos. Por óbvio, a distinção existente entre os processos ou procedimentos não dá mais ou menos importância a cada eleitor, mas seus votos, a depender do sistema em que esteja inserido, será computado através um método de contagem específico.

Os sistemas eleitorais se inserem exatamente nesse momento. Irão determinar de que modo serão levadas em consideração as vontades individuais de cada cidadão eleitor, as convertendo em representantes eleitos e devidamente investidos em seus cargos, fazendo valer a vontade popular.

### 3.2.1 Voto

A lógica dos sistemas eleitorais é pautada nesse importantíssimo instrumento democrático que é o voto. Soberania popular e sufrágio só podem se materializar através da efetiva manifestação do povo na escolha de seus representantes, cuja futura sistematização desse cômputo ocorre com a escolha dos sistemas eleitorais. Votar é escolher quem irá exercer determinada ocupação política em lapso temporal determinado, havendo a concretização da manifestação da vontade coletiva.<sup>80</sup>

Ao citar André Toulemon, Aderson de Azevedo trat do sufrágio “como direito em potencia e o voto como exercício daquele direito”.<sup>81</sup> Nesse sentido, complementa seu raciocínio de modo singular:

o voto pode ser – e já o foi nas democracias diretas da Grécia e ainda o é nas democracias semidiretas do mundo contemporâneo – uma manifestação, a favor ou contra, sobre um assunto submetido ao eleitor: o assentimento a uma providência governamental, a aprovação de uma lei, etc. Em segundo lugar, o voto pode ser – e na verdade é isso nas democracias indiretas de toda parte – o meio pelo qual o cidadão designa por via de eleição os seus representantes, para o desempenho de funções públicas mediante mandato político.<sup>82</sup>

Também se mostra o meio pelo qual é exercida a parte ativa do direito de sufrágio, enquanto que ser votado implica na parte passiva desse direito, uma vez atendida a elegibilidade. E, sendo direito público subjetivo, igualmente é dever cívico, obrigatório para

---

<sup>80</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 44.

<sup>81</sup> TOULEMON, André *apud* MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª Ed. São Paulo: Forense, 2007, p. 329.

<sup>82</sup> MENEZES, Aderson de. *Ibidem*, p. 330.

os maiores de 18 anos e menores de 70 anos (Art. 14, §1º, CF). Desse modo vislumbra Ferreira:

(...) é essencialmente um direito público subjetivo, é uma função de soberania popular na democracia representativa e na democracia mista como um instrumento deste, e tal função social justifica e legitima a sua imposição como um dever, posto que o cidadão tem o dever de manifestar a sua vontade na democracia.<sup>83</sup>

Sua natureza jurídica gera certo incômodo doutrinário, posto que se discute se o ato de votar representaria o exercício de um direito ou o cumprimento de um dever. Ao passo que parcela acredita ser ele um direito legitimador da soberania popular e da origem contratual do Estado, a outra parcela vê no voto uma função social, não um direito individual. Conclui a grande maioria, acertadamente, que tal discussão imputa a existência de ambas as funções, onde a prerrogativa individual de cada cidadão não exclui a função social de escolher seus representantes políticos.<sup>84</sup>

Também existe acalorada discussão sobre a obrigatoriedade do voto, uma vez que poderá ele ser obrigatório ou facultativo. De um lado, parcela da doutrina entende ser essa obrigação um estímulo a participação popular na vida política. Em contrapartida, uma vez que votar é direito, não poderia ser obrigação. Parece razoável o entendimento de que o dever cívico e a função social de se escolher representantes políticos, ainda que dê sentido ao regime vivido aqui, não deveria ser obrigatório, posto que a sua intenção em estimular a participação popular nas eleições, em vias transversas, não agrega consciência política aos eleitores na escolha de seus representantes, muitas vezes escolhendo candidatos completamente despreparados ou sem qualquer projeto governamental plausível. Assim, inclusive, assevera José Jairo Gomes. De qualquer sorte, merecendo melhor aprofundamento em futuros trabalhos, não obterá maiores desenvolvimentos este aspecto no presente trabalho.

No Brasil, o voto é personalíssimo(caráter *intuito persona*), obrigatório(aos maiores de 18 e menores de 70 anos), livre(o cidadão é livre para votar em quem quiser), secreto(sigiloso), direto(a escolha dos governantes é feita diretamente, inexistindo intermediários), periódico(de tempos em tempos) e igual(o mesmo valor é atribuído a cada voto).<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 295.

<sup>84</sup> MENEZES, Aderson de. *Ibidem* p. 331.

<sup>85</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 46.

### 3.2.2 Votação, Voto Eletrônico e Voto Impresso

Se o voto é a materialização do sufrágio, o instrumento legal para a identificação da preferência dos eleitores para a outorga do mandato é a votação, computado pela totalidade dos votos.<sup>86</sup> Captada a vontade do eleitor após determinado período eleitoral<sup>87</sup> e escolhidos os seus potenciais candidatos, deverá ocorrer forma legítima a votação que, fiscalizada pela Justiça Eleitoral, converterá os votos para a apresentação dos futuros eleitos. o

Aqui, vige o voto secreto, introduzido pela Lei Federal n. 35, de 26 de janeiro de 1892.

A primeira lei a tratar do voto eletrônico foi a de n. 7.444, de 1985, informatizando procedimentos de alistamento eleitoral e revisão do eleitorado. Já em 1996, nas eleições municipais, foi introduzido o voto eletrônico ou informatizado, onde um terço do eleitorado utilizou urna eletrônica para votar. A lei 9.100/1995, com fins experimentais, autorizou o TSE a utilizar, em uma ou mais zonas eleitorais, o sistema eletrônico de votação e apuração. E, com a Lei 9.504, de 1997, de acordo com o que está previsto no Art. 59, foi efetivado o sistema de votação eletrônica, onde elegem-se e computam-se os votos por meio

### 3.2.3 Sistemas Eleitorais em Espécie

A escolha dos representantes políticos caminha em um percurso pouco mais complexo que simplesmente eleger governantes. O processo pelo qual os votos são apurados, à quem são direcionados, contabilizados e convertidos em investiduras compõe etapa fundamental para entender de que modo é atribuído a cada candidato seu mandato, questão central do presente trabalho.

Sistemas eleitorais, no entendimento de Marcos Ramayana, “representam um conjunto de técnicas legais que objetivam organizar a representação popular, com base na circunscrição eleitoral (divisões territoriais entre estados, municípios, distritos, bairros, etc.)”.<sup>88</sup> Noutras palavras, seria a estrutura complexa e dinamicamente ordenada, materializando-se através de um complexo de procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a representação do povo no poder estatal.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 2001.

<sup>87</sup> Período eleitoral é o ...

<sup>88</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 144.

<sup>89</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. 106.

Os sistemas eleitorais representam a forma como o povo escolhe seus representantes, cuja importância se dá por ser através deles que vislumbra-se a constituição de uma das formas características da democracia, que é a eleição dos representantes legais.<sup>90</sup>

Nesse sentido, os doutrinadores, de um modo geral, falam sobre um emaranhado de atos e procedimentos estruturantes de técnicas acerca da forma com o que os votos são captados, emitidos, transformados e convertidos em porcentagem no momento da escolha de seus agentes políticos. Eles buscam, além de estruturar os métodos de cômputo dos votos, determinar de maneira minimamente igualitária e razoável a representação dos mais diversos nichos sociais existentes em um Estado regido pela democracia representativa. Sua finalidade mais importante acaba sendo a de assegurar a autenticidade eleitoral e necessidade de atender às características de todos os colégios eleitorais.<sup>91</sup>

Sendo assim, ainda que seja uníssona a intenção de adotar um sistema plenamente eficaz, nenhum deles atende perfeitamente todas as necessidades coletivas, motivo pelo qual tratar-se-á dos quatro sistemas eleitorais mais conhecidos, pautando-se eles em dois princípios: o princípio da eleição majoritária e o princípio da eleição proporcional.<sup>92</sup>

Através da dinâmica existente dentro dos sistemas eleitorais, é perceptível um condicionamento de sua escolha às demandas existentes em determinado seio social. Inexiste sistema perfeito, possuindo cada um, na sua realidade, aspectos positivos e aspectos negativos, o que por óbvio poderá promover a utilização de mais de um num mesmo ordenamento jurídico ou até mesmo a junção de mais de um sistema. Desse modo, entender-se-á como cada um é estruturado e adota determinados procedimentos para a melhor escolha de seus representantes, seus fundamentos e a transformação de votos em mandatos.

### 3.2.3.1 Sistema Majoritário

É o sistema mais antigo até hoje conhecido. De acordo com o Sistema Majoritário, o candidato que receber a maioria, seja ela absoluta ou relativa, dos votos válidos<sup>93</sup> é considerado vencedor do certame.<sup>94</sup> De maneira sintética e concisa, considera-se

---

<sup>90</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 189.

<sup>91</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 32ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 190.

<sup>92</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 2010, p. 150.

<sup>93</sup> “Votos válidos são votos da legenda partidária e de todos os candidatos, onde votos nulos e em branco não são computados. Prevê o Art. 106 do Código Eleitoral a contagem dos votos em branco, circunstância não

eleito o candidato que obtiver o maior quociente de votos de dos cidadãos eleitores, circunscritos em determinado colégio eleitoral, onde somente a vontade da maioria é relevante para a outorga do mandato.<sup>95</sup>

Demonstra tal modelo ser relativamente mais simples se comparado com os demais, uma vez que a contagem dos votos é feita de maneira objetiva, não estando condicionado o candidato à atingir número mínimo de eleitores para ser eleito, bastando obter a maioria no processo eletivo.

O argumento mais consistente para a escolha desse sistema reside no fato de as responsabilidades pela política governamental adotada são mais visíveis, visto que a relação entre o candidato eleito e o povo é mais próxima.<sup>96</sup>

O sistema majoritário é composto de duas modalidades, onde a primeira, que também é chamada de sistema majoritário simples ou único (ou relativo), considera-se eleito o candidato que simplesmente obteve o maior número de votos válidos entre os demais, independentemente do percentual de votação alcançado, havendo único turno, como ocorre para os cargos de Senador, por exemplo. Questiona-se a probidade e possível distorção desse método, uma vez que na maioria das vezes a soma dos votos dos demais concorrentes é superior aos votos do candidato vencedor, o que não representaria de modo fidedigno a vontade popular.<sup>97</sup>

E, em seguida, existe a modalidade em que o sistema se dá mediante dois turnos, onde considera-se vencedor quem obtiver, no primeiro turno (ou em eventual segundo turno, caso exista mais de um) de votação, a maioria absoluta<sup>98</sup> dos votos, não computados os brancos e nulos<sup>99</sup>, havendo nova eleição se nenhum deles atingir esse percentual. Esse sistema é adotado em países como França, Áustria, Bulgária, Bélgica, Chile, Colômbia, Peru, Equador, Rússia e Ucrânia.

Para tal modalidade, existem as eleições, no Brasil, para Governador e Prefeito (com Municípios de população mínima de 200 mil eleitores).<sup>100</sup> Ademais, Ramayana

---

recepcionada pelo Art. 77, §2º da Constituição Federal”. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 137.

<sup>94</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 138

<sup>95</sup> PINTO, Djalma. *op. cit.*, p. 189.

<sup>96</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 32ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 191.

<sup>97</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 190.

<sup>98</sup> Maioria absoluta é quando considera-se a metade dos votos mais um.

<sup>99</sup> Votos nulos e os votos brancos não são considerados válidos pela Legislação Eleitoral.

<sup>100</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *Ibidem*, p. 189.

complementa ao dizer que “a maioria absoluta é computada através de dois turnos: no primeiro é eleito o candidato que tiver mais votos de todos os concorrentes somados. Não ocorrendo essa hipótese, é realizado o segundo turno, com os dois mais votados”.<sup>101</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema majoritário é aplicado, durante as eleições, para a escolha dos representantes políticos que chefiarão o Poder Executivo (nos cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República, todos eles com direito a vice) e o Senado, além de seus suplentes, como bem prevê os Art. 46, Art. 77, §2º, Art. 28 e Art. 29, inciso II da Constituição Federal.

Seu “calcanhar-de-Aquiles” se dá pelo fato de ele não ver as minorias serem representadas, posto que inexistente reserva representativa mínima aos que obtiveram menos votos. Pensando nisso, foi criado, na Bélgica, no século XX, o sistema eleitoral proporcional, cujo objetivo precípuo foi o de sanar o problema da falta de representatividade das minorias e que será melhor tratado em seguida.

### 3.2.3.2 Sistema Proporcional

Possuindo lógica um pouco mais complexa – no sentido de não se computar na literalidade o número de votos obtidos-, o sistema proporcional não leva em consideração a quantidade de votos absoluta que um candidato obtém. Antes mesmo de se abordar o método de conversão dos eleitores, cabem considerações feitas acerca dessa modalidade, abordada por José Jairo Gomes, esclareando que o sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências no meio social. Visa distribuir entre as múltiplas entidades políticas vagas existentes nas casas legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a participação de grupos minoritários.<sup>102</sup>

De origem histórica européia, o responsável pela criação desse sistema foi Thomas Hare. No Brasil, foi implantado através do Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), cujo objetivo principal foi o de enfraquecer o forte monopólio que existia entre as oligarquias estaduais, garantindo a participação da minoria no Parlamento. Em retrospectiva histórica, a implantação de um sistema proporcional no Brasil visava desestabilizar a forte política do “café com leite”, cujos estados de São Paulo e Minas

---

<sup>101</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 146.

<sup>102</sup> GOMES, José Jairo. *Ibidem*, p. 106 e 107.

Gerais eram protagonistas exclusivos do poder central, dificultado a democratização o Estado.<sup>103</sup>

A escolha de um sistema proporcional, diante dessas ponderações, demonstra uma preocupação e proteção para com as minorias. É dizer, noutros termos, que aqui privilegia-se, ainda que minimamente, todas (ou quase todas) as vontades dos detentores da soberania, que é o povo. Tal modalidade dá maior garantia a igualdade material, sendo fortemente marcado pelo pluralismo político, possibilitando a representação dos muitos setores da sociedade civil e assegurando inexistência de distorção entre os votos recebidos por cada partido e sua real representação. Como consequência, agremiações que não galgaram cadeiras por possuírem baixa representação popular acabam por ser representadas de acordo com sua respectiva votação.

Esse sistema é adotado nas eleições dos Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores Municipais, com base nos Arts. 27, §1º, 29, IV, 32, §3º e 45 da Constituição Federal.

A distribuição das cadeiras entre as legendas é feita em função da quantidade de votos obtidos. A lógica desse sistema preleciona que todo partido possuidor de representação na Casa Legislativa receberá quantidade determinada de votos. Nesse sentido, o número de vagas conquistadas liga-se diretamente ao número de votos obtidos nas urnas. Desse modo, para que seja possível falar em vitória por parte de um candidato, deverá sua agremiação partidária obter quociente mínimo de votos.<sup>104</sup> Desse modo, para que se tenha um candidato eleito, o partido ao qual ele é filiado deve atingir número mínimo de votos, terminologia conhecida como quociente eleitoral.<sup>105</sup> Obtido o quociente eleitoral, encontra-se o número de cadeiras que cada partido ou coligação irá preencher, que será o quociente partidário.

Edson de Rezende Castro, Promotor Eleitoral, nesse sentido pontua e melhor explica que:

(...) o sistema proporcional trabalha com cotas que são conferidas aos Partidos Políticos ou às Coligações que disputam as eleições. Essas cotas, ou seja, o número de cadeiras (de Vereador ou de Deputado) a que o Partido/Coligação terá direito na casa legislativa, serão calculadas a partir do número de votos válidos que cada Partido/Coligação obtém na eleição, aí computando-se os chamados votos de legenda e também os que forem dirigidos aos candidatos. A operação é complexa e envolve os chamados *quociente eleitoral* e *quociente partidário*. Para chegar-se ao primeiro (quociente eleitoral), divide-se o número de votos válidos apurados na

<sup>103</sup> GOMES, José Jairo. *Ibidem*, p. 107.

<sup>104</sup> GOMES, José Jairo. *Ibidem*, p. 108.

<sup>105</sup> “Quociente eleitoral (Art. 107, Código Eleitoral) é um mecanismo de cálculo determinado pela divisão do número total de votos válidos pelo número de lugares na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais”. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 147.

eleição pelo número de lugares a preencher na casa legislativa em disputa (Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa/Câmara Legislativa Distrital e Câmara Federal). E para saber-se qual o quociente que cada partido ou coligação atingiu (quociente partidário), ou seja, qual o número de Vereadores ou Deputados que cada partido ou coligação elegeu, divide-se o número de votos válidos obtidos pelo partido ou coligação (nominais e de legenda) pelo quociente eleitoral. Essa Formula está prevista nos Arts. 106 e seguintes, do Código Eleitoral.<sup>106</sup>

Saber o número de Cadeiras que existem em todos os órgãos legislativos é imprescindível, uma vez que é a partir desse referencial que será determinado o número de candidatos que cada partido ou coligação poderá escolher em convenção no acontecimento das eleições proporcionais (Art. 10, §2º, da Lei 9504).<sup>107</sup> Obviamente, não se despreza a colocação em que cada candidato de determinado partido ficou, inclusive porque serão preenchidas as vagas pelos mais votados dentro de suas agremiações, conforme está previsto no Art. 109, do Código Eleitoral.

A agremiação partidária que não atingir o quociente eleitoral restará impossibilitada de eleger qualquer representante (seja ele deputado estadual, distrital ou federal ou vereador). E, caso nenhum dos partidos venha a atingir quociente eleitoral, seguir-se-á o sistema majoritário, onde o número de cadeiras estará reservada aos candidatos que obtiverem mais votos, estando tal circunstância prevista no Art. 111 do Código Eleitoral. Essa alternativa tem sua constitucionalidade bastante questionada, uma vez que é alterado o sistema eleitoral escolhido sem qualquer deliberação prévia.

Ainda nesse sistema, cabe tratar dos restos ou sobras, que, nos entendimento de Ramayana, são atribuídos em razão da técnica matemática incorporada ao Art. 109, incisos I e II do Código Eleitoral. Existe o sistema da maior ou ideal média, onde os votos dos partidos ou coligações que atingirem o quociente eleitoral serão divididos pelo número de vagas ou cadeiras, sendo acrescidos de +1, quando é alcançada uma média para cada um destes e a correspondência das cadeiras que devem ser preenchidas.<sup>108</sup>

O Art. 5º da Lei 9.504, que trata das normas para eleições, delimita que, “nas eleições, contam-se como válidos apenas os votos dos candidatos regularmente inscritos às legendas partidárias”.<sup>109</sup> A previsão legal, fortalecendo a premissa constitucional de dever o candidato estar necessariamente filiado à um partido político, é feita sem qualquer condição

<sup>106</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 4.

<sup>107</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 244.

<sup>108</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 139.

<sup>109</sup> BRASIL. Lei 9.504 (1997). Lei Federal que estabelece normas para eleições: promulgada em 5 de setembro de 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)>. Acesso em: 05 de outubro 2015.

ou ressalva, demonstrando que o cômputo dos votos, aqui, se direciona ao partido escolhido pelo eleitor na escolha de seu representante.

Em se tratando da exigência das cláusulas de barreira, que é uma imposição legislativa de respeito mínimo a determinado número de votos que um partido deve obter para participar da disputa eleitoral ou da distribuição de cadeiras em um Parlamento, há previsão no Art. 108 e 109 da Lei 4737, que institui o Código Eleitoral. Caso nenhum partido ou coligação venha a atingir esse mínimo, serão considerados eleitos, até o preenchimento de todos os lugares, os candidatos mais votados (Art. 111, Lei 4737), havendo afastamento do sistema proporcional para se valer do sistema majoritário.<sup>110</sup>

### 3.2.3.3 Sistema Misto

Adotado em países com o México e, em especial, a Alemanha (ainda que muito se discuta, quanto ao segundo, sobre a existência de Sistema Misto ou Sistema eminentemente Proporcional<sup>111</sup>, implantado no ano de 1949), há um casamento baseado na existência de duas formas de se proceder, qual seja a do sistema majoritário, baseado na regra de decisão, e a do sistema proporcional, baseado no princípio representativo.<sup>112</sup> Aqui, uma parte das vagas é preenchida com eleições majoritárias, enquanto que a outra é preenchida por eleições proporcionais, permitindo que o eleitor exerça voto duplo.<sup>113</sup>

A título procedimental, há uma divisão da circunscrição eleitoral em distritos (Estados, União ou Municípios) e, em seguida, divide-se o número de eleitores pelo de vagas a serem preenchidas na respectiva Casa Legislativa, onde só poderá ser apresentado um único candidato por distrito. Chegando o dia das eleições, são apresentadas duas listas de votação,

---

<sup>110</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 108.

<sup>111</sup> “A tentativa de unir elementos dos sistemas majoritários e proporcionais foi, na Alemanha pós-guerra, uma das formas de se evitar os problemas gerados pelo sistema proporcional da República de Weimar, o qual, segundo alguns, foi uma das principais causas da instabilidade política no entreguerras naquele país. E é também essa aparente combinação de sistemas que levou a doutrina à criação de uma nova categoria entre os sistemas eleitorais, a de sistemas mistos. O modelo germânico tem, sim, elementos majoritários e proporcionais, mas somente na construção de sua *regra de decisão*. E isso, como já foi dito, não pode ser considerado como uma característica de mistura. Além disso, o elemento majoritário tem um papel tão pouco decisivo na caracterização do sistema que, mesmo restringindo a análise à *regra de decisão*, perceberíamos que o elemento que define o sistema é o proporcional. (...) O sistema alemão é um sistema eleitoral proporcional, pois se coaduna com o *princípio representativo proporcional* (distribuição de mandatos proporcionalmente à força de cada partido). SILVA, Luís Virgílio Afonso da. et al. A Inexistência de um Sistema Eleitoral Misto e Suas Consequências na Adoção do Sistema Alemão no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 23, p. 240/241/243, abril/junho. 1998.

<sup>112</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. et al. A Inexistência de um Sistema Eleitoral Misto e Suas Consequências na Adoção do Sistema Alemão no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 23, p. 239/240, abril/junho. 1998.

<sup>113</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária. A Perda do Mandato Parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen, 2006, p. 107.

onde a primeira será majoritária (que fica adstrita ao distrito) e outra proporcional (que abrange toda a circunscrição).<sup>114</sup>

O eleitor, nesse sistema, deverá votar duas vezes, valendo-se de técnicas distintas: num primeiro momento, irá votar no candidato que lhe seja de maior interesse no distrito em que foi inscrito eleitoralmente. Posteriormente, irá votar em uma lista partidária pré ordenada, escolhida pelas que foram apresentadas por cada um dos partidos que estão concorrendo. Com base nesse procedimento, metade das vagas serão preenchidas por candidatos eleitos por voto personalizado em *distritos uninominais*<sup>115</sup>, enquanto que a outra parcela é preenchida com candidatos eleitos nas listas partidárias pré-ordenadas, com base no voto de legenda. Ainda, há outros três subprocedimentos dentro dessa segunda etapa, que implica na escolha entre lista fechada, flexível ou aberta quanto à escolha do futuro parlamentar. Na primeira, o partido escolhe quem irá ocupar a vaga conquistada; na segunda, ainda que o partido decida sobre a ocupação das vagas, há interferência das eleitores com base na posição em que os candidatos se encontram na lista; e por fim, na lista aberta, cabe aos eleitores determinar quem ocupará a vaga conquistada.<sup>116</sup>

Esse sistema pode ser visto com um instrumento fortalecedor dos partidos políticos, harmonizando os melhores aspectos que cada sistema possui, uma vez que solidifica o Estado Democrático, não preterindo mecanismos como a perda de um mandato por infidelidade partidária.<sup>117</sup> De outro lado, representam método de escolha de seus representantes mais complexo, também não estando afastadas os problemas inerentes a cada sistema.

Luís Virgílio Afonso da Silva aborda pertinente entendimento sobre o sistema misto, acreditando inexistir uma técnica essencialmente mista. Em verdade, existiria a junção –em momentos distintos, mesmo que sequenciais- dos sistemas majoritário e proporcional,

---

<sup>114</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 112.

<sup>115</sup> O voto distrital majoritário imputa uma lógica territorial ou local. Para que o partido consiga muitas cadeiras, deverá promover a concentração dos votos em cada distrito, pois se estiverem espalhados em vários distritos, haverá dissipação e os votos e não vão conseguir eleger ninguém. Tal sistema se conjuga com o sistema de eleições com distritos uninominais, havendo único candidato por agremiação ou com distritos plurinominais, quando existe pluralidade de candidatos.

<sup>116</sup> GONÇALVES, Diogo Costa. *Op.cit.*, 2008, p.112 *et seq.*

<sup>117</sup> COÊLHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. Direito Penal Eleitoral e Direito Político. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 193.

cujo fim é melhor estruturar o cômputo dos votos, otimizando sua conversão na mais justa escolha dos representantes políticos.<sup>118</sup>

A sua implantação no Brasil é muito discutida. A Emenda Constitucional n. 22/82, ao prever a criação de “um sistema misto majoritário e proporcional por distrito, na forma que a lei dispusesse”, não obteve o êxito pretendido.<sup>119</sup> A intenção de implantar esse sistema no país se baseou nas intempéries vividas principalmente pelo sistema proporcional, uma vez que seriam amenizadas as distorções causadas pelo “voto de legenda”, permitindo que aqueles efetivamente escolhidos pelos cidadãos venham a representar a coletividade. Entretanto, sendo uma das propostas existentes na “Reforma Política”<sup>120</sup>, não obteve êxito ao passar por votação na Câmara nesse ano, uma vez que mantiveram o atual sistema proporcional adotado no país.

#### 3.2.3.4 Sistema Distrital

Por fim, o último sistema eleitoral mais conhecido é distrital. O voto distrital é, na mídia e nos meios políticos brasileiros, sinônimo de sistema eleitoral de maioria simples. Esse é um sistema em que cada membro do parlamento é eleito individualmente nos limites geográficos de um distrito pela maioria dos votos (simples ou absoluta). Para tanto, o país é dividido em determinado número de distritos eleitorais, normalmente com população semelhante entre si, cada qual elegendo um dos políticos que comporão o parlamento. Ou seja, o voto é tomado em virtude da unidade política subdividida, de modo que na apuração do resultado do sufrágio indireto, os resultados da apuração persistam autônomos, buscando tornar a eleição mais representativa.<sup>121</sup>

Esse sistema eleitoral se contrasta com o voto proporcional, no qual a votação é feita para eleger múltiplos parlamentares proporcionalmente ao número total de votos recebido por um partido, por uma lista do partido ou por candidatos individualmente.

Pouco conhecido no ordenamento jurídico pátrio, o voto distrital não é estranho no país. Foi utilizado no Brasil até 1930, mas sendo substituído pelo proporcional. Foi

---

<sup>118</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. et al. A Inexistência de um Sistema Eleitoral Misto e Suas Consequências na Adoção do Sistema Alemão no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 23, p. 240/241/243, abril/junho. 1998.

<sup>119</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 112.

<sup>120</sup> A Reforma Política foi o nome atribuído às propostas de emendas constitucionais que englobam leis eleitorais, buscando melhorar o atual sistema eleitoral brasileiro, promovendo, com base no que afirmam seus defensores, maior equilíbrio e justiça entre o desejo dos cidadãos e eleitores ao votar e o produto final das urnas.

<sup>121</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª Ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004, p. 246/247.

reintroduzido através da EC nº 22, de 29 de junho de 1982, cuja Constituição vigente era a de 1967, na forma da Emenda nº 1, de 1969. A emenda 22 adicionou ao Art. 148 o Parágrafo Único dizendo: "Igualmente, na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional". Entretanto, como nada foi estabelecido por lei, o quanto disposto transformou-se em letra morta, nunca tendo sido praticado aqui. Sendo assim, foi revogado na EC nº 25, de 1985. Ademais, não sendo estranha ao ordenamento brasileiro, igualmente não é recente sua presença.<sup>122</sup>

#### 4.3 SISTEMA(S) ADOTADO(S) PELO BRASIL

No Brasil, foi prevista em lei a utilização de dois sistemas eleitorais: o sistema majoritário de lista aberta e o sistema proporcional. No primeiro, em havendo maioria absoluta com dois turnos são elegíveis os chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e seus vices. Já mediante maioria relativa serão eleitos os Prefeitos de municípios cujo eleitorado seja igual ou menor a 200.000 (duzentos mil) habitantes. Em complemento, foi escolhido o sistema proporcional para a eleição de Deputados Federais, Estaduais e Distritais, além dos Vereadores.

A escolha desses sistemas demonstra de modo claro que não existe um sistema eleitoral ideal ou sem intempéries. A transformação dos votos em mandatos através do sistemas majoritário e proporcional buscam corrigir ambas as incongruências da “falsa idéia de maioria” e personificação política, bem como o (des)valor que o voto pode ter a depender de qual circunscrição eleitoral ele esteja sendo utilizado –*um homem, um voto*-, respectivamente.

Desse modo, não apenas buscam tais modelos melhor equacionar o processo de eleição dos representantes políticos, como também serão eles determinantes para que seja possível discutir a titularidade dos cargos ocupados pelos eleitos. A destinação final de cada voto, a depender do sistema escolhido, centraliza o presente debate, visto que a perda de mandatos executivos em decorrência da infidelidade partidária pondera não apenas o respeito à própria fidelidade necessária para com a agremiação, como também a imprescindibilidade dos partidos políticos.

---

<sup>122</sup> BARROS, Sergio Resende de. **O voto distrital**. SRBarros. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>>. Consulta feita no dia: 10 de outubro de 2015.

## 4 PARTIDOS POLÍTICOS

Perpassadas as etapas fundamentais que estruturam o itinerário da democracia e representatividade política, um dos pontos principais do presente trabalho é compreender a essencialidade estrutural e representativa dos partidos políticos no Brasil.

Antes mesmo de um indivíduo se associar, escolher um representante ou ser escolhido como tal, ele é pessoa humana, constituída de valores, ideais, objetivos, sonhos e critérios objetivos e subjetivos sobre o que lhe parece correto ou não. Diante dessa densa carga subjetiva e pessoal, todas as suas escolhas serão pautadas no que lhe parecer razoavelmente aceitável, não fugindo à regra suas opções políticas.

A proteção constitucional acerca dos direitos políticos não é prerrogativa isolada. Deter direitos políticos, de um modo ou de outro, desembocará em agremiações partidárias, seja através da participação distante, seja através da própria militância ou interesse em se eleger.

Numa construção lógica dos alicerces democráticos suplantados pela Carta Magna brasileira, facultando a todos o direito de livre pensamento, seja ele social, econômico, cultural, político ou religioso, é livre o cidadão para se associar.

Assentado nesses valores pessoais do que lhe parece razoável, justo, moral, correto ou equilibrado, indivíduos, ao se juntarem, transformam a potencialidade de uma vontade coletiva num agrupamento interessado em interferir e dar direcionamentos às decisões políticas tomadas pelos representantes do povo, nascendo aí a importância de serem criados e juridicamente legitimados os partidos políticos, demonstrando a existência de finalidade pública. Aqui, o elo entre o sufrágio universal, a soberania popular e o Estado Democrático de Direito se encaixa, se harmoniza e cristaliza o que pode transformar todas essas vontades coletivas em representação política no bojo de uma sociedade.

Entender o que são Partidos Políticos abarca não apenas suas delimitações jurídicas e conceituais, mas os valores que justificam a sua constituição. É inviável pensar em democracia sem que haja a contribuição direta dos partidos políticos.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> COELHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. Direito Penal Eleitoral e Direito Político. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 207.

#### 4.1 SURGIMENTO

Tomar partido é inerente ao indivíduo. Para todas os fenômenos sociais, direta ou indiretamente, é normal que os cidadãos acreditem que determinado viés ideológico melhor lhe represente. E, como não poderia ser diferente, assim ocorreu em todo o processo evolutivo histórico que explica a criação dos partidos políticos. Muitos chamavam esses agrupamentos de facções, uma vez que inexistia a legitimidade e entendia a sociedade ser algo negativo ou “obscuro” compor um movimento revolucionário (que buscava influenciar e alterar o *status quo* à época).<sup>124</sup>

Acredita Duverger que o surgimento dos partidos políticos encontra-se essencialmente na progressiva democratização do sufrágio eleitoral e, por conseguinte, na transfiguração dos parlamentos, sugerindo a existência de três fases, que foi a promoção dos parlamentos e o nascimento dos grupos parlamentares, a formação dos comitês eleitorais locais e a criação das relações permanentes entre grupos parlamentares e comitês eleitorais. Tal circunstância foi visualizada inicialmente na Inglaterra.<sup>125</sup>

Norberto Bobbio, dando visão mais ampla da matéria, ensina:

o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda da participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos momentos de grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações do poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem agir em prol de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade.<sup>126</sup>

Ao passo que a democracia direta vivenciada na Grécia foi se adequando a um sistema político representativo, a formação dos povos e de seus sistemas políticos viu crescer a imposição da vontade soberana estatal, atingindo determinado patamar que inibia a própria liberdade humana, motivo pelo qual os agrupamentos sociais, insatisfeitos com suas

---

<sup>124</sup> Cabe, aqui, breve explicação acerca da expressão “movimento revolucionário”, sendo um tipo específico de movimento social que busca promover uma revolução. Nesse sentido, revolução representa violenta modificação no poder político que se dá em determinada sociedade, ocorrendo em um curto lapso temporal. Em outras palavras, é clara a má utilização da terminologia para caracterizar tais agrupamentos humanos, onde não necessariamente havia a vontade de se promover uma alteração tão substancial no governo. O juízo de valor social negativo era tão forte (em decorrência da intensa subordinação do povo ao poder soberano) que qualquer demonstração de insatisfação com o Estado era tomada como uma ideia revolucionária.

<sup>125</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 48.

<sup>126</sup> Norberto Bobbio, Nicolau Matteucci e Gianfranco Pasquino. **Dicionário de Política**. 4ª Edição. Brasília: UNB, 1992, p. 899, v. 2)

condições e destituídos de força individual, viram na formação de partidos políticos a possibilidade de ver alterado o quadro de poder existente à sua época.

Sobre o aspecto terminológico, Afonso Arinos de Melo Franco bem pontua:

A palavra “partido” aparece aplicada àquele período da história inglesa como o mesmo valor meramente aproximativo com que é utilizada pelos que escrevem sobre Grécia e Roma.(...) Serve, aqui como ali, para nomear, à falta de melhor expressão, forças sociais e históricas na verdade muito mais amplas do que partidos políticos: classes que porfiavam na disputa pelo domínio do Estado, mas que não tinham engendrado ainda este instrumento definido e concentrado de luta política que é o partido.<sup>127</sup>

Possuindo como berço a Inglaterra e dando os seus primeiros passos no Século XVI, no reinado liberal de Isabel, os partidos foram se solidificando com a atuação dos deputados no Parlamento. Já em meados do ano de 1680, no século XVII, insatisfeitos com grupos monárquico-absolutistas, os cidadãos ingleses começaram a se movimentar para formar dois grandes agrupamentos, conhecidos como “Tories”, protegendo o grupo feudal agrário inglês, demonstrando ser classe mais conservadora, e os “Whigs”, que representava o novo grupo burguês e capitalista, cuja frente era mais liberal. Nesse contexto, em conjunto com a Revolução Industrial, ao passo que os burgueses começavam a dar sua voz, igualmente insatisfeita encontrava-se a classe operária, que se sindicalizou e formou *trade-unions*, compondo o primeiro partido trabalhista, chamado *Labour Party*. A agremiação liberal perdeu forças e, atualmente, os partidos ingleses mais importantes são os dos Trabalhadores e Conservadores.

Em processo similar, mas em momento posterior, tomando corpo no período da Revolução Francesa, os partidos políticos na França começaram a surgir no ano de 1789, cujas formas eram de associações civis e clubes. Como ainda não havia sido implementado o multipartidarismo nesse momento, ideias democráticas ainda tomavam corpo. Desse modo, a opção de se intitular partidos como “associações civis” imputava um caráter mais privado –e menos político– a tais aglomerados ideológicos, visto que a sociedade ainda não possuía boa aceitação para com tais agrupamentos. A Sociedade dos Amigos da Constituição (posteriormente conhecida como Clube dos Jacobinos), mais famosa na época, foi quem reuniu maior número de figuras públicas e políticas. Com a morte de Luiz XIV, a consolidação constitucional dos partidos se efetivou no governo de Napoleão Bonaparte, tendo sido outorgada por Luiz XVIII, com formação de dois grandes grupos, também sendo definidos como conservadores e liberais.

---

<sup>127</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 3ª Edição. São Paulo: Alfa-Omega, 1980, p. 12.

Com a Convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos da América, foi idealizado o primeiro partido em 1787, uma vez que tinham sido libertas as 13 colônias inglesas, formando os partidos dos republicanos e o dos democratas.

Na Alemanha, tendo em vista que a unificação da Prússia foi um processo tardio, apenas em 1848 que também foram formados os agrupamentos conservador e liberal.

E, no Brasil, acreditam os pesquisadores que foi no ano de 1831 que surgiu o primeiro partido, que era Liberal, vindo em seguida o Conservador, no ano de 1838, no final da Regência de Trinta. Ainda no Império, também viria a surgir, em 1870, o Partido Republicano, desempenhando papel fundamental na composição do Estado brasileiro e que, com inspiração dos Estados Unidos, veio a se tornar federativo e republicano. Nesse período, as duas grandes potências regionais, São Paulo e Minas Gerais, promoveram o desmembramento do partido republicano em duas vertentes, criando o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM), promovendo a Política do “Café-com-Leite”<sup>128</sup>

Da formação da República até os tempos atuais, a história partidária do Brasil tem sido extremamente acidentada e conflituosa. Desde a independência do país, seis sistemas partidários vigoraram. Tal dinâmica não é infundada: a extinção e formação das novas organizações e sistemas coincidiram com as grandes modificações estruturais, seja por influência de revoluções ou golpes políticos.<sup>129</sup>

O processo de criação dos partidos políticos, apesar de suas infinitas particularidades, se ampliada a lupa e o âmbito de pesquisa, seguem linearidade quanto à dois aspectos: o histórico, cujos eventos como Revolução Francesa, Revolução Industrial, Queda do Império, unificação de uma nação (como foi o caso da Alemanha, antiga Prússia) ou independência representaram o ápice da insatisfação geral de seu povo, seja pelo regime imperialista que dificultava a vida digna e justa dos socialmente segregados, seja pela aristocracia ineficiente que obstava a ascensão de uma nova classe econômica que era a burguesa; e o ideológico-partidário, uma vez que há, em considerável maioria, a formação de um grupo revolucionário (cujo termo imputa insatisfação com o regime político vigente à época), muitas vezes qualificado como liberal, transitando entre grupos que defendiam um

---

<sup>128</sup> Originária da Política dos Governadores, buscava a imposição do poder nacional das oligarquias paulista e mineira, que vigorava na República Velha, cujo presidente era Campos Sales (de 1898 até 1902), por presidentes civis muito influenciados pelo setor agrário dos estados de São Paulo (detentor de grande produção de café) e Minas Gerais – maior circunscrição eleitoral e maior produtor de leite na época, perdurando tal política até a Revolução de 1930. Os partidos PRP (Partido Republicano Paulista) e PRM (Partido Republicano Mineiro) eram os mais fortes no período, controlando as eleições e toda a política agrária no país.

<sup>129</sup> Gomes, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 84.

mercado mais livre, um regime estatal menos interventor e uma igualdade –formal ou material, discussão que aqui não merece senda- e um grupo conservador, geralmente composto pela aristocracia latifundiária e temerária da potencialidade política modificativa do capital no Estado.

#### 4.2 GARANTIA FUNDAMENTAL DE ASSOCIAR-SE

Falar em partido político é, antes de mais nada, falar em garantia fundamental (constitucionalmente prevista) do direito de se associar.

Liberdade de associação representa um direito facultado aos indivíduos em se unirem de maneira estável e duradoura em torno de um interesse comum, cujo objetivo tenha finalidade lícita. Prevê a Constituição esse entendimento em seu Art. 5º, inciso XVII, que se aperfeiçoa com a garantia de que a criação de associações independe de autorização estatal para o seu funcionamento (Art. 5º, inciso XVIII), cuja única exceção quanto à obrigatoriedade de dissolução dependerá de decisão judicial transitada em julgado (Art. 5º, XIX).<sup>130</sup>

Associar-se é unir vontades convergentes em agrupamento coletivo, fortalecendo o regime democrático vivido no ordenamento pátrio, independentemente de quais sejam os fundamentos, desde que lícitos, que legitimem a associação. “Liberdade” e “Associação” são empregados em literalidade no sentido de efetivar a liberdade de expressão, também garantia fundamental brasileira, bem como agrupar-se para tratar desses mesmos interesses que unem indivíduos e que aqui imputam o viés político e ideológico, uma vez que o trabalho aqui elaborado cuida dessa temática.

De igual quilate, mas em sentido diametralmente oposto, é proteção também constitucional o direito de não mais permanecer associado. Importa notar que não faria sentido valorar juridicamente apenas um lado da moeda, uma vez que a própria liberdade dos cidadãos estaria comprometida se não lhes fosse assegurada a proteção do direito de se desassociar. Pontua Dirley da Cunha Júnior a dupla dimensão desse direito, *positiva* e *negativa*: de um lado é assegurado que qualquer pessoa (física ou jurídica) tem o direito de se associar e/ou formar associações -demonstrando aqui a dimensão positiva-, e do outro é garantido ao indivíduo o direito de não se associar ou ser obrigado a fazê-lo, bem como o de se desassociar a qualquer tempo –que trata da dimensão negativa-. Desse modo, conclui o mesmo autor da seguinte maneira:

---

<sup>130</sup> JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 698.

Assim, a liberdade de associação compreende as seguintes prerrogativas: a) *direito de criar associação*, independentemente de autorização; b) *direito de se associar*, não podendo ser obrigado a isso; c) *direito de desligar-se ou desfiliar-se da associação*, ninguém podendo ser obrigado a permanecer associado; d) *direito de permanência e existência da associação*, que só pode ser dissolvida por decisão judicial; e) *direito de ser representado* pela associação.<sup>131</sup>

O Ministro Celso de Mello, ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.045, julgada em 10 de agosto de 2005, DJ de 1º de junho de 2007, além de dar delimitações históricas sobre o direito de associar-se, esclarecia sua expressa distinção com o direito de reunião, outra garantia fundamental constitucionalmente prevista que não se confunde com a aqui tratada:

A primeira constituição política do Brasil a dispor sobre a liberdade de associação foi, precisamente, a Constituição republicana de 1891, e, desde então, essa prerrogativa essencial tem sido contemplada nos sucessivos documentos constitucionais brasileiros, com a ressalva de que, somente a partir da Constituição de 1934, a liberdade de associação ganhou contornos próprios, dissociando-se do direito fundamental de reunião, consoante se depreende do Art. 113, §12 daquela Carta Política. Com efeito, a liberdade de associação não se confunde com o direito de reunião, possuindo, em relação a este, plena autonomia jurídica (...). Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que se dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa.<sup>132</sup>

Uma vez tratada e efetivada a proteção constitucional acerca dessa fundamental faculdade, é que se torna possível a abordagem do núcleo deste capítulo, que são as agremiações políticas.

#### 4.3 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

É inerente ao homem viver em uma sociedade política, visto que ele é um animal cívico. Imbuído de socialidade, se enche de sentido a idéia de que poderão os indivíduos, compartilhando ideais políticos harmônicos, se aglomerarem com o objetivo de buscar legitimamente o poder através da detenção de representação da soberania popular.

Diante dessa noção de representatividade, o sufrágio não foi criado como um direito ou prerrogativa isolada, mas uma garantia que deverá ser instrumentalizada a fim de escolher quem poderá ocupar-se da função de governar. Para isso, devem existir associações –

<sup>131</sup> JUNIOR, Dirley da Cunha. *Ibidem*, p. 699.

<sup>132</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 3.045/DF, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 01/06/2007, j., p. 11. Disponível em [http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_3045\\_DF-10.08.2005.pdf?Signature=JyH0nnPzN%2B27seYIrx5tDoVGEk%3D&Expires=1463154809&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=25747f04c2fc801dd00ebf53b626817d](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_3045_DF-10.08.2005.pdf?Signature=JyH0nnPzN%2B27seYIrx5tDoVGEk%3D&Expires=1463154809&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=25747f04c2fc801dd00ebf53b626817d). Consulta feita em: 12 de maio de 2016.

partidos- de caráter político que ensejam ao eleitor um leque de opções dentro de determinado seio social.<sup>133</sup> O partido político mostra-se como elemento natural e estruturante de todo o sistema político.

Originários do verbo “partir”, que, em francês arcaico, remete à ideia de “dividir, fazer parte”<sup>134</sup>, diversas nomenclaturas já foram utilizadas para definir o que representa um partido político, sempre levando em consideração o seu caráter coletivo, ideológico e associativo. Visto que é terminologia composta de duas palavras, o termo “partido” qualifica-se como “político” através do interesse de um grupo que, *tomando partido*, investe-se no interesse público de promover determinado programa de governo (pautado em determinado viés ideológico).

Partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado.<sup>135</sup> Representam organização de parcela do povo, com base nos mesmos valores políticos, objetivando desenvolver um projeto que norteie decisões políticas por parte de um Estado Democrático. Quer-se, com a sua criação, exercer o poder soberano através das vias democráticas. Nesse sentido, ainda que componha sociedade civil privada, sua finalidade pública é clara, uma vez que busca atender toda a sociedade.<sup>136</sup> Também possuem, em sua composição, um grupo social, um princípio de organização, um conjunto de ideias e princípios que norteiam a ação partidária, além de um interesse vital, que é a tomada do poder e um sentimento de conservação deste.<sup>137</sup>

No entendimento de José Jairo Gomes, entende-se por partido político “ entidade formada pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais”<sup>138</sup>. Nesse sentido, complementa José Afonso da Silva ao dizer que “os partidos políticos são uma forma de agremiação de um grupo social se que propõe a organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular, com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.<sup>139</sup>

De modo mais amplo, entende Cretella Júnior que os partidos políticos são:

<sup>133</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª Ed. São Paulo. Celso Ribeiro Bastos Editora, 2004, p. 265.

<sup>134</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 100.

<sup>135</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro** 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 282.

<sup>136</sup> COELHO, Marcos Vinícius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**, 2010, p.208,

<sup>137</sup> SOARES, José Teodoro. **Política, Partidos e Constituição no Brasil**. Fortaleza: UNIFOR, 1987, p. 38.

<sup>138</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 85.

<sup>139</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Edição. São Paulo, RT, p.

Organizações destinadas a congregar eleitores que participam dos mesmos interesses ou das mesmas ideologias ou da mesma orientação política, em relação aos problemas fundamentais do país, os partidos políticos são definidos como associações de cidadãos, homens e mulheres, maiores ou não, unidos por um *idem sentire et velle* político geral, associações estavelmente organizadas, que desenvolvem atividades continuadas, externas e públicas, dirigidas ao escopo de exercer influências sobre decisões políticas, ou, mais brevemente como acordos entre certo número de cidadãos, para precederem em comum, nas eleições dos governantes, e na fiscalização do poder que estes exercem.<sup>140</sup>

É clarividente que a formação de um agrupamento político depende de diversos elementos que precedem a própria perfectibilidade do ato. Conceituar partido político é, em verdade, conceituar um conjunto de valores, ideias, ideais para só posteriormente ter-se delimitações jurídicas. Devem os indivíduos que compõem um partido político, de alguma forma, coincidirem em seus interesses, ideologias e vontades, entendendo o poder político ser imputado de determinada maneira no seio social. Partidos políticos, mais que institutos juridicamente qualificados, se mostram um instrumento social inclusivo e participativo, onde as massas enxergam a potencialidade da materialização de seus anseios nos atos governamentais que visam gerir a coisa pública.

Compondo a estrutura do Estado, Ricardo Chueca Rodríguez afirma serem os partidos políticos otimizadores e catalizadores das políticas públicas. Dentro de uma democracia representativa, seria inconcebível imaginar uma simples relação entre pessoas, representantes individuais e representados. Desse modo, além de garantidores institucionais do sistema democrático, eles articulam a vontade de cada agrupamento da sociedade, sendo forças que formam o Estado dentro da vida social.<sup>141</sup>

Observa-se que partidos políticos estão presentes em todos os regimes políticos existentes, sejam eles liberais, autoritários, unipartidários, bipartidários ou multipartidários.<sup>142</sup> Tal fato imputa, no mínimo, essencial importância dos partidos políticos como elos, conectivos, conglomerados ou até mesmo agrupamentos com finalidade pública em uma sociedade que se diz democrática.

Bobbio, diante das principais funções dessas agremiações, além do quanto aqui já apresentado, entende que partidos são o principal mecanismo de grandes grupos exprimirem suas vontades políticas, de modo mais ou menos completo, sejam elas individuais e homogêneas, como coletivas; demonstram ser método mais eficaz no que tange a inclusão de

<sup>140</sup> JÚNIOR, José Cretella. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, v.2, p. 703, 1103.

<sup>141</sup> MEZZARROBA, Orides. **Estado, Poder e Partidos Políticos**. Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado. São Paulo: Manole, 2005, p. 445/446.

<sup>142</sup> SOARES, José Teodoro. **Política, Partidos e Constituição no Brasil**. Fortaleza: UNIFOR, 1987, p. 36.

massas na formação das decisões políticas; e, por fim, se constitui sujeito de ação política para agir no sistema a fim de conquistar poder e governar.<sup>143</sup>

Vê-se, então, que é atribuído às agremiações partidárias o poder-dever de organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder, visando a aplicação de seu programa de governo e sendo elo entre governo e sociedade. Sendo assim, não apenas deve haver uma delimitação clara sobre a ideologia à qual um partido se filia, uma vez que ele legitima a própria soberania popular, como também lhe deve ser permitida a vivência em um regime pluripartidário, efetivando o regime democrático no qual se vive. Conclui, nesse sentido, Djalma Pinto, ao asseverar que o partido político é a antessala do poder.

Ao propor quatro etapas na evolução das formas democráticas existentes, García-Pelayo acredita ser a democracia de partidos (ou Estado de Partidos) a última fase de evolução de um Estado. Nesse sentido, afirma que o que faz este mesmo Estado ser democrático não é a mera existência de partidos como órgãos privilegiados que atuam junto ao ente estatal, mas o seu comprometimento partidário e ideológico com a democracia, em conjunto com a sua capacidade de efetivar a participação popular e as demandas sociais em suas decisões governamentais.<sup>144</sup>

Conclui Kelsen, de modo salutar, que:

Os partidos políticos seriam órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado. A influência individual não teria qualquer repercussão no sistema estatal, já que, agindo de forma isolada, padeceria de articulação política. Dessa forma, a realização plena da democracia só seria possível a partir do momento em que o indivíduo, buscando assegurar sua projeção sobre a vontade coletiva, passasse a reunir-se em organizações com fins políticos e representativos. Assim os partidos políticos passariam a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las na esfera do Estado (...) Falar em democracia requer, necessária e inevitavelmente, falar em um Estado de Partidos.

É fundamental perceber que essa intermediação da vontade popular, feita através de agremiações partidárias, não se exaure na mera existência de grupos por previsão constitucional ou desenrolar de fatos históricos, mas verdadeiros órgãos de controle dos próprios representantes políticos. Desse modo, é possível dizer que diversas são as funções de partidos políticos, sendo elas a de legitimar a vontade popular, converter os anseios sociais em políticas públicas concretas, organizar conglomerados de pessoas cujo pensamento ideológico de gestão governamental coadunam, estruturar-se dentro da atuação governamental como

<sup>143</sup> Norberto Bobbio, Nicolau Matteucci e Gianfranco Pasquino. **Dicionário de Política**. 4ª Edição. Brasília: UNB, 1992, p. 899, v. 2)

<sup>144</sup> GARCÍA-PELAYO, Manoel *apud* MEZZARROBA, Orides. **Estado, Poder e Partidos Políticos**. Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado. São Paulo: Manole, p. 457.

gestores dos programas políticos outrora propostos aos cidadãos eleitores, além de, como já dito, fiscalizar da atuação dos agentes políticos investidos em seus mandatos, evitando personificações ou projetos messiânicos de poder.

Uma outra sistematização de funções é a trazida pelos autores portugueses Fernando Farelo Lopes e André Freire, imputando a existência de funções sociais, que seriam a de estruturação e canalização da comunicação entre representantes e representados, o que efetiva a atuação da sociedade na esfera política, a socialização política, que busca o reforço político ou modificação do modelo existente e a homogeneização e hierarquização de interesses articulados por outras organizações; e funções institucionais dos partidos, que são a designação de candidatos apresentados aos eleitores, a estruturação das opções eleitorais, a oferta de programas de governos distintos e a orientação dos órgãos do Estado e das políticas públicas.<sup>145</sup>

Por fim, é esperada a duração indeterminada desse tipo de organização, cuja expectativa de vida é superior à de seus líderes no poder<sup>146</sup>.

#### 4.4 PARTIDOS POLÍTICOS NA CARTA CIDADÃ E EM NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

Delimitada a sua natureza jurídica na Constituição Federal, os partidos políticos recebem tratamento no Capítulo V, do Título II, Art. 17:

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

I - caráter nacional;

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

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

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

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

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

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

<sup>145</sup> FREIRE, André. LOPES, Fernando Farelo. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais**. Portugal: Celta. 2004, p. 12/13.

<sup>146</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 284.

Numa leitura simples e clara do quanto previsto no caput deste artigo, inexistem qualquer impedimento para que determinado agrupamento com uma visão ideológica delimitada, no Brasil, venha a criar um partido político. Inobstante a prerrogativa, será igual o direito de extinguir esse mesmo partido, cujo processo deve, a todo momento, respeitar os valores fundamentais previstos na Constituição, tais como soberania popular, democracia representativa, o pluripartidarismo, liberdade partidária e normas infraconstituicionais que tratam da matéria.

A exigência existente no inciso I acerca do caráter nacional busca afastar a criação de partidos locais ou regionais, que demonstra ser reação às oligarquias estaduais, bem como o regionalismo político vigente na República Velha (cujos exemplos mais conhecidos eram o Partido Republicano Paulista – PRP- e o Partido Republicano Mineiro – PRM -, que formavam a já tratada política do “café-com-leite”, extremamente centralizadora e distante dos ideais democráticos atualmente vigentes).<sup>147</sup>

Os incisos II e III primam, de maneira indireta, pela soberania nacional, bem como pela transparência, que acaba incidindo no fortalecimento da democracia representativa, uma vez que a Justiça Eleitoral, ao fiscalizar tais contas, avalia a gestão devida do erário gasto com agremiações, eleições e demais atos que envolvem partidos. Esse tema é disciplinado na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 21. 841/2004.

De igual importância, a impossibilidade de utilização dos partidos políticos para organização paramilitar pretende afastar difíceis tempos vivenciados pela sociedade brasileira no período da ditadura, Devendo nortear-se sempre por valores democráticos, insculpidos não apenas no Art. 1º da Constituição Federal, como em todo o seu corpo legislativo.

Em harmonia com o artigo supramencionado, cujo grifo demonstra procedimentos obrigatórios para a sua formação, deve-se observar também o Art. 7º, caput, da Lei 9.096/1995, que trata de partidos políticos, bem como o Art. 7º da Resolução n. 19.406/1995, do Tribunal Superior Eleitoral. Nessa perspectiva, os partidos irão adquirir personalidade jurídica própria, como bem prevê lei civil, estando obrigados a se registrarem no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, e os Estatutos, no TSE, com lapso temporal prévio de um ano antes das eleições.<sup>148</sup> O ato de análise do pedido de registro partidário que o Tribunal

---

<sup>147</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 86.

<sup>148</sup> O requerimento do registro de partido político é de natureza complexa, pois é dirigido ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal-Brasília, e, após o cumprimento de exigências legais mediante certidão de inteiro teor expedida pelo oficial (Arts. 8º, §2º, da Lei 9.096/1995 e 9º, §2º, da Resolução n. 19.406 – TSE), ainda deverá seguir um roteiro de constituição dos órgãos de direção regionais e municipais com registro nos

Superior Eleitoral faz não possui caráter jurisdicional, mas meramente administrativo, como previu o Supremo Tribunal Federal, o que impossibilita a interposição de recurso extraordinário (RE 164.458-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27/04/1995, DJ de 02/06/1995).<sup>149</sup>

Só se admite o registro do Estatuto do Partido que possua caráter nacional, sendo devidamente considerado os que comprovem apoio de eleitores correspondentes a, pelo menos, 0,5% (meio por cento) dos votos dados na última eleição geral da Câmara dos Deputados, não sendo computados brancos e nulos, devendo ser distribuídos por 1/3 (um terço) ou mais, dos Estados, com um mínimo de 1/10% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

A criação da personalidade jurídica de um partido não fica adstrita possibilidade de se concorrer às eleições, como também poderá ele, atendendo às previsões legais, receber recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e a Televisão, possuir exclusividade em sua denominação, sigla e símbolos, impossibilitando que outros partidos se valham de termos semelhantes que suscitem erro ou confusão e credenciar delegados perante o órgão da Justiça Eleitoral (LOPP, Art. 7º, §§2º e 3º, e Art. 11).<sup>150</sup> Ainda, o próprio registro necessário no Tribunal Superior Eleitoral em nada suscita a ingerência estatal impeditiva quanto a atuação de partidos. Pelo contrário: ele é quem garante todas as prerrogativas aqui mencionadas.

Existem, ainda, diversas outras normas infralegais que melhor tratam de Partidos Políticos, eleições e derivados, onde algumas são mais amplas que outras.

Com base na previsão constitucional, tem-se o Código Eleitoral, Lei Federal n. 4.373, de 15 de julho de 1965 que estabelece normas gerais. Por conseguinte, em decorrência da existência de impeditivos legais quanto à inelegibilidade, criou-se a Lei Complementar de Inelegibilidade, de n. 64, em 18 de maio de 1990. E, é claro, para delimitar os aspectos não

---

Tribunais Regionais Eleitorais e, somente vencido estas etapas, registrados os órgãos da direção regional em, pelo menos, um terço dos estados, o presidente solicitará o registro do Estatuto e do órgão diretivo nacional do Tribunal Superior Eleitoral. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 6ª Edição, Rio de Janeiro: Impetus, p. 236/237.

<sup>149</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1040/1041.

<sup>150</sup> O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral pode credenciar delegados perante o Juiz Eleitoral, os Tribunais Regionais e o próprio TSE. Os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional do partido estão legitimados a representá-lo em qualquer Tribunal ou Juiz Eleitoral; os credenciados pelos órgãos estaduais, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juízes Eleitorais do respectivo Estado, do Território Federal ou do Distrito Federal; os credenciados pelo órgão municipal, apenas junto ao Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição. O partido deve comunicar obrigatoriamente à Justiça Eleitoral a composição dos seus órgãos de direção, os nomes dos respectivos integrantes e as alterações que forem promovidas. PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 108.

previstos na constituição, especialmente pelo fato de ser o Art. 17 norma constitucional de eficácia contida, instituiu-se a Lei dos Partidos Políticos, de n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Diversas outras normas são correlatas às supramencionadas, uma vez que a infinidade de aspectos, sejam eles conceituais, procedimentais ou até mesmo técnicos permeiam não apenas os partidos políticos em si, mas todo o emaranhado que envolve a representatividade política vigente no ordenamento pátrio brasileiro. Compilações legislativas, a exemplo da formulada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, de nome “Eleições 2012” (que explica diversos procedimentos referentes ao período eleitoral, deveres e garantias dos partidos), são criadas para estudos mais aprofundados de temas específicos de matéria política e eleitoral.

#### **4.4.1 Autonomia**

O Parágrafo 1º do Art. 17, ao elencar a autonomia e liberdade como norteadores das agremiações partidárias, não buscou outra finalidade se não a de evitar ingerências estatais impeditivas da própria liberdade de expressão, do direito de associação, da liberdade partidária e da democracia. Essa autonomia permite que cada partido discipline seus valores, sua organização, sua filiação, suas particularidades atinentes à fidelidade partidária, militância e atuação no âmbito nacional, estadual ou municipal. Também poderá deliberar sobre possíveis sanções decorrentes do desrespeito às determinações feitas, sempre respeitando o devido processo legal, garantia constitucionalmente prevista que protege não apenas a ampla defesa, como o contraditório.

Tal previsão legal foi feita através da aprovação da Emenda Constitucional n. 52 de 2006 e, diante de tal redação, explica Djalma Pinto que sua criação decorreu de uma reação do Congresso Nacional à verticalização das coligações criadas pelo TSE com a Resolução n. 20.993, de 2002. A liberdade aqui existente, com a nova redação desse artigo constitucional, determina que a formação de coligações partidárias não deve mais seguir necessariamente o padrão das coligações nacionais, podendo estas serem diferentes dos pactos realizados em Estados e Municípios. O posicionamento anterior e contrário a esse foi garantir a efetividade ao caráter nacional dos partidos políticos, exigido no inciso I do mesmo artigo.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 109.

José Afonso da Silva, em comentários à modificação desse artigo, vislumbra a autonomia partidária como princípio, conquista imprescindível, uma vez que a lei constitucional teria muito pouco a deliberar sobre matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos.

Em Acórdão do Min. Celso de Mello, proferido na ADIN 1063/DF, tem-se clara explicação desse princípio:

“O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo Art. 17, §1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido político competente para recusar as candidaturas natas (DJ, 27-04-2001, p. 57)<sup>152</sup>

Autonomia partidária, nesse cenário, diz respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. Deve, entretanto, respeitar todo o processo eleitoral, conforme entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar – 1407/DF, concluindo que “o princípio da autonomia partidária não é oponível ao Estado que dispõe de poder constitucional para estabelecer a regulação normativa concernente ao processo eleitoral”.<sup>153</sup>

Essa autonomia, ainda, desemboca em uma outra prerrogativa também fundamental para o funcionamento de qualquer partido, que é a do tratamento dado à fidelidade partidária, obrigatória para todo e qualquer filiado. Pode –e deve– o partido político, tendo em vista que a fidelidade compõe um dos deveres do agremiado, ser melhor regulamentada por cada agremiação, observando as decisões dos Tribunais Superiores, bem como a melhor maneira de manter seus representantes vinculados por seus projetos governamentais, políticos e ideológicos. De todo modo, será melhor tratada no capítulo seguinte.

Por conseguinte, a autonomia dos partidos prevista na Constituição no que tange a disposição acerca da fidelidade e disciplina partidárias compõe o *hall* de matérias “insuscetíveis de alteração constitucional, consubstanciando cláusula pétrea (Art. 60, §4º, I a IV, CF)”, uma vez que a essencialidade do sistema representativo pressupõe a existência de

---

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 1.063/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJ 27/05/2015, j., p. 11..Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346801>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

<sup>153</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição, São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 117/118.

atuação de partidos políticos com prévia filiação (Art. 14, §3º, V, CF), além da prática de atos de natureza eleitoral, como voto, abarcando cidadania e direitos políticos indisponíveis.<sup>154</sup>

Não seria razoável que a autonomia dada pela Carta Cidadã viesse destituída de outras garantias. Cuidando de dar aparatos que legitimem e dêem efetividade no âmbito da representatividade política, foi igualmente assegurada o pluripartidarismo, sistema político fundamental, aprofundado no próximo item.

#### 4.4.2 Pluripartidarismo

Os regimes políticos contemporâneos se dividem em três espécies: o regime de partido único, conhecido como unipartidário<sup>155</sup>, o regime bipartidário<sup>156</sup> e, por fim, o regime adotado pelo Brasil, que é o que permite a coexistência de diversos partidos, conhecido como regime pluripartidário, polipartidário ou multipartidário.

O pluripartidarismo aqui vivenciado demonstra ser a maior manifestação da diversidade política, cuja proteção constitucional, também elencada no Art. 17, se dá a través da existência de um Estado Democrático de Direito. Não menos importante, esse regime político faz valer a própria liberdade de expressão -uma vez que todos os cidadãos, igualmente, tem o poder de, respeitando os procedimentos necessários, criar um partido-, a democracia e o pluralismo político, sendo fundamentos do Estado brasileiro.

Em meio a um regime multipartidário, indivíduos tem o direito de se organizar no sentido de constituir agremiação partidária na disputa pelo poder, desde que se norteiem pelos valores fundamentais da Carta Magna brasileira.

<sup>154</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 244.

<sup>155</sup> No sistema de partido único, somente um partido exerce o poder. O direito de oposição é reprimido. A “verdade” sempre se encontra com os detentores do poder. A ideologia oficial é dominante e obrigatória para todos. O partido único é incompatível com a democracia. O poder, nesse caso, não é exercido diretamente pelo povo, mas através daqueles que se aglutinaram na mesma agremiação. Não se admite a existência de nenhum outro partido. A extinta União Soviética foi o símbolo desse sistema. somente votam e são votadas as pessoas filiadas ao partido comunista, que representam menos de 5% da população. O nazismo, o fascismo e o comunismo se valem de partido único. Carl Friedrich aponta como características básicas dos regimes totalitários: (a) partido único controlado por oligarquia; (b) uma ideologia oficial; (c) monopólio dos governantes sobre os meios de comunicação e propaganda das massas; (d) monopólio governamental dos armamentos; (e) sistema de terror policial e (f) economia centralizada (*La Democratie constitutionnelle*). PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 125.

<sup>156</sup> O bipartidarismo acontece quando somente dois partidos políticos dividem o poder, seja essa divisão prevista constitucionalmente, seja ela demonstração de fato social, onde sucedem vitórias alternadas e sucessivas onde um deles irá governar o Estado, e o outro se posiciona como a oposição. Tal circunstância, ainda, clama pela grande repercussão midiática e deliberação pública, perdendo muita força os demais partidos. Thales Tácito Pontes Luz de Pádua Cerqueira diz que o bipartidarismo é uma feição do pluripartidarismo, situação claramente vislumbrada em países como Inglaterra (onde existem Conservadores e Trabalhadores) e Estados Unidos da América (Republicanos e Democratas).

Aponta Celso Ribeiro bastos que “o pluripartidarismo reflete com maiores matizes as diversas correntes de opinião pública. Daí porque ser esse sistema muitas vezes considerado o mais democrático”.<sup>157</sup>

Sua origem decorreu do insustentável bipartidarismo anteriormente vivenciado no país. ARENA e MDB, protagonistas desse cenário, degladiavam posição no governo a fim de direcionar o Estado brasileiro a objetivos completamente distintos. Com a abertura política e o fim da Ditadura, foi sendo permitido o surgimento de outras associações políticas com as Emendas Constitucionais de n. 11/1978 e 25/1986 até se chegar no cenário hoje visto. Através desse processo de abertura, agrupamentos que intentem modificar o poder político sob o qual estão submetidos, com permissão legal de coexistência de vários partidos políticos, estimulam não somente os valores já elencados, como a própria oposição partidária, circunstância essencial no cenário político, e que será melhor tratada em momento oportuno.

Consistindo na liberdade assegurada aos cidadãos de compor agremiação partidária, Darcy Azambuja cita, como atributos mais importantes de um sistema multipartidário, a pluralidade de partidos políticos, havendo no mínimo dois; eleições periódicas mediante o respeito ao sufrágio universal, seja do Poder Legislativo ou do Poder Executivo; impossibilidade de os eleitos exercerem poder por tempo indefinido, sendo a concorrência pacífica e dirimida em eleições; a inviabilidade de se buscar única e exclusivamente o poder pelo poder, devendo o governante exercer sua função atendendo às garantias sociais e individuais.<sup>158</sup>

A isonomia necessária para a coexistência e disputa entre os partidos atuantes em um país é o que promoverá o equilíbrio essencial a um regime pluripartidário saudável.

Hodiernamente, sua organização e atuação residem na Constituição Federal de 1988, no Código Eleitoral, na Lei dos Partidos Políticos e na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral de n. 19.406, de 05 de fevereiro de 1995.

Reside um vício muito conhecido no sistema brasileiro, que é a existência de abusiva quantidade de partidos políticos, o que promove a grande dificuldade na governabilidade do país. Essa questão, em especial, decorre da adoção do sistema eleitoral proporcional, que, no intuito de ver representadas maiorias e minorias, promove uma distorção do seu objetivo principal, que é o de melhor representar as diversas coletividades. O grande número de agremiações não deve ser analisado de forma isolada: o problema real

---

<sup>157</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª Ed. São Paulo. Celso Ribeiro Bastos Editora, 2004, p. 271.

<sup>158</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44ª Edição. São Paulo: Globo, 2005, p. 248.

reside na inautenticidade delas, sem falar no grande individualismo existente na cultura política nacional. Bem pontua Ferreira Filho ao dizer que partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe, não passando de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem um programa definido. Existem mais de 30 partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, onde a maioria esmagadora é composta por “partidos nanicos”, com pouquíssima expressão, onde a sua sobrevivência se dá pelas “legendas de aluguel”, estratégias eleitorais onde essas pequenas agremiações se unem à partidos maiores, dando-lhes mais espaço, visibilidade e representação no âmbito eleitoral.<sup>159</sup>

De outro modo, não se pode minimizar a sua importância. O Ex-Procurador Regional Eleitoral, Alcir Molina da Costa, sintetiza de modo claro a importância dessa representação política plural:

Não há e não pode haver progresso para a coletividade, respeito à dignidade humana e paz social, esta com respeito ao contraditório, aos direitos humanos e aos direitos das minorias, sem o pluripartidarismo numa democracia representativa. Soluções à parte ou acima dos partidos, como inclusive chegam a pregar alguns aventureiros políticos brasileiros, com o discurso, por exemplo, de “Lei e Ordem”, conduzem à ditadura de caráter pessoal, fascista ou comunista. A Itália, de Mussolini, à Alemanha, de Hitler, a Rússia, de Stalin e o Peru, de Fujimori, são exemplos trágicos de sistemas unipartidários e conseqüentemente totalitários. Por maiores que sejam os percalços na democracia, ainda não foi inventada, seja em laboratório ou na prática, forma de governo como a República Democrática e multipartidária, com a incorporação, inclusive, dos partidos de cunho socialista, a partir de 1875, na Alemanha e 1892, na Itália, e na busca maior de um poder político que resguarde a liberdade, promova a igualdade, induzindo ao desenvolvimento econômico com a justa distribuição das riquezas produzidas pela sociedade. Eleições livres, com voto direto e secreto de igual valor para todos, com controle do poder econômico, político e dos meios de comunicação pela justiça eleitoral, devem ser objetivos permanentes de todos os democratas responsáveis deste imenso e amado país.<sup>160</sup>

O pluripartidarismo, assim como todos os outros sistemas partidários, jamais seria perfeito. Ocorre que facultar às mais diversas coletividades políticas o direito de representar e ver-se inserido na estrutura orgânica de um Estado é, talvez, uma das formas mais genuínas de respeito à um Estado Democrático de Direito. Mais que isso, é ver todo um aparato de proteção constitucional, nesse sentido, sendo materializado no âmbito das representações políticas e efetivação de políticas públicas que legitimam a vontade popular, permitindo a coexistência das diversas pluralidades no seio nacional.

Desse modo, tendo em vista que a coexistência desses diversos partidos podem ou não convergir de diversas maneiras, seja ideologicamente, seja em se tratando de

---

<sup>159</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 33ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 126/127.

<sup>160</sup> COSTA, Alcir Molina da. **Democracia e Partidos Políticos**. *Revista de Direito da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro, v. 13, 1998, p. 221.

determinadas programas de governo ou até estrategicamente, observou o legislador uma tendência e realidade político-partidária muito forte, que foi a das coligações entre agremiações políticas.

#### 4.5 COLIGAÇÕES

A existência do pluripartidarismo no ordenamento jurídico pátrio não ocorre de maneira plenamente autônoma e estática, mas calorosa e dinâmica. A vigência de dois sistemas eleitorais simultâneos –o proporcional e o majoritário- desemboca em demandas de repercussão maiores do se imagina. Uma vez que diversas regras estabelecem todos os direitos, deveres e procedimentos existentes em um processo eleitoral, agrupamentos políticos, através de seus líderes ou representantes, poderão estabelecer acordos entre dois ou mais partidos para que se apresentem à eleição da mesma ou das mesmas candidaturas. Desse modo, coligação é uma faculdade ou direito, devendo ser feita na mesma circunscrição eleitoral (Art. 86, do Código Eleitoral<sup>161</sup>) tanto para eleições majoritárias como para eleições proporcionais.

Antigamente, o nome dado a tais acordos era aliança, cujo objetivo era eleger a maior quantidade de candidatos em eleição, seja ela proporcional ou partidária. Tais alianças foram previstas no Código Eleitoral de 1932 até a antiga lei dos Partidos Políticos, de número 5.682/1971, onde a terminologia foi modificada após esse período. Atualmente, o pedido de registro de candidatos que compõem a coligação deve ser feito pelos representantes máximos do partido, por seus delegados (em número de três, para o Juízo Eleitoral; em quatro, para o Tribunal Regional Eleitoral; e cinco para o Tribunal Superior Eleitoral), pela maioria dos membros dos respectivos órgãos de direção ou pelo representante da coligação, que será designado pelos partidos coligados.<sup>162</sup>

José Jairo Gomes entende por coligações partidárias um consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperação na disputa eleitoral. Noutras palavras, são produto da conjunção de dois ou mais partidos políticos para concorrer um pleito eleitoral. Essa conjunção deve não apenas se perfectibilizar como ato, mas demonstrar linearidade lógica e ideológica prévia no que tange os valores e objetivos na

---

<sup>161</sup> BRASIL. Lei n. 4737, de 15 de julho de 1956. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)> . Consulta feita em: 25 de outubro de 2015.

<sup>162</sup> As coligação deverão ter representante ou delegados para administrar a campanha eleitoral e serão considerados um só partido no trato de interesses com a Justiça Eleitoral. CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 287.

gestão governamental dos coligados. Inexistiria sentido vincular-se, por exemplo, a partido de ideais completamente distintos dos que a agremiação primária se norteia, inclusive criando dúvidas aos próprios eleitores, uma vez que não saberão qual posicionamento esse consórcio político possuiria.

Ao tratar da natureza jurídica das coligações, bem pontua Caio Mário, mencionando Olivar Coneglian:

Do mesmo entendimento compartilha Olivar, ao afirmar que a coligação não é exatamente um partido político, pois se forma pela função de mais de uma agremiação, e levando em conta que ela só existe durante o processo eleitoral, pode-se admitir que a coligação é uma pessoa jurídica formal, de direito privado, nascida da união de partidos, com o objetivo de participar de eleições, tendo duração finita no tempo (perdura até a diplomação), durante o processo eleitoral.<sup>163</sup>

Passado o período eleitoral, essa união poderá ser mantida ou não, decisão que irá depender das necessidades da atuação administrativa de quem esteja no poder. Persiste intrínseca à coligação o seu funcionamento como agremiação única, uma vez que partidos deverão abdicar parcela de sua liberdade para formar um só ente, cujo tratamento será igualitário. Não possui personalidade jurídica, mas personalidade judiciária, onde a sua natureza se assemelha a de um condomínio.<sup>164</sup> Sua denominação deverá representar tal união, seja através de novo nome que integre todos os partidos coligados, seja através de termo que represente determinada visão político-partidária. A previsão legal reforça o entendimento, tendo em vista que o consórcio deverá se portar como partido único para com a Justiça Eleitoral, dando um caráter *suprapartidário*, nos dizeres de Caio Mário, às coligações partidárias.

A formação desse “novo agrupamento” não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a um representante político ou partido em específico, demonstrando a intenção do legislador em reforçar a unicidade da coligação, afastando qualquer pessoalidade ou benesses de determinado grupo ou representante político de maneira isolada.

Diante dessa união, o cômputo dos votos nas eleições para os partidos coligados será válido para todas as agremiações que por ventura venham a compor a aliança (e não para cada partido, de modo isolado), desde que respeitado o quociente partidário mínimo necessário, seja em eleições proporcionais, seja em eleições majoritárias, além de também dever ser atendida a ordem de votação nominal que cada partido tenha recebido. A propaganda eleitoral, que possui tempo determinado para cada agremiação, pertencerá não

---

<sup>163</sup> COLIVAR, Coneglian *apud* VELLOSO, Caio Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 136.

<sup>164</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011, p. 233.

mais a esta, mas à coligação, havendo soma do que cada partido possuiria isoladamente. A essa modificação fica assegurado o direito de distribuição de tempo equânime entre os membros, garantia dada pela Lei n. 9.504/1997 em respeito à isonomia.<sup>165</sup>

Entende o Supremo Tribunal Federal que a vaga decorrente de licenciamento, morte ou perda do mandato dos titulares de mandato parlamentar deve ser ocupada pelos suplentes da coligação, e não dos partidos. E, contrário ao Tribunal Superior Eleitoral, entende que a vaga parlamentar em caso de vacância é da coligação, mas não da agremiação política. Se o §1º do Art. 6º, da Lei n. 9.504/1997 afirma que a coligação substitui partidos políticos, suas prerrogativas jurídicas também deverão ser atribuídas, uma vez que representam os próprios partidos durante o processo eleitoral.<sup>166</sup>

Muito foi deliberado sobre o teor da Emenda Constitucional n. 52, de 2006, que deu nova redação ao §1º do Art. 17 da Constituição Federal. Seu objetivo foi acabar com a “verticalização”, que eram limitações acerca da liberdade de coligação entre partidos, dando reconhecimento a autonomia plena às agremiações para se coligarem com quem quiserem, independentemente de as coligações serem de caráter mais ou menos amplo.

Se por um lado a existência de coligações dá mais aparato à autonomia das agremiações, ao pluripartidarismo e a liberdade partidária, sob outra ótica é clarividente a sua má utilização. A existência de diversos partidos políticos no país, ao passo que legitima diversas garantias constitucionais e interesses de determinados agrupamentos sociais ou coletividades, também distorce o objetivo precípuo da representatividade política, que é materializar a soberania popular e a democracia. Alianças partidárias recentemente formadas entre associações historicamente “rivais” mostra a dissolução de toda uma construção ideológica que deveria ser criada e preservada, mantendo a mínima homogeneidade e coerência na gestão governamental. Infelizmente, a única limitação não mais vigente, que determinava a “verticalização” das coligações, foi entendida como obstáculo à livre atuação dos partidos, permitindo a formação de alianças completamente incoerentes e contrárias aos valores elencados pela democracia representativa.

---

<sup>165</sup> VELLOSO, Caio Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 138.

<sup>166</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 30260/DF. Min. Relator. Carmen Lúcia. Disponível em: <  
[http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS\\_30260\\_DF\\_1319339726850.pdf?Signature=NeGVxob%2F14a3LwANFtMLXpuxFcg%3D&Expires=1445784350&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=924bbc4be9f4ebd574d4b440e046282c](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS_30260_DF_1319339726850.pdf?Signature=NeGVxob%2F14a3LwANFtMLXpuxFcg%3D&Expires=1445784350&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=924bbc4be9f4ebd574d4b440e046282c)>. Acesso em: 25 de outubro de 2015.

Complementa Celso Ribeiro Bastos que a existência de coligações aumentam os poderes dos representantes do povo, visto que há plena liberdade nesse “jogo”, de modo que os agentes políticos e seus partidos é que irão determinar com quem se coligar, o que pode ser fundamental na formação de maiorias parlamentares indesejadas pelos eleitores. Indo além, há a possibilidade de haver maior instabilidade representativa, visto que coligações podem se findar a qualquer tempo (a faculdade de escolhas partidárias não possui qualquer intermédio popular nesse momento, em específico), causando um enfraquecimento acentuado do poder Legislativo e desequilibrando a própria harmonia entre os poderes.<sup>167</sup>

Por fim, a existência de coligações, que sem dúvida pode fortalecer a atuação e a representação de um partido na gestão governamental, incide em uma das questões centrais do presente estudo, que é o da perda de mandatos executivos por infidelidade partidária.

Existindo chapa eleita, composta por candidatos pertencentes à agremiações distintas, mas coligadas, no caso de ocorrer eventual destituição do mandato pelo representante infiel, quem deve assumir o cargo ?

Questões desse quilate, fundamentais ao objeto de estudo, merecem melhor aprofundamento juntamente com a questão da fidelidade partidária no Brasil, que será devidamente abordada no próximo capítulo.

---

<sup>167</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª Ed. São Paulo. Celso Ribeiro Bastos Editora, 2004, p. 271.

## 5 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A temática representa um dos aspectos mais polêmicos da disciplina eleitoral e das próprias relações políticas entre os indivíduos e suas agremiações. A previsão da fidelidade partidária existente na Constituição, uma vez que foi mencionada de maneira simplificada, permite discussões extremamente acaloradas não apenas sobre o instituto em si, mas sobre a sua própria obrigatoriedade e sobre as decisões proferidas pelos Tribunais Superiores nos últimos anos, tratando da titularidade dos mandatos, sejam eles obtidos pelo sistema proporcional, sejam eles obtidos pelo sistema majoritário.

Falar em fidelidade partidária no âmbito da proteção constitucional ao direito de associar-se e desassociar-se, inclusive, denota aparente incongruência, posto que não é permitido qualquer engessamento na filiação de um cidadão brasileiro, esteja ele interessado em participar de modo mais ativo na vida política ou até mesmo vir a tornar-se representante político de seu povo, se eleito.

Introduz Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha que a fidelidade partidária “revela-se como um mecanismo eficiente de preservação da integridade dos interesses antagônicos nas relações dos indivíduos com o Estado”.<sup>168</sup>

De um lado, seus defensores afirmam ser ela uma proteção ao elo formado entre o sufrágio, a vontade popular, a democracia representativa e o exercício da gestão pública feito pelos representantes políticos, inclusive dando sentido às condições de elegibilidade e a filiação partidária. Entretanto, de maneira completamente oposta, há quem acredite ser a fidelidade partidária um forte engessamento do sistema, suscitando até a imputação da “ditadura dos partidos”, onde a agremiação teria mais força que a vontade popular.<sup>169</sup>

Nesse cenário, surge a infidelidade partidária, umbilicalmente vinculada à previsão normativa constitucional que trata das atribuições –direitos e deveres– dos partidos políticos, representando uma realidade que, aparentemente controversa, clama por uma postura extremamente clara por parte do Estado brasileiro, dos seus poderes e dos órgãos jurisdicionais que o compõe.

---

<sup>168</sup> ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Reforma Política, Fidelidade Partidária e a Crise do Sistema Representativo Brasileiro**. Direito Constitucional em Homenagem a Jorge Miranda. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 323.

<sup>169</sup> VELLOSO, Caio Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 132.

O “troca troca” de partidos políticos por parte dos representantes tem promovido imensa instabilidade no sistema, pondo em questionamento o próprio sistema representativo e pluripartidário em que se vive.

Diante da pouca clareza e taxatividade das previsões normativas existentes na disciplina eleitoral e nas decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, mais especificamente a última decisão, que foi a de n. 5.081 de 2015, mostra-se fundamental perceber o quão fundamental é o papel dos partidos políticos, bem como do próprio sistema pluripartidário hoje vigente no país.

## 5.1 SURGIMENTO

Introduzida pela Emenda Constitucional n. 1º, em 17 de outubro de 1969, foi determinado, em seu art. 152, que:

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

I – .....

V – disciplina partidária;

VI – .....

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

A imposição legal aqui tratada foi feita pelo Regime Militar vigente no país tinha, como objetivo, fortalecer sua bancada no Congresso Nacional. Curiosamente, de maneira completamente diferente do que preceitua a Carta Cidadã de 1988, a fidelidade partidária representava uma proteção à qualquer tipo de oposição à Ditadura, cuja penalidade da perda do mandato não buscava preservar o interesse público, a vontade do povo, mas o do partido que aqui imperava. Se opor, seja pela opinião, pelo voto ou pelos valores ao que era valorizado pelo Regime Militar representava gravidade tamanha que o representante político seria destituído de seu mandato sem qualquer garantia de defesa.

Em 1971, reforçando a previsão dessa emenda, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de n. 5.862, determinou a cassação do mandato de um parlamentar, caso ele deixasse o partido que originariamente fez parte e se elegeu ou se descumprisse determinações atinentes à sua agremiação.

Somente outra Emenda Constitucional, que foi a de nº 11 de 1978, alterou seu conteúdo. Apenas em 1985 é que ele foi completamente extinto com Emenda Constitucional nº 25, mudando a sua redação do art. 152:

“Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I – .....

.....

V – .....

§ 1º .....

.....

§ 3º Resguardados os princípios previstos no caput itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento.

Suprimir a sanção de perda do cargo eletivo, com a segunda redação do Art. 152, buscou dar liberdade associativa e partidária aos filiados, vez que a experiência ditatorial no país engessou acentuadamente a representação política a sistemática partidária.

O Instituto da Fidelidade Partidária ganhou destaque somente após a polêmica Emenda Constitucional nº. 01 de 17 de outubro de 1969, que introduziu este instituto no ordenamento jurídico brasileiro por imposição do Regime Militar, objetivando manter a unidade de sua bancada no Congresso Nacional, com a finalidade de que fossem decretadas a perda dos mandatos dos que se opusessem ao Regime, seja pelas atitudes, pelo voto, ou às diretrizes do partido pelo qual se elegeram. Passando a fidelidade partidária a compor o ordenamento jurídico dos partidos políticos, perdurou até a chegada da Emenda Constitucional nº. 25, de 15 de maio de 1985, que a retirou do texto constitucional.

Na verdade, o debate em torno do tema começou em 1968, por conta de a Polícia Militar ter invadido a Universidade de Brasília (UNB) espancando diversos estudantes e pelo fechamento da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), forçando na época o então deputado Márcio Moreira Alves, pertencente ao MDB, a proferir um discurso em protesto por tal ato, pedindo que o povo se unisse pela democracia, não compactuando com um regime de violência, clamando a nação a um boicote à ditadura, através da não participação nos tradicionais desfiles de 07 de setembro.

Tal pronunciamento feriu a dignidade das Forças Armadas, razão esta pela qual os militares indicaram como sanção por este ato praticado, a sua cassação, tendo caráter repressivo. Prevalendo o instituto da imunidade parlamentar pela sua liberdade de palavras e atos, conhecida como imunidade material, sendo as opiniões por ele emitidas permanecendo invioláveis.

Desta forma, o governo respondeu esta derrota implementando o conhecido Ato Institucional nº 5 e posteriormente a Emenda Constitucional nº 1, que trouxe o Instituto da Fidelidade Partidária, a fim de manter a unidade de sua bancada no Congresso Nacional, representada pelo partido ARENA.

Com o fim da ditadura militar e o processo de democratização, a Emenda Constitucional nº. 25 do ano de 1985 retirou do ordenamento constitucional a possibilidade de perda do mandato pela prática de infidelidade partidária, gerando um grande enfraquecimento das instituições partidárias, causado pelos interesses pessoais dos parlamentares brasileiros. Prosperou o “troca-troca” de partidos no Brasil, fator que contribuiu para a diminuição do grau da representatividade do regime democrático no país, em desrespeito à vontade do eleitor, fazendo com que o voto dado a um partido fosse transferido para outro. Foi instituído o que, segundo o douto jurista Paulo Vilhena, (1986) é:

a total falta de compromisso com os princípios doutrinários e com o programa do partido sob cuja legenda o candidato se elegeu gera o enfraquecimento ou até mesmo a desmoralização dos partidos, a ponto de se afirmar, que, no Brasil, os programas dos partidos são peças meramente formais, na grande maioria desconhecidos até dos próprios filiados, destinados apenas a atender as exigências da legislação eleitoral, por ocasião do registro do partido político perante o Tribunal Superior Eleitoral, ou para formação do quociente eleitoral.<sup>170</sup>

A Constituição Federal de 1988, por conseguinte, deu novamente tratamento à fidelidade partidária, prevendo, em seu Art. 17, de modo expresso, essa condição de registro perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Se de um lado, a finalidade em relação ao tratamento sancionatório para com os agremiados infiéis era o de manter o regime totalitário no poder, sua alteração buscou reformular o Estado e reestabelecer a democracia. Entretanto, o problema da superficialidade e da imputação de sanções não foram sanados.

## 5.2 CONCEITO E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Proveniente do latim, fidelidade significa *fidelitas*, que é um atributo, uma qualidade daqueles que guardam originalidade em suas características ou atributos. Também se diz aquele que demonstra ser fiel. Nesse sentido, fidelidade representa laço de confiança entre dois ou mais indivíduos, entre um indivíduo e um grupo ou entre mais de um grupo.

---

<sup>170</sup> VILHENA, Paulo *apud* COSTA, Lucio Augusto Vilela da. **Fidelidade Partidária e o Pluripartidarismo**. Âmbito Jurídico. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7010](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7010) >. Acesso em: 9 de maio de 2016.

Transladando o instituto às relações políticas, imputa a lealdade existente do vínculo entre indivíduos, cidadãos e representantes, sejam elas bilaterais ou multilaterais.

Fidelidade partidária representa a adesão intelectual do membro do partido – filiado ou representante exercente de mandato eletivo, seja no Governo, no Congresso, nas assembleias legislativas estaduais ou nas Câmaras Municipais – à filosofia do partido, sua concepção de sociedade e dos métodos, caminhos e meios para realizar suas ideias a esse respeito.<sup>171</sup> Mais que isso, no âmbito jurídico de previsão normativa constitucional e infraconstitucional, fidelidade partidária é consectário lógico da própria elegibilidade e filiação partidária. As previsões constitucionais aqui tratadas acerca da necessidade de atendimento de requisitos para que um cidadão possa, de maneira plena, exercer seus direitos políticos, deixam muito claro que a única forma de um indivíduo vir a ser eleito é mediante a sua adesão à um partido político. Mais que isso, não deve apenas estar esse indivíduo filiado, como também vê-se obrigado a respeitar a diretrizes do seu partido, agindo de modo coeso ao posicionamento da agremiação que o representa.

Afirma Maria Elizabeth Rocha que “a fidelidade partidária revela-se como um mecanismo eficiente de preservação da integridade dos interesses antagônicos nas relações dos indivíduos com o Estado”.<sup>172</sup> Ou seja, a previsão constitucional acerca desse dever político transcende o caráter meramente obrigatório. Determinar que um filiado deve se nortear pelos ditames de sua agremiação busca, de modo muito amplo, garantir a estabilidade do próprio Estado Democrático de Direito, previsto no Art. 1º da Constituição Federal, bem como os próprios Art. 4º e Art. 17, §1º.

Em termos claros, José Afonso da Silva introduz que a disciplina não há de entender-se como uma obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras do seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias.<sup>173</sup> Nesse sentido, complementa Jaime Barreiros Neto ao aclarar que quando um cidadão se filia à um partido político, supõe-se que esse indivíduo coaduna com determinado posicionamento político-ideológico, ao passo que investe-se em sujeito detentor de prerrogativas e obrigações para com a sua agremiação.<sup>174</sup> É dizer, ingressa o sujeito de modo pleno na vida político-partidária,

---

<sup>171</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 147.

<sup>172</sup> ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Reforma Política e a Crise do Sistema Representativo Brasileiro. Direito Constitucional em Homenagem a Jorge Miranda*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 322/323.

<sup>173</sup> SILVA, José Afonso da. *Ibidem*, p. 410.

<sup>174</sup> NETO, Jaime Barreiros. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 214.

onde as diversas garantias que lhe são dadas se harmonizam com deveres mínimos e razoáveis ao ente que legitima toda a sua existência e atuação, que é o partido político, preservado o seu direito de, a qualquer tempo, desfiliar-se.

A natureza jurídica do Art. 17 da Lei Maior, já tratada, ao se mostrar norma constitucional de eficácia contida, faculta autonomia aos partidos políticos para tratarem de normas e fidelidade partidária (§1º, Art. 17, CF). Mais que isso, há o dever de constar, em todos os estatutos partidários, tanto normas de fidelidade quanto disciplina partidária, sendo condição para que o Tribunal Superior Eleitoral admita seu registro.

No âmbito infraconstitucional, os Art. 23 à 25 da Lei de Partidos Políticos, de n. 9.096/1995, trataram dessa questão, mas não trouxeram qualquer sanção para os casos de filiados infiéis, deixando a matéria tanto quanto solta na disciplina eleitoral, sendo necessária a manifestação posterior dos tribunais superiores. Inclusive, para o STF, fidelidade partidária se mostra princípio constitucional, devendo ser respeitada por todos os representantes políticos democraticamente eleitos.

Uma vez filiado e eleito para o exercício de mandato político, o ocupante de cargo eletivo deverá pautar toda a sua atuação nas orientações programáticas da agremiação de que faz parte, sendo norteado por um órgão que atua na gestão governamental, e não em projetos pessoais ou até mesmo em mandatos avulsos.

Nesse universo, de igual modo é facultado a qualquer agremiado o direito de desfiliar-se. Ocorre que, ainda que desassociar-se seja prerrogativa de todo e qualquer filiado, persiste grande questão no ambiente partidário brasileiro, que é o da infidelidade partidária.

### 5.3 INFIDELIDADE PARTIDÁRIA

A preocupante realidade política brasileira apresenta uma conduta extremamente habitual, que é a da infidelidade partidária, caminhando em sentido diametralmente oposto ao da fidelidade à um partido. Eleger-se como representante político, no país, ao invés de ser o primeiro passo para a busca da efetivação da soberania popular, em verdade, tem sido apenas o atendimento à uma formalidade normativa que legitima o livre trânsito de parlamentares entre os mais diversos partidos políticos. Mais que isso, a prática tem se dado de modo completamente injustificado, pulverizando completamente a lógica da democracia representativa e o próprio Estado Democrático de Direito aqui vivido.

É clarividente que a atuação de um partido político pode, eventualmente, dissonar do posicionamento de um ou mais agregados. Seus projetos governamentais, diretrizes, votos,

entendimentos e problemas jamais poderiam permanecer estáticos ou imutáveis, visto que a própria idéia de representatividade se vincula a dinâmica da vontade popular, essencialmente heterogênea e mutável. Nesse universo, sendo o sistema político pluripartidário brasileiro relativamente recente, além de fortemente instável, o próprio conceito de infidelidade partidária é pouco explorado, seja doutrinariamente, seja normativamente.

De Plácido e Silva, ao tratar da infidelidade, imputou breve conceito, afirmando que esta se mostra como “o ato político que não respeita as diretrizes partidárias da sua agremiação ou abandona o partido sem justificativa”.<sup>175</sup> Ou seja, toda conduta, praticada por um cidadão filiado à um partido político, que contrarie, de algum modo, a atuação, posicionamentos, ideologias ou projetos governamentais de sua agremiação, inclusive promovendo a desassociação, é entendida como infidelidade partidária.

De modo mais aprofundado, Jaime Barreiros, ao tratar do assunto, apresenta quatro maneiras de se manifestar a infidelidade partidária, que são: “a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação; c) realização de críticas públicas ao programa ou às diretrizes do partido; d) migração partidária no exercício de mandato político.”<sup>176</sup>

Das espécies apresentadas, é interessante ao presente estudo a última modalidade, que trata da saída injustificada de representante político devidamente investido em mandatos, mais especificamente os obtidos pelo sistema majoritário, cujos votos, em teoria, são destinados ao agente político.

O itinerário percorrido para a eleição dos mandatos executivos, como já foi visto, imputa que os votos obtidos destinam-se às figuras dos candidatos, fato que, inicialmente, ensejaria posicionamento no sentido de pertencer esse mesmo mandato ao político, não ao seu partido. Entretanto, ao aprofundar-se na temática, ver-se-á a completa falta de justeza e razoabilidade em tal posicionamento.

### 5.3.1 Tipificação Infraconstitucional da Infidelidade Partidária

O tratamento constitucional dado à infidelidade partidária é tímido, o que gerou consideráveis transtornos à disciplina eleitoral. Na Carta Cidadão, em seu Art. 17, parágrafo primeiro, é mencionada a fidelidade partidária como um dos requisitos essenciais para a

---

<sup>175</sup> SILVA, De Plácido *apud* ALVES, Geraldo Magela. Infidelidade Partidária. **Revista Forense**. v.V, 1991, p. 123.

<sup>176</sup> NETO, Jaime Barreiros. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 218.

admissibilidade do registro no Tribunal Superior Eleitoral. Entretanto, nada foi mencionado em relação à infidelidade ou quaisquer possíveis sanções para os agentes políticos que, injustificadamente, se retirassem de sua agremiação e migrassem para outra.

Um outro artigo que dá tratamento aos mandatos é o Art. 55, CF/88, que determina quais são as hipóteses em que o parlamentar poderá perder o seu mandato. Tem-se que:

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.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

De igual modo, nenhum inciso ou parágrafo desse artigo dá o devido tratamento aos atos que demonstram infidelidade partidária.

Ao analisar as normas infraconstitucionais, também há tratamento extremamente superficial sobre a matéria. A Lei que dispõe sobre Partidos Políticos, em seus Art. 23 à 26, apenas atribuem autonomia à agremiação para determinar quais sanções cabíveis para os casos em que houver qualquer tipo de descumprimento de obrigações por parte do filiado, de modo que não adentra no mérito da titularidade dos mandatos. Em especial, o Art. 25 determina que:

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.<sup>177</sup>

<sup>177</sup> BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre Partidos Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 10 de maio de 2016.

Percebe-se que a faculdade de imputar sanções, mais uma vez, não sana qualquer dos problemas da infidelidade.

A Resolução de n. 19.406/1995, proferida pelo TSE, em seus Art. 43 e Art. 44, também abordaram a matéria timidamente:

Art. 43. 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 (Lei nº 9.096/95, art. 25).

Art. 44. Perderá 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 (Lei nº 9.096/95, art. 26).<sup>178</sup>

Diante da pouca normatividade, cria-se um ambiente propício às migrações partidárias injustificadas, norteadas por diversas razões que não as que se baseiam no interesse público ou na vontade do povo. Como bem pontua Augusto Aras, “os inócuos meios de punições, inclusive as sanções exemplificativamente apresentadas ante a fácil e impune mudança de legenda e a troca de favores no interior do Legislativo, incentivam a indisciplina e infidelidade partidária, além do trânsito livre entre as bancadas”.<sup>179</sup>

Instalado esse cenário, o mandato acaba por se transformar em algo semelhante à uma propriedade privada política, uma vez que pior consequência para o “infiel” vem a ser a possibilidade de expulsão do partido, sem prejuízo o seu mandato, o que o leva a trocar de agremiação muitas vezes durante a legislatura, permanecendo no exercício de suas funções, circunstância que distorce totalmente o resultado das urnas, criando diversas intempéries representativas aos partidos que os elegeram.

Igualmente se distingue a infidelidade da disciplina partidária. Esta é um instituto de direito privado, que vincula os partidos políticos aos seus filiados. De acordo com o estatuto de cada partido, o filiado indisciplinado fica submetido à advertência, suspensão ou até expulsão, ainda que tais eventualidades não imputem a perda de mandato que se esteja exercendo. O núcleo da disciplina é a relação do filiado com a sua agremiação, bem como o respeito a determinações internas de seu partido.

---

<sup>178</sup> BRASIL. Resolução n. 19.406, de 15 de dezembro de 1995. Dispõe sobre instruções para fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-resolucao-19-406-95-tse>>. Acesso em: 10 de maio de 2016.

<sup>179</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 247/248.

Em sentido oposto, mas intimamente relacionado, tem-se a fidelidade partidária. Sua natureza, que é de direito público, vincula não somente o eleito ao partido político, mas principalmente ao eleitor que, ao escolher determinado candidato, certamente exerceu esse poder de escolha sobre o partido que o representa. Nesse sentido, ser infiel é muito mais grave que ser indisciplinado, “devendo acarretar a perda do mandato político titularizado pelo seu praticante”.<sup>180</sup>

Por fim, Marcos Ramayana, tratando da taxatividade, diz que a tipicidade quanto aos fatos se enquadram nas hipóteses de infidelidade devem estar previstos nos estatutos de cada partido, sob pena de não incidir nenhuma sanção, mostrando ser mais uma manifestação de legalidade partidária.

### 5.3.2 Onde fica a garantia constitucional de livre agremiação e desagregação ?

Todo e qualquer parlamentar possui liberdade para votar e se manifestar de acordo com seus ideais, sua própria consciência e, é claro, as pessoas que o elegeram. De igual modo, o seu direito de filiar-se e desfiliar-se possui proteção constitucional e, por vezes, é confundido com eventuais condutas que incorram em infidelidade partidária, que podem vir a acarretar o seu desligamento do partido.

Entretanto, distingue-se o direito de oposição e desfiliação partidária, que pode ser manifestado de diversas maneiras pelo agente político, à idéia de infidelidade.

Pontua Walber Agra de modo muito claro:

A perda do mandato do representante não pode ser classificada como sanção pela prática de um ato ilícito, ou seja, há liberdade de escolha do mandatário para o exercício de suas convicções ideológicas, agora não pode ele continuar com o mandato porque foi rompido o vínculo estabelecido entre ele e a vontade do cidadão, que o elegeu para pertencer a determinada agremiação. A consequência ensejada apenas é que, rompido o vínculo que o levou a vencer as eleições, também se rompe a vinculação com o mandato exercido, de acordo com a tese exposta pelos Ministros Carlos Ayres e Cesar Peluzo.<sup>181</sup>

### 5.4 ENTENDIMENTO DAS CORTES SUPERIORES: UMA VEZ INFIEL, A QUEM PERTENCE O MANDATO ?

A realidade partidária no país, vivenciando cada vez mais o incidente migratório extremamente acentuado, viu as determinações do legislador não atenderem de modo

<sup>180</sup> NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 97.

<sup>181</sup> AGRA, Walber, de Moura. Velloso, Carlos Mário da Silva. **Elementos do Direito Eleitoral**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 131/132.

satisfatório a matéria. Como as previsões normativas não avançaram a ponto de evitar a atuação do Poder Judiciário mediante decisões proferidas pelos Tribunais Superiores, percorreu-se acidentado caminho até serem proferidos entendimentos razoáveis, que se posicionassem em proteção aos partidos políticos, ao sufrágio e à própria Constituição Federal.

Durante muito tempo (desde que a Carta Cidadã de 1988 foi promulgada) tendo em vista que o princípio da fidelidade partidária ficou adstrito ao campo administrativo e interno dos partidos políticos, eram reguladas as relações apenas entre indivíduos e suas agremiações, não havendo grandes repercussões sobre condutas que incorressem em infidelidade. De maneira totalmente contrária à lógica representativa e democrática, os mandatários possuíam liberdade plena tanto para agirem de modo completamente contrário ao seu partido, como também migrar para um outro sem qualquer justificativa plausível.

Acolhendo esse tipo de conduta, e em sentido completamente contrário à lógica democrática, pluripartidária e representativa, o Supremo Tribunal Federal assentou, no ano de 1989, em 11 de outubro, por maioria, a legalidade do acolhimento do Mandado de Segurança n. 20.927-5, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves (DJ 15-4-1994, p. 8061), assim como o de n. 20.916, relatado por outro Ministro, o Sepúlveda Pertence (DJ 26-3-1993, p. 5002).

Moreira Alves, ao se pronunciar, entendeu não dever ser adotado o princípio da fidelidade partidária, sendo facultado aos representantes políticos o livre trânsito entre agremiações. Esse entendimento se fundou, principalmente, no fato de que a própria Constituição não havia previsto, de modo expresso, a perda do mandato político, motivo pelo qual seria possível o exercício do mandato livre. Ademais, ainda que houvesse acentuada proteção à representação partidária, não seria essencial que o agente político atuasse de acordo com o seu partido.<sup>182</sup>

Aqui, houve um grande marco para o questionamento feito. O posicionamento inicial do Supremo Tribunal Federal, afrontando o documento que legitima a sua própria existência, que é a CF, foi extremamente preciso ao entender que os mandatos pertenciam aos políticos, e não aos partidos.

Essa interpretação, anos depois, viria a sofrer uma grande virada jurisprudencial fundamental que ocorreu com as Consultas de n. 1389 e 1.407.

---

<sup>182</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 89.

#### 5.4.1 Consultas 1.389/07 e 1.407/07

O ano de 2007 foi marcado por uma virada jurisprudencial de extrema importância para a matéria de (in)fidelidade partidária e, em especial, para dar nova resposta à pergunta sobre a titularidade dos mandatos. Duas consultas, feitas por partidos políticos ao Tribunal Superior Eleitoral, tiveram o condão de modificar substancialmente o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que foram as de n. 1.398 e 1.407. Essas consultas trataram, especificamente, da hipótese em que o parlamentar, ao sair injustificadamente de seu partido, poderia vir a perder o seu cargo, visto que a titularidade do mandato pertenceria à agremiação, não ao indivíduo.

A existência de dois sistemas eleitorais no Brasil foi um dos aspectos centrais dos entendimentos, visto que reside distinção quanto à destinação dos votos, motivo pelo qual foram feitos dois questionamentos,.

A primeira consulta, feita em 27 de março de 2007, pelo Partido Frente Liberal (antigo PFL e hoje representa o DEM), com base no art. 23, inc. XII, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65 , foi:

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

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos.  
Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

INDAGA-SE:

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

Em resposta, por maioria, afirmou-se que “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”. O Ministro Relator Cesar Ásfor, em seu voto, pontuou que inexistia qualquer dúvida, seja no plano jurídico, seja no plano prático, de que o elo entre um candidato e o seu partido –responsável por sua eleição e investidura- é o mais forte, se não o único, fundante de sua própria identidade político, podendo ser aferido que inexistem candidatos fora de uma agremiação. Ainda, concluiu que seria desarrazoado entender que o mandato pertenceria ao

indivíduo, visto que ele não possui qualquer parcela de soberania popular, sendo apenas um agente político à serviço de quem o colocou no poder, que foram os cidadãos eleitores.<sup>183</sup>

O voto proferido foi salutar ao reiterar não apenas a importância dos partidos políticos, sendo, para os casos de parlamentares eleitos pelo sistema eleitoral proporcional, órgão fundamental e condição *sine qua non* para o exercício de qualquer mandato. A função política e pública de mandatos, pertencendo à agremiação, harmoniza de modo magistral todas as garantias constitucionais atinentes à democracia representativa, aos direitos políticos e à estrutura partidária aqui vigente.

A segunda consulta feita ao Tribunal Superior Eleitoral, em 16 de outubro de 2007, foi a de n. 1407, questionando de modo similar a titularidade dos mandatos, mas em se tratando daqueles obtidos através do sistema majoritário. Nilson Mourão, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e eleito pelo Estado do Acre, suscitou:

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

Em resposta afirmativa por unanimidade, o Tribunal Superior Eleitoral manteve seu entendimento vergastado na consulta anterior, reafirmando que, para os casos de infidelidade partidária aos exercentes de mandato executivo, de igual modo seriam submetidos à perda do cargo político. O Ministro Relator desse voto, Carlos Ayres Brito, reconheceu a titularidade popular dos mandatos políticos, dizendo que uma arbitrária desfiliação partidária implica renúncia tácita do mandato, o que daria plena legitimidade aos partidos a reivindicar as vagas obtidas, respeitando a Constituição e a própria segurança jurídica.<sup>184</sup>

O reconhecimento da titularidade partidária em ambas as consultas mostra que, de modo muito mais amplo que a mera observação do sistema pelo qual um indivíduo é eleito, o partido político protagoniza um papel fundamental na democracia representativa, onde seus ideais, projetos governamentais, diretrizes, promessas eleitorais e atribuições funcionais deverão sempre estar à serviço de quem é real detentor da soberania, que é o povo.

Preservar mandatos em detrimento de políticos infiéis corrobora com uma sistemática de extrema amplitude no cenário político brasileiro, que é a do respeito ao voto. A transformação da filiação partidária em mera porta de ingresso no espetáculo circense de

---

<sup>183</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 89.

<sup>184</sup> GOMES, José Jairo. *Ibidem*, p. 90/91

trânsito livre entre os agremiados promove a quebra do vínculo democrático existente entre os eleitores e eleitos.

Nesse sentido, ainda, também é fundamental pontuar que, de modo algum, buscou-se cercear a liberdade de associação por parte de um cidadão. A determinação de perda do mandato, mais que sanção, é um “lembrete” aos políticos de que sua principal função é a de representar o povo. Desse modo, a titularidade do poder jamais poderia lhe ser atribuída.

#### 5.4.2 Resolução 22.610/07

Com base nos posicionamentos apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral, e a fim de disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, assim como os motivos que justificam a desfiliação partidária, foi editado pelo Supremo Tribunal Federal, em 25 de outubro de 2007, a Resolução de n. 22.610 (publicada do DJ de 30-10-2007).

Essa Resolução, de conteúdo extremamente importante para a disciplina eleitoral e partidária, foi precedida de três Mandados de Segurança, de n. 26.602, 26.603 e 26.604, impetradas pelos partidos Popular Socialista (PPS), Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), que iam de encontro aos atos Presidente da Câmara que “indeferiram os requerimentos de declaração de vacância dos cargos dos deputados que abandonaram suas fileiras”.<sup>185</sup> O julgamento do mérito, que ocorreu em 4 de outubro de 2007, por maioria de oito votos, determinou que a infidelidade partidária é capaz de promover a perda do mandato. Celso de Mello, que conduziu o voto, entendeu que a mudança partidária injustificada é razão legitimadora da perda do mandato.<sup>186</sup>

A Corte Superior, indo além, nesses julgados, achou igualmente razoável iluminar que a perda do mandato não suscita sanção por desfiliação, visto que, como bem foi pontuado, o direito de livre associação possui previsão constitucional e não haveria razão para ser suprimido. Entretanto, esclareceu Peluso, em seu voto, que:

Não se trata, sublinhe-se, de sanção pela mudança de partido, a qual não configura ato ilícito, mas do reconhecimento da inexistência de direito subjetivo autônomo ou de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo, como efeito sistêmico-normativo da realização histórica [...] da hipótese de desfiliação ou transferência injustificada, entendida como ato culposo incompatível com a função representativa do ideário político em cujo nome foi eleito.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 90/91

<sup>186</sup> GOMES, José Jairo. *Ibidem*, p. 90/91

<sup>187</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau. DJ 17/10/2008, j. 04/10/2007. Disponível em

A edição dessa Resolução pelo STF legitimou partidos políticos, Ministério Público ou quem possuir qualquer interesse jurídico para pleitear, perante a Justiça Eleitoral, a perda de mandato eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem “justa causa”. Essa expressão, merecendo melhor delimitação normativa, foi tratada no Art. 1 da Resolução, elencando que:

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

§1º Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

Desse modo, inexistindo justa causa para a desfiliação de um agente político, residiria aí hipótese de perda de mandato, independente do sistema eleitoral pelo qual o cargo eletivo foi obtido. Essa determinação, em conjunto com o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, ao dar tratamento equânime aos sistemas eleitorais, mostrou que pouco importa o modo pelo qual determinado indivíduo foi eleito. Muito mais importante que o cargo que ele ocupa é quem legitima a sua atuação e própria investidura, que são o voto e o partido político que o representa.

Os motivos pelos quais tal ato normativo foi publicado são de extrema importância e transcendem as próprias previsões constitucionais que preservam as agremiações partidárias e sua atuação no ordenamento jurídico pátrio. Questões de ordem prática, que demonstram “excessiva leniência e flexibilização existentes no caótico quadro partidário brasileiro atingiu grau intolerável”<sup>188</sup>, mostram que o respeito à Constituição não é o único elemento ensejador desse posicionamento.

### 5.4.3 Inconstitucionalidade da ADI 5.081/2015

Acreditando ter o Supremo Tribunal Federal pacificado seu entendimento acerca dos atos de infidelidade partidária, em decisão inédita, Luís Roberto Barroso promoveu uma virada jurisprudencial no ano passado, pondo a perder uma fundamental conquista para a efetivação do Estado Democrático de Direito, proteção ao sufrágio, aos direitos políticos dos

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=FIDELIDADE%20PARTIDÁRIA&base=baseAcordaos>>. Consulta feita em: 31 de março de 2015.

<sup>188</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 90/91

cidadãos brasileiros, ao regime pluripartidário brasileiro e à própria Constituição Federal de 1988.

Os antecedentes dessa ADI foram outras duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, de nº 3.999/DF e 4.086/DF, onde os requerentes foram o Partido Social Cristão (PSC) e a Procuradoria-Geral da República (PGR) em face da mesma Resolução, de n. 22.610 /07, que disciplina o processo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. Em ambas, foram debatidos o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. Por 9 votos a 2, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou improcedentes ambas as ADIs. Desse modo, foi entendida como plenamente constitucional a Resolução do TSE, devendo produzir seus efeitos até que o Congresso Nacional dê regulamentação específica ao assunto.<sup>189</sup>

Decidiu o Ministro Barroso, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/15, cujo Requerente foi o Procurador Geral da República, pela inconstitucionalidade da extensão da Resolução n. 22.610/07, que trata da fidelidade partidária, aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, acolhendo o pedido do Procurador Geral.<sup>190</sup>

Inicialmente, foram questionados pelo Requerente os Art. 10 e Art. 13 da Resolução, além de outros aspectos formais, que no momento não merecem guarida.

Por conseguinte, ao adentrar na questão central da ação, pontuou:

---

<sup>189</sup> GOMES, Luís Flávio. **STF reconhece a constitucionalidade da Resolução do TSE sobre fidelidade partidária**. Disponível em: < <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/171084/stf-reconhece-a-constitucionalidade-da-resolucao-do-tse-sobre-fidelidade-partidaria>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

<sup>190</sup> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs nº 3.999/DF e 4.086/DF discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, par. ún. e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.081/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJ 27/05/2015, j. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>>. Consulta feita em: 12 de maio de 2016.

À vista de tais considerações, a autora sustenta a inaplicabilidade da regra da fidelidade partidária ao sistema majoritário. Isso porque o vínculo do mandato com o partido no sistema majoritário é mais tênue, pois não se orienta pela mesma lógica do sistema proporcional. Neste, deduz-se a primazia da escolha de legendas partidárias para compor o poder político, enquanto naquele o destaque maior reside no candidato. Afirmar ainda que a perda de mandato no sistema majoritário não necessariamente beneficiaria o partido, pois as chapas em eleições majoritárias são formadas, em diversos casos, por candidatos de diferentes agremiações partidárias.<sup>191</sup>

Divergiram os entendimentos da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da União, onde aquela não acolheu preliminarmente o pedido, bem como o seu próprio mérito, afirmando haver a obrigação de filiação partidária como condição de elegibilidade e a própria fidelidade partidária, ao passo que esta sustenta que a aplicação da fidelidade partidária para os cargos obtidos mediante sistema majoritário ofendem a soberania popular e as próprias características desse mesmo sistema.

Passando ao mérito do voto, o Ministro faz uma pequena abordagem introdutória sobre os sistemas eleitorais vigentes no país. Curiosamente, pontua que, ao seu ver, “as grandes dificuldades do sistema eleitoral brasileiro não se encontram no sistema majoritário, mas nos arranjos institucionais associados ao sistema proporcional”<sup>192</sup>, o que não parece minimamente razoável. A existência de ambas as espécies possui suas intempéries e desconfortos. O sistema majoritário, em especial, mostra-se tão problemático quanto o proporcional, visto que uma democracia representativa deve fazer valer a vontade das maiorias e minorias, respeitando, do modo mais amplo e homogêneo possível as coletividades, como já foi pontuado anteriormente no presente trabalho. Mais que isso: um sistema majoritário, ao contabilizar os votos de maneira mais simples, computando-os diretamente ao candidato por mera questão procedimental, acaba personificando a representatividade política, subvertendo todo o ideal político-partidário que deve nortear as agremiações.

Dando seguimento à sua sustentação, a abordagem aprofundada acerca do sistema eleitoral proporcional, também vigente no Brasil, buscou demonstrar que a grande mácula representativa reside aí. No Tópico II.3, que trata das “Disfunções do Sistema Proporcional”, trouxe algumas questões fundamentais, que são: I- o elevado custo das campanhas no território nacional; II- menos de dez por cento dos candidatos são eleitos com votação própria, desconhecendo o eleitor em quem está efetivamente votando e; III – a disputa eleitoral entre

---

<sup>192</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 5.081/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJ 27/05/2015, j., p. 11. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>>. Consulta feita em: 12 de maio de 2016.

candidatos de um mesmo partido perderia a razão de ser, promovendo uma disputa personalista entre figuras da mesma agremiação e fazendo com que as pessoas que elegem até mesmo esqueçam, tempos depois, à quem deram seu voto.

É salutar imputar que o elevado custo das campanhas persiste como problema para eleições de ambos os sistemas. De modo muito mais acentuado, o custeio de eleições para mandatos executivos centralizam todos os holofotes em seus candidatos. Sagar-se vencedor em disputas presidenciais, governamentais e até mesmo para prefeitos tem se mostrado altamente condicionado à excelentes (e caríssimas) propagandas eleitorais, custeadas tanto pelo Fundo Partidário como por investimento privado -assunto de extrema importância e que aqui não deve ser aprofundado-, não residindo o problema apenas para os cargos eletivos de sistemas proporcionais.

A questão atinente à “concorrência” entre candidatos de um mesmo partido é inerente ao sistema proporcional. Eleições e cômputo de votos pautados em quocientes eleitorais, tratados no capítulo que aborda essa espécie, não é o fator determinando para a intensa migração partidária no país, mas sim a inexistência de mecanismos normativos que imputem sanção devida ao filiado que desrespeite sem qualquer motivos as diretrizes de seu partido, circunstância agravada, inclusive, pela decisão da ADI ora comentada. Ainda, não faz sentido atribuir exclusivamente ao sistema eleitoral proporcional a culpa pela inexistência de uma cultura política das próprias agremiações e da população, fazendo, por exemplo, com que os eleitores não tenham qualquer noção de quem sejam seus candidatos. O desconhecimento dos cidadãos sobre os elegíveis, a quais partidos pertencem, quais ideais políticos acreditam e quais serão suas diretrizes governamentais são problemas extremamente antigos, visto que a própria democracia representativa aqui vivida, além de recente, é bem fragmentada.

Indo ao ponto seguinte, que sustenta a mácula da multiplicação de partidos, problemática também atribuída ao sistema proporcional, entende-se que essa é apenas mais uma das conseqüências do sistema pluripartidário vigente e suas distorções. Maurice Duverger, Herman Heller e Manoel García-Pelayo, ao adentrarem nas questões sistêmicas das agremiações, vêem nesse modelo o menor dos prejuízos à uma democracia representativa, problemática também enfrentada quando foi tratada a questão do multipartidarismo ora vigente. Reduzir um regime democrático à um sistema bipartidário ou até mesmo unipartidário em decorrência de seus descaminhos é cuidar da causa pela conseqüência. Não há justiça em permitir que um agremiado transite livremente entre partidos políticos pelo simples fato de sua figura –isoladamente avaliada- ter obtido a maior quantidade de votos. Como já dito, repensar a cultura político partidária no Brasil é de extrema importância para

que as garantias constitucionais previstas nos Art. 1º, 2º, 14, 15, 16, 17, dentre diversos outros que protegem a soberania popular, a democracia partidária, o sufrágio e os direitos políticos sejam efetivados na sociedade. Noutros termos, delimitar culpa unicamente à um sistema eleitoral certamente não irá resolver questões muito mais profundas.

No curso de seu voto, mais uma vez, Barroso levantou informações numéricas que só reforçam a necessidade de respeito à fidelidade partidária. Disse:

Levantamentos estatísticos confirmam a extensão e alcance do problema. Entre os anos de 1995 a 2007, ocorreram 810(oitocentos e dez) migrações, envolvendo um total de 581(quinhetos e oitenta e um) parlamentares, o que significa que muitos deles trocaram de partido mais de uma vez. Este quadro sofreu o impacto relevante – e positivo – das decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em 2007, no âmbito dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e 26.604.<sup>193</sup>

O números apresentados só fazem reforçar o entendimento aqui defendido. Migração partidária deve ser exceção, não regra, fato que não é observado no cenário político brasileiro. Diante disso, sustentar o Ministro a incompatibilidade da fidelidade partidária com mandatos executivos mostra-se forte retrocesso à proteção das agremiações, cujo trabalho árduo durante todo o processo eleitoral não pode ser esquecido, do pluripartidarismo e da soberania popular.

Se a própria Constituição atribui a titularidade do poder soberano ao povo, transferi-la aos seus mandatários é de extrema gravidade. Essa titularidade precede o próprio sistema pelo qual o candidato é eleito, posto que sua investidura, que só ocorre mediante filiação, é apenas um reflexo de todo um aparato ideológico, governamental e político que ele deve respeitar durante o exercício desse mandato, tornando-se seu cargo instrumento de efetivação da soberania popular, não uma propriedade privada.

Sahid Maluf, inclusive, faz importantíssima ponderação sobre o exercício do mandato. Ao explicar que o instituto da representação política reúne três elementos, que são o mandante, o mandatário e o mandato, ele, inicialmente, faz uma distinção entre o povo em sentido amplo (que é o total de habitantes) e o povo em sentido estrito (povo nacional) para abordar as teorias da soberania popular e soberania nacional. Nesse universo, afirma que no sistema democrático brasileiro predomina o princípio da soberania nacional, posto que neste “não entra a universalidade dos habitantes do país, mas somente aqueles que exercem os direitos de cidadania nos termos na Constituição”.<sup>194</sup> Desse modo, complementa Hauriou que a representação política não é o mesmo que transmissão substancial do poder soberano, posto

---

<sup>193</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 5.081/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJ 27/05/2015, j., p. 11. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>>. Consulta feita em: 12 de maio de 2016.

<sup>194</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26 Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 231/232.

que ele está na função que o mandatário exerce (no cargo em que é investido)<sup>195</sup>. Por fim, reiteram Rousseau e Maurice Duverger que a soberania não pode ser alienada, uma vez que ela é a materialização da vontade coletiva.<sup>196</sup>

As ponderações feitas por esses doutrinadores merecem grande destaque no objeto central do presente debate. A previsão constitucional do Art. 1º, CF, ao primar pela soberania popular, dá a representatividade política caráter instrumental na efetivação desse interesse coletivo. Não há razão de ser, qualquer que seja o sistema eleitoral escolhido, modificar essa titularidade. Ainda, o posicionamento dessa entendida “maior autonomia” agremiatória por parte do eleito mediante sistema majoritário não merece ser absoluto. Exatamente pelo fato de um indivíduo ser eleito por maioria absoluta dos votos, as responsabilidades para com seu partido e, principalmente, com a vontade popular se agigantam.

O tópico seguinte, de n. V, que aborda a “Inaplicabilidade da Fidelidade Partidária às Eleições Majoritárias”, afirma, inicialmente, que inexistente qualquer regra expressa atinente à fidelidade partidária, igualmente não sendo prevista qualquer sanção, em decorrência da Emenda Constitucional de n. 25/1985. Por conseguinte, o tratamento do Art. 55, CF, que é de *hall* taxativo, não previu a perda do mandato pela troca de partido.

O dissenso desse entendimento, em específico, decorre de da própria lógica político partidária vigente no país. O tratamento dado aos partidos, pela Constituição, é de uma essencialidade estrutural e orgânica tamanha que furta-lhes a titularidade dos mandatos é não fazer valer, inclusive, o que está previsto no próprio Art. 17, §1º, e Art. 14, §3º.

Jaime Barreiros Neto, em defesa da existência de partidos, afirma que eles exercem funções primordiais à consecução da democracia, que vão além da única função eleitoral. Nesse cenário, apontando também as funções parlamentar e pedagógica<sup>197</sup>, devem ser observados sob uma concepção orgânica, sendo a agremiação um “espaço de luta e conscientização política, constituindo-se não apenas em uma organização com o limitado fim

<sup>195</sup> HAURIUO *apud* MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26 Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 231/232.

<sup>196</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 2003, p. 402/407

<sup>197</sup> “A função pedagógica realça a sua excelência como canal de comunicação entre os cidadãos e os poderes públicos. São os partidos o meio mais eficaz de transformar as necessidades individuais dos seus membros em exigências políticas coletivas, concretizadas nos programas eleitorais elaborados. Ainda, neste contexto, é reconhecida aos partidos uma importante função de formação da opinião pública (...) A função parlamentar, em Período não eleitoral, implica que os partidos desempenhem uma ação de esclarecimento e de formação das deliberações: ora apoiando, como as ações levadas a cabo e o respectivo discurso político, o governo no poder que ajudaram a escolher; ora contextando a política governamental, quando estejam na oposição”. CABRITA, Ana Rita. GOUVEIA, Jorge Bacelar *apud* NETO, Jaime Barreiros. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 110.

de almejar efeitos representativos e eleitorais, mas sim com a finalidade de se consolidar como um centro formador de consciências”<sup>198</sup>

Sob um outro ângulo, como bem foi imputado aqui, a perda do mandato obtido pelo sistema majoritário aos agremiados infiéis não possui natureza sancionatória ou punitiva, que é como o Art. 55, CF, se mostra. Desassociar-se, em verdade, é direito de todo e qualquer agremiado, havendo inclusive justos motivos, previsto no Art. 1º da Resolução 22.610/07, que legitimam a sua alteração partidária sem que lhe seja atribuída a perda do mandato.

Ocorre que ser infiel, de modo distinto, é conduta que põe a perder toda a sistemática criada pela CF, que protege diversas garantias políticas e faz do partido político um órgão fundamental para o devido funcionamento do Estado, na busca pelo interesse público. Desse modo, a imputação da perda do mandato apresenta-se muito mais como desestímulo à prática migratória que uma penalidade ao filiado que venha a se desagremiar.

Por fim, em relação ao último argumento trazido para o não cabimento da fidelidade partidária aos mandatos executivos, que é o da ofensa a soberania popular, tem-se que:

O mesmo não ocorre no sistema majoritário. Neste, como a fórmula eleitoral é a regra da maioria e não a do quociente eleitoral, o candidato eleito será o mais bem votado. Como serão desconsiderados os votos dados aos candidatos derrotado, não se coloca o fenômeno da transferência de votos. Assim, no sistema majoritário, a “regra da fidelidade partidária” não consiste em medida necessária à preservação da vontade do eleitor, como ocorre no sistema proporcional, e, portanto, não se trata de corolário natural do princípio da soberania popular (Arts. 1º, parágrafo único e 14, caput, da Constituição) (...) Muito pelo contrário. No sistema majoritário atualmente aplicado no Brasil, a imposição de perda do mandato por infidelidade partidária se antagoniza como a soberania popular, que, como se sabe, integra o núcleo essencial do princípio democrático (...) A vontade política expressa no momento da eleição acaba por ser claramente violada, agravando-se o problema da débil legitimidade democrática dos suplentes de Senador no Brasil.<sup>199</sup>

A afirmação feita de que existe ofensa a soberania popular pela destituição de mandatos executivos aos agremiados infiéis não merece prosperar. Soberania popular é princípio fundamental, mas coexiste com tantos outros na Constituição Federal e possui necessidade de aparatos para ser efetivada no ordenamento pátrio e no seio social. Residir a soberania no “núcleo essencial do princípio democrático”, como afirmou o ministro, imputou a criação, pelo legislador, de toda uma estrutura constitucional que atribuísse poder à entidades de finalidade pública, sendo minimamente necessário determinações que vinculem seus associados em suas condutas.

---

<sup>198</sup> Jaime Barreiros. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 110.

<sup>199</sup>

Todo candidato eleito, antes mesmo de se investir na sua função, é obrigado a estar filiado. Essa filiação, como bem foi visto, não apenas está prevista na própria Constituição Federal, inexistindo qualquer condicionante, como também se relaciona com os vínculos pessoais, ideológicos, políticos e governamentais que existem entre ele e a agremiação que o acolher. Desse modo, seu interesse em representar a coletividade não pode se basear em meras convicções pessoais ou projetos políticos unos, mas em todo um aparato ideológico e orgânico, materializado através da existência de partidos políticos que apresentarão, aos seus eleitores, seu modo de governar.

O exercício de seu cargo eletivo, nesse universo, não poderia se dar de modo autônomo, individual ou messiânico. Muito mais que vinculado ideologicamente, fica o eleito vinculado juridicamente à seu partido, visto que, certamente, o êxito obtido nas urnas não foi mérito exclusivo.

De fato, a sistemática da investidura de cargos, no sistema majoritário, se centraliza na figura do candidato, havendo uma avaliação muito mais pessoal-e próxima- dos potenciais eleitos. Ocorre que é impossível se furtar a existência de uma constituição que prima pela essencialidade partidária e, mais que isso, não deixa de igualmente proteger a soberania popular, dando-lhes aparatos estruturais, associativos, políticos e representativos que possam, através de uma responsável atuação governamental, fazer valer o interesse público.

Libertar um mandatário do dever de ser fiel ao seu partido vai muito além de respeitar um procedimento do sistema eleitoral. Facultar-lhe o direito do livre trânsito entre agremiações enfraquece mais ainda a democracia partidária aqui vivida, permitindo que seus compromissos com o partido pelo qual se elegeu se fragilizem e tornem a representatividade apenas um discurso eleitoral vazio. Não é menos importante que a escolha dos representantes políticos seja feita, tanto pelo eleitor, quanto pelo partido –ao permitir o ingresso ou não de potenciais filiados- com muita responsabilidade, mas dada a realidade brasileira, condicionar ambos os sistemas eleitorais à fidelidade partidária cria uma finalidade preventiva, respeitando esse instrumento basilar à constituição e à democracia contemporânea, que são os partidos políticos.

## 6 CONCLUSÃO

As idiosincrasias desenvolvidas no atual modelo representativo e partidário no Brasil são extremamente preocupantes e exigem uma atenção minuciosa de todos os entes, órgãos e indivíduos que atuam para estabilizar o sistema. Diante dessas infinitas problemáticas políticas experimentadas, é fundamental perceber o papel fundamental que a Constituição Federal de 1988 possui, buscando corrigir, passo a passo, as eventuais lacunas que um Estado Democrático de Direito possa vivenciar, sendo ela, felizmente, de natureza extremamente garantista.

A escolha de uma democracia representativa, que se vetoriza pela soberania popular e pelo sufrágio, criaram um ambiente extremamente propício à atuação dos mais diversos setores sociais dentro de um Estado, preservando não apenas as infinitas vontades coletivas, como também os entes que possam materializar tais finalidades. Essas proteções constitucionais, carecendo de efetividade, viram na existência partidos políticos e num sistema pluripartidário o ambiente perfeito para que liberdade de expressão e associação, os direitos políticos e a representatividade eleitoral pudessem ser efetivados.

Os partidos políticos, submetido aos ditames de uma Carta Cidadã que prima pela vontade popular, igualmente necessita de diversas atribuições e prerrogativas que legitimem sua atuação e respeitem a sua importância dentro da estrutura do Estado. Sendo, mais que um ente autônomo, um elo fundamental entre os representados e os representantes, sua proteção merece importante tratamento. Nisso, a fidelidade partidária, como sendo uma das manifestações fundamentais de sua autonomia, é dever fundamental a todo e qualquer associado à um partido.

Diante dessa obrigatoriedade, a receptividade dos agremiados não se mostrou grande, visto que a grande migração, pelos filiados, entre os partidos políticos, ocorre de modo extremamente acentuado. Pior que isso, mesmo quando eleitos, continuaram tendo livre trânsito entre as agremiações, pois a inexistência de qualquer sanção enfraquecia o vínculo que possuía com seu partido, desestruturando toda a lógica democrática, representativa e partidária imputada pela CF.

Um dos fatores que acalorou a temática abordada foi o dos sistemas eleitorais vigentes no Brasil. Sendo utilizados ambos os modelos proporcional e majoritário, a destinação e computo do voto, que materializa o sufrágio, acabam sendo de extrema importância para se entender a lógica da eleição. E, como ambos os sistemas não atendem de

modo perfeito as vontades populares, equilibram-se ao coexistirem. Entretanto, ao invés de sanarem os problemas relacionados à fidelidade partidária, agravam o cenário, pois diversos representantes acreditavam não haver problema em serem infiéis, se eleitos pelo sistema majoritário

As problemáticas, batendo à porta dos Tribunais Superiores, começaram a tomar corpo e clamar por um posicionamento mais claro e detalhado do Poder Judiciário, no intuito de assentar um entendimento mais expressivo que as previsões constitucionais existentes nos Art. 1º, 2º, 14, 15, e 17 da Constituição, bem como na Lei dos Partidos Políticos.

Manifestando-se inicialmente em sentido contrário à fidelidade partidária, o Supremo Tribunal Federal, após decisões de extrema importância proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, em grande virada constitucional, convalidaram a importância dos partidos políticos, acertadamente.

Infelizmente, ano passado, em novo posicionamento, entendeu o Ministro Barroso, ao julgar a ADI 5.081/15 que o dever de fidelidade partidária não mais cabe para os exercentes de mandato executivo, manifestação extremamente preocupante no atual cenário político brasileiro. A importância dos partidos políticos, diante dessa decisão, foi, mais uma vez, pulverizada, mostrando que as garantias constitucionais vigentes acerca do protagonismo partidária não valem como deveriam.

A titularidade de mandatos políticos, independentemente de qual seja o sistema utilizado, jamais pode ser atribuída aos indivíduos que, temporariamente, se investem em um cargo. Permitir que uma decisão como a do Tribunal Superior Eleitoral, que primou pela proteção dos entes que dão norte a toda a soberania popular, seja superada em sentido completamente contrário, subverte a lógica democrática e desrespeita previsões normativas constitucionais.

Em sentido contrário o que se diz, proteger a coalisão representativa e partidária fortalece a soberania popular, visto que ela só pode se materializar através da atuação dos partidos políticos e, principalmente, de seus agremiados eleitos no âmbito dos atos governamentais.

A título exemplificativo, a atual e acentuada crise política vivida no país foi fortemente sentida nas últimas eleições para Presidente da República. Se de um lado, grande parte da população gostaria de ver eleito candidatos minimamente probos e que se propusessem a dar uma nova cara ao cenário representativo, a ausência de boas opções fez com que um grande contingente de votos fosse dado à um partido ou ao outro pelo simples não haver empatia com as figuras pessoais dos presidencialistas que concorreram no Segundo

Turno. Nesse sentido, acontecimentos dessa natureza também puderam ser visualizados na briga pelo cargo de Governador do Estado da Bahia. Não adentrando no mérito da qualidade do atual chefe do Poder Executivo, a força partidária de sua agremiação, sem sombra de dúvidas, foi um fator determinante para seu êxito. Sendo assim, estaria de fato usurpada a soberania popular ao destituir um congregado eleito que fosse infiel e viesse a perder o seu mandato ? O presente posicionamento é de que não.

Desse modo, permitir que uma decisão como essa persista no ordenamento jurídico brasileiro se mostra extremamente preocupante, vez que se mostra inconstitucional, desrespeitando a Constituição Federal e todas a sua proteção dada à democracia representativa, aos partidos políticos e sua atuação na efetivação da soberania popular.

## REFERÊNCIAS

ADRY, Ana Cláudia de Castro. **A Democracia como fator determinante para a Fidelidade Partidária**. Salvador, 2010, 35 p. 18/30.

AGUIAR, Marcus Pinto. MORAES, Filomeno. **A Infidelidade Partidária Depois das Consultas n. 1398 e n. 1.407 ao Tribunal Superior Eleitoral e o Atual Posicionamento do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0a66e17d3ccde15b>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. A Perda do Mandato Parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen, 2006, p. 107.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Globo, 2005.

BAHIA. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. **Eleições 2012: Normas Eleitoras e Partidárias**. Salvador, Bahia. 1<sup>a</sup> Edição. SJU/COJUD, 2012.

BARRETO, Rafael. NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 3<sup>a</sup> Edição. Salvador: Juspodivm, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado total e o Estado social**: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. 16 de abril de 2003. Tese de livre docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19<sup>a</sup> Edição. Ed. Malheiros, 2012.

BRASIL. Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre Partidos Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Consulta feita em: 10 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 3.045/DF, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 01/06/2007, j. 10/08/2005. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>>. Consulta feita em: 20 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 5.081/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJ 27/05/2015, j. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=461974>>. Consulta feita em: 12 de maio de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau. DJ 17/10/2008, j. 04/10/2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=FIDELIDADE%20PARTIDARIA&base=baseAcordaos>>. Consulta feita em: 31 de março de 2015.

BRASIL. **VADE MECUM**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Luis Roberto Curia. 16ª Edição. Ed. Saraiva, 2013.

CAGGIANO, Mônica Hermann. **É possível Reinventar o Partido Político ?** Disponível em: <

CAGGIANO, Mônica Hermann. **Comportamento Eleitoral**. São Paulo: Manole, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 1995.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

COSTA, Alcir Molina da. **Democracia e Partidos Políticos**. *Revista de Direito da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro, v. 13, 1998.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

COSTA, Lucio Augusto Villela da. **Fidelidade Partidária e o Pluripartidarismo**. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7010](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7010)>. Consulta feita em: 20 de outubro de 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. V. 2. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria Geral do Estado**. 32ª Edição. Ed. Saraiva, 2013.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FABER, Marcos. **História dos Partidos Políticos no Brasil**. 1ª Edição. Disponível em: < [www.historialivre.com](http://www.historialivre.com)>. Consulta feita em: 20 de outubro de 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14ª Edição. São Paulo: EDUSP, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete Vezes Democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros (coord). GODINHO, Helena Telino Neves (coord). **Direito Constitucional Em Homenagem à Jorge Miranda**. Belo Horizonte: Del Rey. 2011.

FREIRE, André. LOPES, Fernando Farelo. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais**. Portugal: Celta, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 33ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

HELLER, Hermann. **Teoria Geral do Estado**. 1ª Edição. São Paulo: Mestre Jou. 1968.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. Ed. Jvspodium, 2011.

JÚNIOR, José Cretella. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, v.2.

LEITÃO, Cláudia Souza. **A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representa-ção política no Estado intervencionista**. Fortaleza: Tipogresso. 1989.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEWANDODOWSKI, Ricardo (2010). **Fidelidade Partidária**. Revista do Advogado. São Paulo, n. 109, p. 7/10.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **O novo Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEZZARROBA, Orides. A Democracia Representativa Partidária Brasileira. **Paraná Eleitoral**. v. I, n. 1, Paraná, 2011, p. 41/48.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade Partidária: um panorama nacional**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>>. Acesso em: 28 de outubro de 2015.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTINS, Fernando Barbalho. **Do Direito à Democracia**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/80/55>>.

Acesso em: 12 de maio de 2016.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos Partidos Políticos brasileiros**. 2ª Edição. Belo Horizonte: UFMS, 2008.

NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2015.

\_\_\_\_\_. **Fidelidade Partidária**. Salvador: Jvspodium, 2009.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Disponível em: <<https://profcesarmaia.files.wordpress.com/2013/08/sistemas-eleitorais-jairo-nicolau.pdf>>. Consulta feita em: 10 de outubro de 2015.

Norberto Bobbio, Nicolau Matteucci e Gianfranco Pasquino. **Dicionário de Política**. 4ª Edição. Brasília: UNB, 1992, p. 899, v. 2)

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais**. 5ª Edição. Ed. Atlas S.A., 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12ª Edição. Niterói, Rio de Janeiro. Ed. Impetus, 2011.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Carlos Araújo. Todo o Poder Emana do Povo: O Exercício da Soberania Popular e a Constituição de 1988. **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**, Brasília, v. 5, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-todo-o-poder-emana-do-povo-o-exercicio-da-soberania-popular-e-a-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 06 de outubro de 2008.

RENTZSCH, Cristiane Pederzoli. Infidelidade Partidária e a perda do mandato eletivo. **I Jornada de Direito Eleitoral da 1ª Região, Escola de Magistratura Federal da 1ª Região**. Brasília: ESMAF, 2011, p. 31/33.

SANTANO, Ana Cláudia. Os Partidos Políticos. **Revista Paraná Eleitoral n. 062 – 2006 – TRE PR**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>>. Acesso em.: 24 de outubro de 2015.

SANTOS, Polianna Pereira dos. SILVA, Adriana Campos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**. Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

SANSON, Alexandre. **A Fragilidade do Partidos Político no Cenário Brasileiro**. Revista JúrisFIB. Vol. II. Ano II. São Paulo, 2011, p. 13/31. Disponível em: <

<http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1328206304.pdf>>. Acesso em: 07 de maio de 2016.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 10ª Edição. Ed.

SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 173, 1988. Disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. et al. **A Inexistência de um Sistema Eleitoral Misto e Suas Consequências na Adoção do Sistema Alemão no Brasil**. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 23, p. 239/240, abril/junho. 1998.

SOARES, José Teodoro. **Políticos, Partidos e Constituição no Brasil**. Fortaleza: UNIFOR, 1987.

TAVARES, André Ramos – **Curso de Direito Constitucional** – São Paulo. 11ª Edição. Ed. Saraiva, 2013.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. São Paulo: Manole, 2005.

Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 1.398. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. Brasília, DF, 27 de março de 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, v. 1, 8 maio 2007, p.143. Disponível em: [http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/index\\_jur.html](http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/index_jur.html). Consulta feita em: 28 de março de 2015.

Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 1.407. Rel. Min. Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Brasília, DF, 16 de outubro de 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 dez 2007, p.1. Disponível em: [http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/index\\_jur.html](http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/index_jur.html). Consulta feita em: 28 de março de 2015.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Consulta feita em: 26 de março de 2015.

VELLOSO, Caio Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIEIRA, Alberto de Lima. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais**. In: Revista dos Tribunais. Vol. 53, Ano 53, 1964.