

## O PROBLEMA DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA<sup>1</sup>

Danilo Monteiro Langer<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa o problema da infidelidade partidária e a perda do mandato parlamentar na democracia brasileira. Para esse desiderato, é imprescindível remontarmos a uma perspectiva histórica das figuras do mandato parlamentar e do próprio parlamento no seio das democracias ocidentais, em virtude da importância que estes institutos possuem dentro da concepção da representação política. Aliado a isso, transportou-se a compreensão do fenômeno representativo para a realidade brasileira, construindo-se um breve paralelo histórico da formação das agremiações partidárias na história constitucional do nosso país. No mesmo caminho, investigamos, também, o tratamento jurídico dado aos partidos em nosso ordenamento jurídico. Doravante, por meio desse panorama, nasce a possibilidade do exame do instituto da fidelidade partidária, remontando à sua história dentro do constitucionalismo brasileiro, bem como seu raio de incidência e limites. Da mesma forma, é imperativa a análise do tema através das suas dimensões jurisprudenciais e legais. Em suma, considerando-se todas as balizas expostas, o artigo relaciona o problema da infidelidade partidária e a perda do mandato parlamentar com a democracia brasileira, diante da relevância central da temática dentro da perspectiva de um sistema representativo, uma vez que o ponto nevrálgico na hipótese é a relação desse tema com a vontade popular exercida democraticamente pelo povo.

**Palavras-Chave:** Infidelidade Partidária. Democracia. Mandato Parlamentar. Partidos Políticos. Parlamento. Representação Política.

---

<sup>1</sup> Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; aprovado com grau máximo pela banca examinadora composta pelo orientador Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet, Profa. Dra. Regina Linden Ruaro e Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro, em 28 de junho de 2016.

<sup>2</sup> Acadêmico do curso de ciências jurídicas e sociais da faculdade de direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. E-mail: danilo.zeh@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

O problema da infidelidade partidária na democracia brasileira é um campo passível de maiores considerações em sede acadêmica, bem como no que diz respeito à sua pertinência prática e teórica dentro do ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, a análise deste instituto se justifica em sua própria relevância e atualidade, na medida em que está relacionado, de forma indissociável, aos aspectos históricos, políticos, legais e judiciais do nosso país.

Neste sentido, o objetivo do presente artigo é construir uma perspectiva crítica do tema da infidelidade partidária em suas nuances gerais, bem como em suas consequências e implicações dentro do sistema político atual. De igual maneira, a pesquisa busca compreender os fundamentos e a evolução da possibilidade ou não da perda do mandato parlamentar nos casos de quebra da fidelidade partidária.

Para a investigação científica da matéria, será necessário remontar a um panorama histórico da concepção da representação política dentro das experiências constituídas na Europa ocidental. Neste sentido, o ponto de partida é a análise conceitual do instituto do mandato em seus aspectos históricos até a sua relação com os partidos políticos na democracia indireta. Por consequência, surge como pressuposto essencial para o entendimento global do fenômeno o estudo acerca do desenvolvimento do parlamento enquanto instituição e de suas funções políticas no sistema representativo. Da mesma forma, se faz imperiosa a referência da transição do estado liberal clássico para o de cunho social, ruptura que ocasionou o surgimento dos partidos políticos.

No mesmo caminho, a partir da percepção dos fundamentos, origens e desenvolvimento da representação política moderna, cumpre aproximá-la da realidade brasileira por meio do exame panorâmico dos grupos políticos e de sua formação no curso da nossa história política. Como decorrência lógica, é impossível não perquirimos o tratamento jurídico dado às agremiações partidárias perante o nosso ordenamento jurídico-constitucional.

Doravante, por meio do prisma fixado nos primeiros capítulos nasce a possibilidade de apreciação do instituto da fidelidade partidária, remontando à sua história dentro do constitucionalismo brasileiro e se de fato ela existe no nosso sistema político, bem como seu raio de incidência e seus pretensos limites.

Dessa forma, caberá explorar as dimensões jurisprudenciais e legais relacionadas com a possibilidade da perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária. No que tange à perspectiva jurisdicional, as fontes são a decisão do Supremo Tribunal Federal nos mandados de segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, bem como a Resolução nº 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral. Quanto ao prisma normativo, o texto constitucional é a baliza necessária para o enfrentamento do tema, em especial no que diz respeito à legitimidade para destituir o mandato parlamentar e da existência ou não de hipóteses válidas da troca de partido por um representante sem a violação da fidelidade partidária.

Em suma, concluído o panorama exposto, haverá a possibilidade de relacionar o problema da infidelidade partidária e a perda do mandato parlamentar na democracia brasileira, porquanto o assunto assume relevância central dentro da perspectiva de um sistema representativo, uma vez que o ponto nevrálgico no caso é a relação do tema com a vontade popular exercida democraticamente pelo povo.

## **1. MANDATO PARLAMENTAR**

### **1.1 O QUE É O MANDATO? BREVE HISTÓRIA DO MANDATO PARLAMENTAR NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA OCIDENTAL**

O estado moderno na sua perspectiva de fenômeno político organizado tem se apresentado, em termos de participação da população, por meio do caráter representativo. O termo representação remete à ideia de substituição da manifestação de vontade. Neste sentido, apesar de haver no período romano e germânico figuras representativas, seja em termos contratuais ou em relação à estrutura familiar, indica-se o direito canônico como o principal suporte jurídico no qual se iniciou a gênese do conceito de representatividade que temos hoje (ARAS, 2006).

A concepção do contrato de mandato materializou-se na representação por meio de uma pessoa (representante), em que esta exerce a sua vontade com o fito de substituir outra, a do representado. O objetivo, na hipótese, é que as consequências oriundas dessa manifestação volitiva redundem em favor deste e não do primeiro (ARAS, 2006).

O elo representativo pode decorrer da Lei, em que os representantes têm o imperativo legal de tratar dos interesses alheios, ou então por convenção das partes, caso em que a figura do procurador é incumbida de zelar em favor da outra parte. Existe, também, apenas para fins de registro, a figura jurídica da gestão de negócios. A essência da representação seria a atuação em nome de outrem, mediante a outorga de poderes pelo representado ao representante, a fim de viabilizar a realização de atos jurídicos. Com efeito, na órbita do direito público a representação ligou-se à democracia indireta, a qual se desenvolveu com as revoluções liberais iniciadas no século XVIII (ARAS, 2006).

Como se verá no próximo tópico deste capítulo, a ideia da representação política e do parlamento nos moldes que temos hoje teve a sua gênese na Inglaterra. Isso se deu em virtude da concepção de limitação do poder absoluto do monarca, o que culminou, em 1215, com a assinatura pelo Rei João Sem Terra da Magna Carta, em que se estabelecia a vedação da instituição de tributos sem a oitiva do parlamento, o qual teria maior participação nas decisões políticas (ARAS, 2006).

No que diz respeito à França, a figura da representação política no regime absolutista não podia ser entendida como instrumento de participação política, uma vez que o rei tinha total independência e não se vinculava às decisões dos estados gerais ou cortes existentes, as quais não eram órgãos permanentes na organização política do reino, uma vez que sua convocação se dava por conveniência do soberano. Não havia, nesse sentido, participação popular em relação à atuação do Estado (ARAS, 2006).

Tais cortes se valiam, em verdade, de barganhas para obter contrapartidas do monarca, diante das dificuldades econômicas da Coroa francesa. Ou seja, nesse contexto, criou-se o mandato imperativo, o qual se assimilava a um contrato de mandato privado, em que os representantes de cada território do país eram designados e tinham o dever de observar fielmente as diretrizes fixadas pelos representados nestas negociações. Tal instrumento poderia ser revogado pela inobservância na atuação representativa do mandatário. Assim, a tutela era de vontades de uma fração de indivíduos que designaram o representante e não da população ou então dos interesses da nação (ARAS, 2006).

No furor da insatisfação popular que acarretou a revolução francesa, o rei Luís XVI convocou os estados gerais para a formação da assembleia nacional

constituente, objetivando, com esse movimento, acalmar as massas e manter-se no poder. Na votação em assembleia restou definido que a França não poderia ter a atuação do seu poder legislativo vinculada à vontade de alguns setores da sociedade. Em 1791, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão reforçou a ideia de que a soberania está na nação. Dessa forma, os interesses gerais do país deveriam ser representados nas cortes e não o de determinados territórios, razão pela qual o mandato imperativo tornava-se proibido, por prestar-se a defender apenas interesses restritos. Nasceram, aqui, as balizas do sistema representativo liberal seguido pelo direito constitucional moderno (ARAS, 2006).

A ideia do mandato representativo clássico se fundamenta na defesa, pelos representantes, da vontade dos representados, com o intuito de influir na formulação dos rumos do Estado. Nesse caminho, o parlamento tutela os interesses da nação, que é a fonte da soberania, e não de um território ou estamento determinado. Com efeito, a corte legislativa tornou-se instituição central no sistema político, em que a legitimação dos mandatos parlamentares se dava por meio da escolha da população de representantes para patrocinarem a defesa dos interesses da nação francesa, razão pela qual não poderiam ser revogados como no mandato imperativo (ARAS, 2006).

A participação do povo na vida política cristalizou-se mais no plano formal do que prático, porquanto a burguesia foi a classe que mais se favoreceu com a Revolução Francesa, em virtude de ter aliado seu poder econômico com o político. A noção de que a atuação dos representantes se dava pela observância da vontade da nação francesa serviu para legitimar as ações burguesas. Esta concepção possibilitou aos mandatários uma margem para que pudessem atuar sem vinculação com os interesses da população, porquanto os eleitos eram designados para defender a ideia de nação. Tal discurso conferiu legitimidade para a burguesia tomar o poder e exercê-lo para atender as suas aspirações. O estado representativo acabava representando uma minoria e não toda a população (ARAS, 2006).

Com o desenrolar da história, o estado liberal clássico demonstrou ser insuficiente no combate às mazelas sociais e aos problemas que atingiam o povo em geral, bem como não atendia o postulado de representação popular na vida política, uma vez que o poder era exercido por oligarquias, as quais atendiam seus próprios interesses (ARAS, 2006).

Com base nesses problemas, houve o surgimento das doutrinas sociais e de movimentos políticos correlatos, bem como de várias agremiações partidárias, as quais se organizavam para exigir do estado uma postura compatível com a concretização dos direitos formalmente previstos nas declarações políticas. Nesse panorama, nasce a concepção do estado social, o qual deveria ser comprometido em combater as desigualdades e atender aos direitos sociais. Tal movimento representa, também, o deslocamento da titularidade da soberania da nação para o povo, fixando-se a premissa de que o poder deriva deste, razão pela qual os representantes devem atuar de forma a atender a vontade da população (ARAS, 2006).

O fundamento da representatividade já residiu sobre a nação e a Constituição, para só então ser compreendida em sua legitimidade através da soberania, exercida pelo povo, titular do poder. Esta virada conceitual originou-se das próprias limitações do modelo liberal clássico para enfrentar os dilemas de massa dos países e de imprimir uma representatividade política efetiva, ocasionando o advento da criação do estado social, preocupado, em termos ideais, com a correção das desigualdades sistêmicas. Por consequência disso, houve a formação dos partidos políticos, os quais se constituíram como elos representativos da vontade política de indivíduos organizados perante o Estado.

Diante de todo o panorama exposto, percebe-se que a ideia de representação se modificou com o tempo e de acordo com a organização política e social vigente. Como visto, o mandato em direito público não se assemelha ao instituto jurídico do direito privado, uma vez que este é revogável a qualquer momento e serve para atender interesses restritos do mandante, com limitação de poderes pelo contrato entabulado (ARAS, 2006). Ademais, o mandato representativo encontra a sua fonte nas disposições da Constituição e da lei, e não na outorga pessoal de poderes específicos em termos contratuais (LIMA, 1998).

Por fim, as características do mandato representativo são a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência. A primeira seria a obrigatoriedade do parlamentar atuar visando à nação inteira, como unidade, e não apenas parte dela; a segunda consubstancia-se na liberdade de atuação do representante em sua atividade política; a terceira é a impossibilidade de revogação do mandato pelos eleitos, salvo os procedimentos expressamente previstos na Constituição. Já o

quarto caractere se traduz na independência no exercício do poder legislativo, o qual não depende de ratificação (BONAVIDES,1999).

## 1.2 DO PARLAMENTO. HISTÓRIA E FUNÇÕES POLÍTICAS DO PARLAMENTO NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA OCIDENTAL

A compreensão do parlamento enquanto instituto de presença indispensável nas democracias modernas depende do estudo, mesmo que breve, de sua evolução histórica. Remonta da alta idade média o esboço inicial de representação popular que serviu de base para a configuração dos parlamentos originados na Europa ocidental (ANDRADE, 1984).

No período feudal, os grandes proprietários de terra conquistaram poder na sociedade, sendo os conflitos entre eles resolvidos pela guerra ou então por intermédio do arbitramento frente a um conselho. A partir daí, surge o germe das assembleias populares, pois os vassalos trazidos pelos senhores para demonstrar sua força acampavam perto desses locais e, perante eles, as decisões eram lidas. Sua presença acarretou, progressivamente, o surgimento da observância do dever de publicidade das decisões desses conselhos. Dessa forma, tal postulado tornou-se uma formalidade obrigatória para a eficácia das decisões, mormente por configurar-se em uma tradição (ANDRADE, 1984).

Com o passar do tempo, as tensões sociais passaram a residir entre os senhores feudais e a nobreza, uma vez que esta buscava manter e ampliar cada vez mais os seus privilégios. Nesse sentido, o marco maior desse tensionamento se deu em 1215, na Inglaterra, no evento tido como definidor na concepção da ideia de parlamento e como vanguarda quanto à limitação da concentração de poderes nas mãos do monarca (ANDRADE, 1984).

A Câmara dos 25 Barões, formada para defender os interesses da aristocracia frente aos abusos perpetrados pelo Rei, foi responsável por conseguir limitar o poder absoluto do monarca, em virtude de ter obtido êxito em instituir a proibição da criação de tributos sobre a propriedade territorial sem a prévia anuência dos contribuintes. Tal movimento culminou, por consequência, na assinatura da Magna Carta pelo Rei João Sem Terra, a qual fixava esta e outras limitações (MALUF, 2003). Os monarcas obviamente não aceitaram de bom grado respeitar a figura do parlamento, bem como as conquistas de 1215, o que acarretou sucessivas

guerras e golpes de estado em relação à busca pelo poder político (ANDRADE, 1984). Em verdade, esses conflitos acabaram fortalecendo a posição de um colégio representativo, o que acabou por gerar a figura da Câmara dos Lordes, a qual a passou a se reunir periodicamente a partir de 1265 (MALUF, 2003).

A evolução do parlamento enquanto representante da soberania popular se deu no bojo da disputa pela hegemonia política na Inglaterra, onde a maior demonstração de força do colegiado foi o comando de execução do Rei Carlos I, o que representou, de sobremaneira, que o parlamento se colocou, pela primeira vez na história, sobre o rei (MEZZARROBA, 2000).

Com o passar dos anos houve o restabelecimento da monarquia e o tensionamento das relações entre o parlamento e a coroa. Neste cenário, cabe destacar a assinatura, em 1688, da Bill Of Rights, documento que representava a consolidação das garantias individuais e a quebra do paradigma do direito divino de governar frente à noção de soberania nacional. Com efeito, nasceria nesse momento a monarquia constitucional e, por consequência, as bases para a ideia do constitucionalismo moderno.

As lutas constantes que culminaram na afirmação do liberalismo inglês fizeram com que essa corrente de pensamento influenciasse a filosofia do século XVIII, a independência dos Estados Unidos, a Revolução Francesa, bem como a matriz do sistema representativo no direito público moderno (MALUF, 2003). Por mais que se constitua em fenômeno de múltiplas acepções, constata-se que a Teoria Liberal está vinculada indissociavelmente com a ideia de limites ao poder estatal e de garantia das liberdades individuais (STRECK; MORAIS, 2004).

Do outro lado do oceano pacífico, as colônias inglesas na América já aspiravam em sua formação maiores propensões para observar a participação popular e arquitetar uma organização interna mais autônoma. Nesse sentido, o aumento de impostos pelo parlamento inglês representou o estopim para que, em 1775, irrompesse a guerra entre as treze colônias da América do Norte e a Inglaterra. Em 1776, já com a declaração de independência redigida, o legislativo do Estado da Virgínia aprovou o Bill Of Rights, documento que trazia balizas acerca das exigências e direitos universais de qualquer cidadão frente aos seus respectivos governos, instituindo, por conseguinte, duas casas legislativas, uma de representantes do povo e outra de senadores (MEZZARROBA, 2000).



No mesmo caminho, outras colônias foram criando e aprovando, progressivamente, suas cartas constitucionais. Após anos de lutas, a Inglaterra reconheceu, por meio do Tratado de Paris, a independência das colônias insurgentes, o que levou, em 1787, a criação da Constituição dos Estados Unidos Da América, a qual foi ratificada por todas as colônias (MEZZARROBA, 2000).

Em relação à Europa continental, mais especificamente na França, tem-se que a Revolução de 1789 foi um marco importante para a evolução significativa do sistema representativo perante o mundo. Nesse caminho, os estados gerais do reino tiveram um interessante papel no desenvolvimento da concepção representativa, pois, mesmo que tutelados pela vontade da coroa, evidenciavam as disparidades existentes na sociedade francesa e estavam reunidos quando implodiu o movimento libertário. Além disso, os ideais iluministas influenciaram diretamente as aspirações revolucionárias de igualdade, liberdade e fraternidade, de forma a romper com a estrutura estamentária do antigo regime, o qual já estava desprestigiado diante das frágeis condições socioeconômicas do país (MEZZARROBA, 2000).

Outra concepção forte era a de nação, uma vez que a revolução foi influenciada pela ideia da união de homens livres e iguais para viverem em comunidade, formando a soberania nacional, um poder anterior ao próprio rei. Nesse sentido, o terceiro estado representava a maioria da nação, em virtude da soberania residir em cada cidadão em igual medida, de tal forma que a Constituição serviria como instrumento garantidor das liberdades individuais frente ao Estado. Assim, a soberania da nação só se daria com a participação dos indivíduos nas decisões políticas, a qual se cristaliza nos moldes da representação política, porquanto a legitimidade do poder seria do povo (MEZZARROBA, 2000).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, inspirada na Bill Of Rights do Estado da Virgínia, acabou por positivizar as noções de que os homens nascem livres e iguais, bem como que o poder se fundamenta na soberania nacional, no povo, além das ideias embrionárias de direitos humanos e os direitos naturais do homem. Nesse sentido, foi promulgada, em 1791, a Constituição francesa, a qual trazia, em seu texto, tais princípios basilares, além da ideia de representação política, realizada por distritos (MEZZARROBA, 2000).

Concluído esse breve panorama acerca das origens históricas da noção do parlamento enquanto instituição, em especial no que se refere à sua relação com as teorias de cunho liberal que se desenvolveram e influenciaram a história política

ocidental, cumpre examinarmos as funções que lhe foram atribuídas em sua evolução.

Com efeito, as concepções liberais acerca de direitos individuais dos cidadãos em conjunto com a ideia de limitação do arbítrio estatal propiciaram a formulação de uma teoria relacionada com a separação de poderes ou funções do ente estatal. Essa divisão apresenta dimensões negativas e positivas. A primeira se relaciona com o controle e o limite do poder em si, enquanto a segunda diz respeito com uma melhor organização e ordenação do exercício das atribuições estatais em termos de competências, responsabilidades e tarefas (CANOTILHO, 2001). Outro aspecto interessante é que cada um dos poderes ostenta suas funções privativas e outras que lhes são atípicas, as quais fogem à sua órbita principal e se relacionam com os outros poderes (BARROSO, 2010).

A propósito, Montesquieu sustenta que o poder legislativo tem como esteio a representação do povo perante o governo, a qual se dá pela indicação de membros eleitos pela população. Esses representantes teriam a prerrogativa de dar voz aos interesses dos cidadãos, no sentido de constituir as leis que regem o estado e fiscalizar o poder executivo na administração dos recursos públicos, respeitando-se, deste modo, a vontade do povo, que é o titular da soberania (MEZZARROBA, 2000).

Não obstante, além do caráter representativo, o parlamento teria algumas outras funções gerais que permeiam a sua existência. Além da prerrogativa de representar os interesses do povo, esse órgão ostenta a competência legislativa, a qual é instrumento para atender a vontade popular e se concretiza na edição de normas para reger a vida em sociedade e o funcionamento do Estado. Outra função seria a de legitimação, derivada da sua atuação frente às diretrizes adotadas pelos demais poderes. Por fim, a função de controle e fiscalização se origina da ideia de equilíbrio no exercício do poder, a fim de se evitar o absolutismo, bem como para zelar pela vontade do povo frente à administração realizada pelo poder executivo. Percebe-se que tais funções são interligadas, bem como justificam e legitimam umas às outras (DRY, 2006). Como se não bastasse, nos governos representativos que adotam o sistema parlamentarista, o parlamento tem a função de nomear e destituir o poder executivo (AZAMBUJA, 2008).

## **2. OS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

### **2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A SUA HISTÓRIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Conforme referido anteriormente, a ideia da representação política liberal acarretou o surgimento das democracias representativas, trazendo consigo a gênese das noções de mandato parlamentar e parlamento como entendemos hoje. O grande problema dessa concepção, com o passar dos anos, era que não havia uma aproximação entre a vontade dos representados com a do representante em sua atuação. Esta insuficiência do referido modelo representativo levou à formação dos partidos políticos. A Teoria Clássica da representação liberal não previa as agremiações partidárias, e justamente pela falta de representatividade desse modelo que elas nasceram como forma de intermediar e aglutinar vontades individuais e aperfeiçoar a representatividade política (MEZZARROBA, 2000).

As agremiações partidárias representariam uma forma de organizar, propor, coordenar e instrumentar a vontade popular direcionada à assumir o poder e realizar um programa de governo (SILVA, 2001). Esses organismos constituem-se em corpos formados a partir do tecido social e apresentam a função de canalizar as aspirações e projetos políticos de uma determinada gama de indivíduos na busca do exercício do poder (TAVARES, 2009).

O modelo clássico se demonstrou insuficiente para atender a demanda de uma sociedade de massas, em que a complexidade das relações estabelecidas transformou a concepção individualista para uma perspectiva coletiva e social. Com efeito, a expansão demográfica e a industrialização, bem como a mudança dos paradigmas e processos econômicos originou a luta por mais direitos por parte da população, o que ocasionou, por exemplo, a ampliação do sufrágio, medida que teve grande influência nos rumos políticos. Dessa forma, a transposição do estado liberal para o estado social foi induzida pela atuação dessas forças sociais, as quais representavam a luta das classes menos favorecidas por mais direitos, ocasionando a criação dos partidos políticos de cunho ideológico, baseados na ruptura ou então na reforma da ordem vigente (MEZZARROBA, 2000).

Na democracia representativa partidária, as agremiações organizam-se sobre programas e diretrizes. Em seu âmbito interno, são gestadas e debatidas políticas públicas e concepções acerca do melhor caminho para o país. Nesse sentido, cabe

aos eleitores decidirem optar pela organização que pareça expressar, da melhor maneira, a sua vontade política, a fim de levá-la para dentro das decisões políticas. Os partidos políticos apresentaram-se como elementos centrais na mediação das relações complexas do novo modelo de sociedade, bem como serviram de instrumento para o processo democrático, por representarem aspirações das coletividades (MEZZARROBA, 2000). Pode-se conceituá-los como uma união de pessoas que se opõem as outras, tendo em vista concepções, interesses e formulações diferenciadas (BARACHO, 1979).

A discussão acerca dos partidos políticos no Brasil tem como baliza a história constitucional pátria. Neste sentido, em relação ao período imperial e a Constituição de 1824, não havia em nosso país a noção de organizações político-partidárias como vemos atualmente em nossa democracia. Entretanto, a partir da regência de Feijó (1835), iniciou-se o processo de formação de duas correntes políticas que inspirariam os dois grandes partidos do império, os liberais e os conservadores (SOARES, 1989).

Tais partidos tinham caráter nacional, mas não apresentavam distinções ideológicas, situação a qual era expressada pelo brocardo cunhado na época e que virou de domínio público: “não há liberal mais conservador do que quando está no poder”. Em 1870, surge o Partido Republicano, o qual teve importante papel no processo de abolição da escravatura no país, sendo que em 1889 a nomenclatura foi alterada para Partido Republicano Federal. Com o passar dos anos e a consequente queda da monarquia e proclamação da república, houve a formação de outros partidos políticos, como o Socialista (1902), os partidos Republicanos Conservador (1913) e Liberal (1910), bem como o Comunista do Brasil (1922), além de outros de menor expressão (SOARES, 1989).

A revolução de 1930 - na verdade um golpe de estado - depôs o Presidente Washington Luís e estabeleceu o governo provisório de Getúlio Vargas, que se constituía em uma ditadura, uma vez que promoveu a extinção do congresso nacional. No meio da disputa de interesses, eclodiu a chamada revolução constitucionalista de 1932, a qual contribuiu para a pressão política que obrigou Getúlio Vargas a liberar, em 1932, a criação de partidos políticos e a promulgar o Código Eleitoral. Em seguida, a formação da assembleia nacional constituinte culminou na aprovação da Constituição de 1934, com a recondução de Vargas ao poder (SOARES, 1989).

Importa salientar, além do que já foi exposto, que o período entre 1930 e 1937 representou um acirramento em nível mundial em torno da disputa ideológica relacionada com o comunismo, os movimentos fascistas e o imperialismo. A complexidade deste contexto deu azo à ruptura da Constituição de 1934 e a criação da ditadura do Estado Novo (SOARES, 1989). No novo regime, foi outorgada a Constituição de 1937, a qual extinguiu os partidos políticos e apoiou-se na estrutura sindical (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

O desfecho final da Segunda Guerra Mundial ocasionou uma situação insustentável politicamente para o Estado Novo. Dessa forma, Getúlio Vargas foi deposto e foram realizadas novas eleições (SOARES, 1989). Nessa diretriz, houve a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1946, com a eleição de Eurico Gaspar Dutra como Presidente da República, bem como a liberação da criação dos partidos políticos. O texto constitucional, pela primeira vez, fazia menção às organizações partidárias, prevendo, especialmente, questões relacionadas com a imunidade tributária e de registro na justiça eleitoral (REIS, 1992).

Houve o restabelecimento do Partido Comunista, e o surgimento do Partido Social Democrata, do Partido Trabalhista Brasileiro, do Partido de Representação Popular e da União Democrática Nacional. Com o contexto da guerra fria, o PCB foi novamente extinto (1947). A eleição de Getúlio Vargas para presidente, em 1950, contrariava os interesses das oligarquias e dos setores internacionais alinhados com o capitalismo na polaridade ideológica mundial. Diante de sucessivas crises institucionais e da ameaça de deposição pelos militares, o presidente comete suicídio (SOARES, 1989).

Em seguida, após o breve governo do Vice-Presidente Café Filho, Juscelino Kubitschek ganha a eleição presidencial, dando início a um processo de aceleração do desenvolvimento e da industrialização do país. A sucessão na chefia do poder executivo se deu por meio de novas eleições vencidas por Jânio Quadros, o qual ganhou o pleito sobre uma plataforma de combate à corrupção. Contudo, após sete meses de mandato, renunciou ao cargo. Dessa forma, assume o poder em um sistema parlamentarista o Vice-Presidente João Goulart, que propunha as chamadas reformas de base. Entre 1946 e 1964, a sociedade brasileira experimentou um período democrático e de funcionamento dos partidos políticos, salvo a extinção do PCB no contexto da guerra fria (1947). Entretanto, o panorama ideológico mundial

levou as forças conservadoras da sociedade brasileira, aliados à influência internacional, a promoverem o golpe militar de 1964 (SOARES, 1989).

Com o advento do governo dos militares, sobreveio o Ato Institucional nº 2, de 1965, o qual extinguiu os partidos políticos no Brasil. Em seguida, a ditadura militar instituiu o bipartidarismo e permitiu a criação de dois partidos traçados de acordo com os seus moldes, sendo o primeiro a ARENA (Aliança Nacional Renovadora), que incluía simpatizantes do novo regime, e o segundo o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), unindo indivíduos contrários ao governo, mas como uma oposição moderada e controlada pelos militares (SOARES, 1989).

Em 1979, já com a tendência de abertura política, houve a substituição do bipartidarismo pelo pluripartidarismo, o que originou o renascimento e criação de novas legendas, tais como: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Liberal (PL), dentre outros (SOARES, 1989).

Com a emenda constitucional nº 25, de 1985, ampliou-se o quadro de agremiações partidárias, uma vez que ficou estabelecida a liberdade para criação destas associações. Cabe observar que houve uma cisão dentro do PMDB, o que gerou a criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Com o pleito eleitoral de 1990, 19 partidos passaram a ter representatividade no congresso (REIS, 1992).

Obviamente, não iremos abordar todas as eleições ocorridas a partir de 1990, uma vez que a proposta no tópico é traçar um breve paralelo da história dos partidos políticos no Brasil, a fim de podermos trabalhar o objeto central desta monografia. Importa ressaltar, contudo, que existem atualmente no Brasil 35 agremiações partidárias registradas perante o Tribunal Superior Eleitoral e 25 com representação no Congresso Nacional.

A origem e evolução das organizações partidárias brasileiras teve, em termos gerais, um caminho de formação elitista, personalista e autoritária, sendo que tal perspectiva é extraída das nuances históricas, políticas, sociais e econômicas da nossa população e democracia. Tal afirmação é amparada nas sucessivas destituições e perseguições das instituições partidárias e das alterações e rupturas dos regimes políticos. Com certeza tais configurações não contribuíram para incentivar a cultura democrática e do associativismo no país (SOARES, 1989).

## 2.2. O TRATAMENTO JURÍDICO DADO AOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ATUAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.

O tratamento jurídico dado aos partidos políticos na democracia brasileira ostenta caráter constitucional. Inicialmente, o artigo primeiro da Carta Magna de 1988 traz os princípios que regem a República Federativa do Brasil, e dentre eles há dois que se relacionam intimamente com os partidos políticos, quais sejam: a soberania e o pluralismo político (MEZZAROBA, 2000).

A soberania é um postulado fundamental dos Estados e apresenta duas perspectivas. A primeira diz respeito à sua faceta interna, relativa ao fundamento do exercício do poder soberano em determinado território. No texto constitucional brasileiro, há menção de que o poder emana do povo, o qual o exerce direta e indiretamente, através dos representantes eleitos pelo voto. Também, a soberania apresenta uma faceta externa, que se relaciona com a independência do Estado brasileiro frente aos demais membros e nações da comunidade internacional (MEZZAROBA, 2000). A soberania está sempre ligada à uma concepção de poder e apresenta como características a sua unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade (DALLARI, 2010).

Já o pluralismo político se relaciona com a forma da organização política dentro da nossa democracia, onde é preceito fundamental a existência de vários partidos políticos no processo democrático, expressando, nesse sentido, as várias correntes configuradoras do universo político da sociedade (MEZZAROBA, 2000). Afirma-se, nesse postulado, a ampla e livre participação popular nos destinos políticos do país através da garantia das liberdades de convicção filosófica e política, as quais são expressas, também, por intermédio dos partidos políticos (MORAES, 2007).

No mesmo caminho, a Carta Magna de 1988 preceitua a obrigatoriedade de filiação partidária para a candidatura nas disputas eleitorais, nos termos do seu artigo 14. Assim, tal disposição estabelece os partidos políticos como o elo fundamental no que diz respeito à representação política em nossa democracia (MEZZAROBA, 2000).

Como se não bastasse, o texto constitucional reserva um capítulo específico para as agremiações partidárias, conforme dicção do seu artigo 17 (BRASIL, 1988):

E livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes princípios:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro 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, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.

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

§ 3º Os partidos políticos têm o 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.

O *caput* do referido dispositivo legal assegura o direito à livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, bem como a aquisição de personalidade jurídica por estas entidades, hipóteses que se configuram, na verdade, em direitos subjetivos de cidadania no que diz respeito aos indivíduos que almejem constituir uma agremiação partidária (RAMAYANA, 2008). Tais prerrogativas se somam à garantia de autodeterminação dos partidos em relação a sua estrutura, organização e funcionamento internos.

Contudo, tal liberdade não é absoluta, devendo respeitar as limitações impostas pela própria carta magna, tais como a obrigatoriedade de respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Como se não bastasse, o próprio artigo 17 estabelece que as agremiações devem apresentar caráter nacional e prestar contas juntamente à justiça eleitoral, bem como veda o recebimento por parte dos partidos de recursos de organismos estrangeiros e a utilização de atividades paramilitares (MEZZAROBA, 2000).

A Constituição Federal de 1988, no seu capítulo relativo aos direitos fundamentais, refere que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica após o seu registro na forma da lei civil, nos termos do artigo 17, parágrafo §2º, da Carta Magna. Nesse sentido, as agremiações partidárias são pessoas jurídicas de direito privado, devendo primeiramente obter o seu registro perante o cartório de títulos e documentos, para então poder registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (MEZZAROBA, 2000).



Diante da realidade brasileira, como já visto, as agremiações políticas são pessoas jurídicas de direito privado, consubstanciadas em associações que buscam expressar a vontade política dos cidadãos e que cumprem funções constitucionais. Tal concepção é extraída do artigo 44, inciso IV, do Código Civil e da Lei Ordinária nº 9.096/1995, a qual estabelece que o partido político é pessoa jurídica de direito privado, que se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais (MEZZAROBA, 2000).

Após adquirir personalidade jurídica com o registro civil, a agremiação deverá elaborar um programa partidário e um estatuto, devendo postular o seu registro junto ao Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Brasília. É necessária a comprovação de apoio para o registro do Partido Político no TSE, o qual é determinado em seus requisitos no art. 9º, §1º, da Lei nº 9.096/95. Ao aduzir que a natureza jurídica dos partidos políticos se daria na forma da lei civil, a Constituição de 1988, regulamentada pela Lei nº 9.096/95, teve como principal objetivo garantir a autonomia política das agremiações, bem como impedir a interferência da justiça eleitoral no processo de criação, organização e funcionamento das agremiações. (MEZZAROBA, 2000).

Conforme já referido, ao receberem tratamento de *status* constitucional, os partidos políticos apresentam garantias que são extraídas do artigo 17, da Carta Magna. A primeira diz respeito à autonomia partidária para a organização interna e de funcionamento dos partidos, bem como sobre a disciplina e fidelidade dentro de cada agremiação, a qual se dará por meio de um estatuto partidário, visando garantir, desta forma, que o Estado ou a justiça eleitoral não possam interferir na estrutura interna destes organismos (MEZZAROBA, 2000).

As agremiações partidárias integram o conjunto de direitos políticos abordados pela Constituição de 1988, integrando-se no rol de direitos fundamentais. Tal constatação se dá numa perspectiva subjetiva de vincularem-se a um regime reforçado sob o ponto de vista constitucional, acarretando-lhes um conjunto de posições jurídicas diferenciadas acerca das garantias que lhe são conferidas. Quanto ao seu aspecto objetivo, esses direitos políticos são parâmetros vinculantes para a interpretação e aplicação da legislação infraconstitucional, gerando, também, a obrigação dos entes estatais de atuarem na defesa de sua fruição tanto na esfera normativa quanto na fática, rechaçando a intervenção ilegítima de terceiros e do

próprio Estado frente às prerrogativas constitucionais dos partidos políticos (SARLET; 2013).

Outra garantia diz respeito ao direito aos recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e televisão, sob o pretexto de promoverem o seu programa, objetivando, dessa forma, respeitar o princípio da igualdade de oportunidades. A lei ordinária nº 9.096/95 disciplinou os percentuais a respeito do acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão (MEZZARROBA, 2000).

Como visto, os partidos políticos são entidades de direito privado que ostentam caráter constitucional em nossa democracia. Constituem o elo principal em termos de representação política, uma vez que permeiam a relação existente entre o povo (fundamento do poder e que exerce a soberania através do voto), os representantes eleitos e o próprio Estado.

### **3. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.**

#### **3.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A fidelidade partidária pode ser definida como a obrigação dos representantes políticos de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes fixadas pelos órgãos da agremiação partidária (MACIEL, 2004).

O dever que se impõe ao agente político de respeitar as diretrizes do partido e de permanecer na agremiação pela qual foi eleito é um conceito de incidência recente em nossa democracia. Com efeito, a noção desse instituto foi prevista na emenda constitucional nº 1, de 1969, a qual dispunha que (MACIEL, 2004, p. 1):

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 Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

A regulamentação desta norma se deu pela Lei nº 5.682/71, a qual se inclinou no mesmo sentido do texto constitucional citado. Em 1978, a emenda constitucional nº 11 alterou a disposição relativa à fidelidade partidária, permitindo que não houvesse a perda do mandato apenas na hipótese de desfiliação de um parlamentar para a constituição de um novo partido. Posteriormente, a emenda constitucional nº 25, de 1985, reformou a previsão do texto de 1969, fazendo com que tal dispositivo perdesse sua eficácia, uma vez que houve a retirada da possibilidade da perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária (MELO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 também abordou a questão da fidelidade partidária. Contudo, diferentemente da norma constitucional de 1969, não estipulou sanções para a inobservância desta regra. As bases desse instituto na atual Carta Magna podem ser extraídas dos já mencionados artigos 14 e 17. O primeiro dispositivo elenca as condições de elegibilidade pelos cidadãos, preceituando, em seu § 3º, a necessidade de filiação partidária como condição para a postulação de cargos eletivos, além de outros requisitos específicos. (MACIEL, 2004).

Como já referido no capítulo anterior, o artigo 17, da Constituição Federal, se refere aos partidos políticos e estabelece princípios gerais que conferem às agremiações uma margem grande para a regulação da fidelidade e disciplina partidárias em seu âmbito interno, mas não fixa uma proibição clara ou então uma sanção para o caso de troca de partidos por agentes políticos (MACIEL, 2004).

### 3.2 HÁ FIDELIDADE?

O sistema político brasileiro fundado nas balizas da Constituição de 1988 encaminha a definição de que mandato parlamentar é do partido e não do candidato eleito. Ao aduzir que todo o poder emana do povo e que este o exerce direta ou indiretamente, nos termos constitucionais, a Carta Magna instituiu um sistema em que é necessária a intermediação entre o eleitor e o eleito pelos partidos políticos, os quais foram constituídos, de acordo com a evolução histórica, como conjuntos capazes de aglutinar interesses individuais em programas e diretrizes coletivas, a fim de influir, dessa forma, no poder político e nas ações do Estado (ARAS, 2006).

Além das razões já expostas no tópico anterior, os partidos políticos são peça fundamental na ordem democrática, em virtude de o Brasil adotar o sistema proporcional em termos de representatividade, onde as vagas são distribuídas para

as agremiações de acordo com os votos alcançados pela legenda e por todos os candidatos, de acordo com o quociente eleitoral exigido. Na grande maioria das vezes, um candidato não consegue alcançar sozinho o quociente eleitoral (ARAS, 2006).

Nesse contexto, a troca de partidos contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as eleições, para outro, alterando a representação eleita, sem consulta ao votante (MACIEL, 2004).

Em geral, os partidos que sofrem mais com esse fenômeno são os menos comprometidos com um perfil ideológico, bem como os que apresentam menor densidade eleitoral e poderio econômico. Com efeito, a troca de agremiações se dá, na maioria dos casos, em virtude do casuísmo político e pelo atendimento de interesses particulares, mesmo que possamos considerar que dentro de alguns partidos existam cúpulas dirigentes que em suas ações desrespeitam muitas vezes o estatuto e as diretrizes dos partidos. Da mesma forma, não há com perder de vista o caráter personalista que ronda os pleitos eleitorais, o qual se inicia dentro das próprias instâncias partidárias, com a indicação de nomes já consolidados e que muitas vezes não tem compromisso programático com o partido. Todo esse contexto soma-se para reforçar a ideia da fragilidade das instituições partidárias brasileiras, considerando, inclusive, a grande quantidade de agremiações existentes (ARAS, 2006).

Historicamente, os partidos políticos constituídos no Brasil não tenderam a apresentar um perfil ideológico (salvo exceções), se configurando, muitas vezes, em instrumentos para a prática política do clientelismo e do personalismo, expresso no voto popular em razão dos eleitores observarem muito mais os candidatos ao invés dos partidos em que votam. A cultura política brasileira e a sua relação com a noção de partidos políticos proporcionou a criação de caciquismos dentro destas agremiações, ao invés de fomentar a despersonalização das instituições. Tal panorama é um elemento que alimenta a percepção social de que os partidos políticos são entes pragmáticos que lutam por seus interesses políticos, e não pela vontade do eleitor ou por projetos e posições ideologicamente definidas. E a prática da infidelidade partidária está inserida neste contexto (ARAS, 2006).

O afastamento histórico da elite política e econômica brasileira dos reais interesses populares no exercício do poder é a primeira causa da baixa representatividade dos partidos, provocando, a partir disto, um déficit de legitimidade das agremiações constituídas, as quais não se mostram capazes de apresentar uma institucionalização sólida dentro deste contexto. Consequência disso é o surgimento de lideranças personalistas e de cúpulas que dominam o poder destas organizações, bem como o sentimento de desconfiança e descrédito da população em geral com os partidos e a percepção de distanciamento da atuação destas entidades em favor do povo dentro do contexto democrático (ARAS, 2006).

A questão posta se dá no sentido de que a Constituição Federal não remeteu à lei a faculdade de criação de sanções para os atos de infidelidade partidária, mas sim ao âmbito estatutário dos partidos. Em que pese agremiações possam adotar como última medida a expulsão do agente que desrespeita a fidelidade partidária, tem-se que, no âmbito dos filiados que atuam no poder legislativo, com mandato, o reflexo de tal ato se dá, apenas, na perda de cargos ocupados em mesas diretoras, por tratar-se de prerrogativa de indicação dos partidos (ARAS, 2006).

Nessa senda, a sanção de perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária não está prevista no texto constitucional, especialmente porque o artigo 15, da Carta Magna, refere que a cassação de direitos políticos, sua perda ou suspensão, só podem ocorrer nos casos previstos pelo próprio dispositivo. Da mesma forma, o artigo 55, da Constituição de 1988, não prevê o desrespeito ao postulado da fidelidade partidária como hipótese que dá ensejo para a cassação do mandato parlamentar (MEZZARROBA, 2000).

O sistema constitucional coloca as agremiações partidárias como figuras centrais dentro do contexto político, além de prever várias garantias constitucionais que visam resguardar a autonomia interna para os partidos se constituírem e atuarem, bem como para tratarem internamente das questões relacionadas com a fidelidade e disciplina partidárias, almejando, assim, o fortalecimento dessas instituições na esfera política (ARAS, 2006).

Paradoxalmente, o mesmo ordenamento jurídico que estabelece o respeito à fidelidade partidária em nossa democracia não estipula uma sanção efetiva direcionada ao agente político que troca de partido enquanto exerce o mandato parlamentar. O próprio texto constitucional traz entraves para tal punição. Dessa forma, a classe política em geral não respeita o postulado da fidelidade partidária e

tal inobservância contribui para o enfraquecimento das instituições e da própria democracia brasileira, uma vez que desrespeita o voto do eleitor e premia o personalismo em detrimento dos programas e diretrizes coletivas de instituições partidárias. Não se exime, no caso, o deficit de formação dessas agremiações na experiência brasileira e o cenário exposto que leva ao descrédito destas entidades perante o eleitor, o qual, por cultura política, é avesso ao associativismo e não confia nas instituições partidárias em virtude das condições históricas de sua formação e atuação em nosso país (ARAS, 2006).

### 3.3 A RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E OS MANDADOS DE SEGURANÇA Nº 26.602, Nº 26.603 E Nº 26.604, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Em virtude do panorama constitucional exposto, a orientação pacífica do Supremo Tribunal Federal era de que a infidelidade partidária não deveria ter repercussão sobre o mandato parlamentar (MENDES; 2008). A ausência de previsão específica na Constituição Federal acerca da perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária fez com que o entendimento referido prevalecesse até 2007 (SILVA; SANTOS, 2013).

A orientação jurisprudencial em questão acarretava inúmeras trocas partidárias, gerando insatisfação popular e transformando o tema em motivo de inúmeras discussões nas comissões de reforma política do poder legislativo. Contudo, em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral inicia uma mudança na jurisprudência dominante por anos a respeito da fidelidade partidária, diante da resposta dada à Consulta nº 1.398/DF (SOUZA, 2013).

A referida Consulta foi formulada pelo Partido da Frente Liberal, hoje Democratas, indagando à corte superior eleitoral o seguinte questionamento: “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 de candidato eleito por um partido para outra legenda?”

O TSE, cumprindo a sua atribuição de responder Consultas feitas por autoridade pública, Tribunais Regionais Eleitorais ou por partidos políticos, respondeu afirmativamente à indagação, nos termos da ementa:

CONSULTA. ELEIÇÕES PROPORCIONAIS. CANDIDATO ELEITO. CANCELAMENTO DE FILIAÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE PARTIDO. VAGA. AGREMIÇÃO. RESPOSTA AFIRMATIVA. (TSE, 2016).

A corte superior eleitoral respondeu à aludida Consulta firmando posicionamento no sentido de que o mandato é do partido e a mudança de agremiação, após a diplomação, geraria a extinção do mandato parlamentar, baseando-se, fundamentalmente, no sistema proporcional como razão de decidir (MENDES, 2008). Dessa forma, o resultado de uma desfiliação no curso do mandato obtido com base no sistema proporcional é que a vaga ocupada pelo parlamentar pertença ao partido (SOUZA, 2013).

Por consequência, vários partidos políticos requisitaram a declaração de vacância das cadeiras ocupadas por deputados federais migrantes e requisitaram o preenchimento das vagas por suplentes, com amparo na Consulta referida. O pedido foi negado pela casa legislativa, sob o fundamento de ausência de amparo legal ou jurisprudencial, bem como em virtude da resposta do TSE à Consulta não ter caráter vinculativo (SOUZA, 2013).

Com efeito, as agremiações partidárias que tiveram obstada a sua pretensão de declaração de vacância das cadeiras ocupadas por deputados federais migrantes impetraram mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal, os quais foram autuados sob os números 26.602/DF (Rel. Min. Eros Grau), 26.603/DF (Rel. Min. Celso de Mello) e 26.204/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia). A autoridade coatora era o Presidente da Câmara dos Deputados, o qual negou o pleito administrativo dos partidos. Os deputados ameaçados de perder o mandato e as agremiações para as quais migraram foram chamados como litisconsortes, alegando em sua defesa que a jurisprudência dominante do STF não permitia a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária, bem como que tal hipótese não estava prevista no rol taxativo do art. 55, da Constituição de 1988, de maneira que não caberia à jurisprudência fixar nova modalidade de perda de mandato parlamentar, sob pena de violar prerrogativa do poder legislativo (SOUZA, 2013).

O plenário superou as preliminares arguidas e se baseou no voto do Ministro Celso de Mello, Relator do MS nº 26.603, ocasionando a mudança do paradigma jurisprudencial sobre a fidelidade partidária, reconhecendo que o mandato tem caráter partidário no sistema proporcional. Nesse sentido, considerou-se que a estrutura política no Brasil destina aos partidos políticos uma posição central dentro

do processo democrático, diante do vínculo estabelecido entre os eleitores, as agremiações e o candidato eleito, de tal maneira que na dinâmica do sistema proporcional o elo com as agremiações partidárias é fundamental para os representantes alcançarem a votação necessária para a ocupação de cargos públicos. Assim, a infidelidade partidária se traduziria em desrespeito à vontade soberana do povo e a democracia brasileira (SOUZA, 2013).

Quanto à alegação de que a decisão violaria o disposto no § 1º do art. 17 da Constituição, no sentido de que a fidelidade partidária é tema sujeito apenas à previsão estatutária dos partidos, prevaleceu a concepção de que tal disposição refere-se, apenas, aos aspectos de fidelidade interna das agremiações e não sobre as hipóteses de desfiliação no curso do mandato, ato que seria de âmbito externo às instâncias partidárias. Da mesma forma, foi rechaçada a argumentação no sentido de que a ausência de previsão acerca da infidelidade partidária no rol taxativo do art. 55, da Constituição, inviabilizaria a perda do mandato parlamentar. Prevaleceu a linha de que, apesar do ato não ser ilícito, a migração de um partido para outro acarreta consequências jurídicas, tais como a de uma renúncia configuradora da perda de um direito subjetivo, a qual se perfectibiliza no desligamento do partido, em virtude de este possuir a titularidade do mandato (SOUZA, 2013).

Há críticas que podem ser estabelecidas em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal. Primeiramente, em virtude da corte constitucional ter decidido a matéria em sede de mandado de segurança, quando deveria ter sido debatida em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, porquanto a natureza do instrumento jurídico manejado no caso se prestava à proteger direito líquido e certo e com um objeto de discussão restrito, o que contrasta com uma decisão tão complexa e criadora de uma verdadeira mutação constitucional (SOUZA, 2013).

A alteração de um paradigma judicial sólido em termos de mutação constitucional se dá com base na busca da organicidade do ordenamento jurídico e da interpretação da Constituição. Nesse caminho, a adoção da nova matriz hermenêutica oriunda da revisão jurisprudencial tem implicações na segurança jurídica, de tal forma que há de se estabelecer a eficácia temporal dos novos entendimentos definidos. No caso, foi direcionado como marco temporal a data em que o TSE apreciou a consulta nº 1.398/DF (SOUZA, 2013).



Com efeito, ao fixar os critérios de eficácia temporal para o decisório, o STF ao invés de declarar os efeitos em termos prospectivos, estipulou uma data anterior à própria decisão, qual seja, 27 de março de 2007, data em que o TSE apreciou a Consulta nº 1.398/DF. Uma Consulta não tem efeito vinculante e, mesmo que se possa considerar que a composição da corte eleitoral conte com 03 ministros do Supremo Tribunal Federal, tal argumento não é capaz de indicar que o entendimento pacífico que até então reinava sobre matéria seria alterado, uma vez que a corte, como sabido, é composta por 11 ministros. Da mesma forma, resta a dúvida acerca da legitimidade das trocas partidárias ocorridas entre a data fixada na Consulta e a decisão do STF nos mandados de segurança já referidos (SOUZA, 2013).

A propósito, o Código Eleitoral confere a competência normativa ao TSE no tocante às questões relacionadas com a legislação eleitoral. Nesse sentido, este poder se manifesta através das resoluções, as quais apresentam caráter normativo quando relacionam conteúdos abstratos, além de força de lei em sentido material (FLÔRES; FERNANDES, 2007). Com efeito, as respostas advindas das Consultas que são dirigidas ao TSE não ostentam natureza jurisdicional e caráter vinculativo, conforme decisão proferida nos autos do mandado de segurança n. 26.604/DF, de relatoria da Min. Cármen Lúcia. Assim, há de se reforçar que a resposta dada à Consulta nº 1.398/DF não apresenta poder vinculante e não poderia ser utilizada como baliza temporal na decisão do STF, diferentemente da Resolução nº 22.610/07, a qual foi editada para regular os casos de perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária em virtude da orientação externada pelo STF na ocasião do julgamento dos mandados de segurança nº 26.602/DF, nº 26.603/DF e nº 26.604/DF.

A hipótese em questão ilustra um dos maiores debates travados atualmente em sede acadêmica, concernente ao ativismo judicial e a judicialização da política. Nesse sentido, os tribunais estão sendo cada vez mais instados a construir jurisprudências de variadas questões, havendo inúmeras teorias que buscam explicar as razões deste fenômeno e suas implicações. Entretanto, ao relacionar este processo de aumento da atividade judicial com o problema posto na pesquisa, percebe-se que o TSE e o STF criaram, na prática, uma nova possibilidade de perda de mandato parlamentar para além das reservas legais e constitucionais. Como se não bastasse, no decisório há de se considerar que ambas as cortes decidiram com contornos de legisladores positivos, fixando ritos, prazos e hipóteses de justa causa

para a troca parlamentar. O Supremo Tribunal Federal atuou na questão para combater um grave problema na ordem democrática brasileira em um contexto de inércia legislativa, incorrendo, dessa forma, em um ativismo judicial (NUNES JÚNIOR, 2014)

A decisão do Supremo Tribunal Federal sugeriu que o Tribunal Superior Eleitoral editasse uma resolução destinada a regulamentar o procedimento de perda de mandato nos casos de infidelidade partidária, o que redundou na Resolução nº 22.610/2007. A partir daí, restou consignado que o desligamento do partido por um filiado só autorizará que este permaneça no cargo pelo qual foi eleito quando o ato se fundar em justa causa. Tal preocupação foi externada pelo Ministro Cezar Peluzo tanto na apreciação da Consulta pelo TSE, quanto no julgamento dos mandados de segurança no STF, uma vez que, nesse caso, o causador do rompimento do vínculo da relação político representativa entre eleitor e representante foi o partido (COSTA, 2013).

A própria corte superior eleitoral estabeleceu as hipóteses de justa causa, quais sejam: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal (COSTA, 2013).

Em princípio, a fusão de partidos se dá quando duas ou mais agremiações partidárias resolvem, através de seus diretórios nacionais, se fundir e formar um novo partido, com a extinção das duas agremiações que se fundiram. Quanto à incorporação, esta se realiza quando um ou alguns partidos resolvem se incorporar a outro, o que acarretará, por consequência, a extinção da agremiação incorporada. Em ambos os casos, há a criação de um novo estatuto e programa partidário, devendo haver o registro perante o Cartório de Registro Civil e o Tribunal Superior Eleitoral (ARANHA, 2011).

A criação de um novo partido é hipótese com comprovação mais fácil, a qual se verifica através de certidão da justiça eleitoral. O filiado que migra para a nova agremiação criada tem justa causa para mudança, não pondo em risco o mandato que exerce. Condição fundamental para isto é que o novo partido esteja devidamente registrado no TSE (ARANHA, 2011).

A mudança substancial e o desvio reiterado do programa partidário se fundamentam na possibilidade de o filiado migrar de partido quando há inobservância por parte das direções partidárias do respeito aos princípios,

diretrizes, ideários, objetivos e essência da agremiação. Como os partidos são elementos essenciais na nossa democracia representativa, por ser o elo entre os representantes e representados, o programa partidário é o que transmite ao eleitor votante a ideologia partidária e influencia a decisão do voto. Assim, quando o partido promove uma mudança substancial ou desvio das diretrizes partidárias, cabe ao eleito a faculdade de migrar da agremiação que não compreende mais as convicções que motivaram a filiação e os próprios votos dados a legenda. O fato é que tal causa apresenta extrema subjetividade, diante da possibilidade da criação de vários entendimentos acerca do critério definidor dessa justa causa, abrindo margem, inclusive, para decisões injustas que podem representar uma afronta aos votos do eleitor e a soberania popular (ARANHA, 2011).

A grave discriminação pessoal é um tratamento injusto e desigual atribuído pela legenda e seus órgãos diretivos a um filiado. Tal hipótese apresenta uma possibilidade ampla e de subjetiva caracterização, diante da dificuldade de se estabelecer um critério que defina sua ocorrência, em virtude da complexidade das relações constituídas dentro do contexto político-partidário (ARANHA, 2011).

A Resolução nº 22.610, do TSE, teve a sua constitucionalidade contestada pelo Procurador-Geral da República em 2008 (ADI nº 4.086), sob o fundamento de que viola a competência legislativa e o princípio da separação dos poderes, diante do teor e das regras estabelecidas no referido expediente. A ação foi julgada improcedente, com a consequente declaração de constitucionalidade da Resolução impugnada. O relator, Ministro Joaquim Barbosa, reconheceu que o ambiente propício para o debate das questões abordadas seria o poder legislativo, entretanto, sustentou que haveria uma incongruência caso o Supremo Tribunal Federal afirmasse um princípio e sua aplicação (fidelidade partidária), sem indicar os instrumentos que possibilitem a aplicabilidade e efetividade de tal postulado (SOUZA, 2013).

#### 3.4 AS RECENTES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E ATUALIZAÇÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE O TEMA.

Com o passar dos anos, na seara legislativa, houve a aprovação, em setembro de 2015, da Lei nº 13.165/2015, a qual alterou alguns dispositivos da Lei

nº 9.096/95 (Partidos Políticos), incluindo o artigo 22-A no corpo dessa legislação, o qual traz o seguinte texto (BRASIL, 1995):

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

Como se vê, o legislador previu as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária sem perda de mandato parlamentar, adotando como base a Resolução nº 22.610 do TSE, em que pese não tenha contemplado a fusão e incorporação partidária como justa causa. Contudo, nos autos da ADI nº 5398, o Ministro Luis Roberto Barroso, em liminar, decidiu que há possibilidade de migração de parlamentares para partidos novos sem a perda de mandato (SOUZA, 2016).

Outro ponto importante da Lei nº 13.165/2015 refere-se ao texto inserido no inciso III, do art. 22-A, o qual estabeleceu, na prática, uma janela para a migração partidária sem a perda do mandato parlamentar, que poderá ser exercida quando o representante cumprir 03 anos e 03 meses de mandato, ou seja, nos 30 dias antecedentes ao início do mês de abril do ano eleitoral (seis meses antes do pleito de outubro).

Como se não bastasse, em dezembro de 2015, o Congresso Nacional aprovou a PEC 113/2015, que deu origem a emenda constitucional nº 91/2016 (promulgada em fevereiro de 2016), criando uma janela constitucional provisória para a troca de partidos sem a perda do mandato parlamentar (BRASIL, 2016):

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Na prática, a aludida emenda constitucional criou um prazo de 30 dias para o desligamento do parlamentar de seu partido, mas não para filiar-se a outro. Cabe

ressaltar que, mesmo depois do decurso do prazo estipulado, o eleito pode ficar sem vinculação com nenhum partido, em que pese neste caso deve ser observada a necessidade de filiação em alguma agremiação até o prazo mínimo de 06 meses antes da eleição (outubro), o que se daria em abril (SOUZA, 2016).

De outro lado, importantíssimo o registro de que o Supremo Tribunal Federal julgou, em 25/05/2015, a ação direta de inconstitucionalidade nº 5.081/DF, em que restou decidido que o entendimento exposto acerca da fidelidade partidária nas referidas decisões do STF e na Resolução do TSE se aplicam apenas aos eleitos no sistema proporcional, ou seja, deputados e vereadores. Em relação aos representantes que se elegeram com base no sistema majoritário, como os Presidentes, Governadores, Prefeitos e Senadores, o fundamento da decisão se baseia no fato de que o sistema majoritário, diferentemente do proporcional, é centrado na figura do candidato, que é eleito pelos votos da maioria, não pelo quociente eleitoral, situação na qual a perda do mandato dos políticos eleitos nesta dinâmica frustraria a vontade do eleitor e ofenderia a soberania popular.

## **CONCLUSÃO**

As democracias ocidentais adotaram, em termos políticos, o sistema representativo como fundamento dos estados modernos. A sua implementação decorreu de inúmeras lutas e processos históricos, bem como de evoluções nos campos jurídico, cultural, econômico e social. Neste passo, as revoluções liberais tiveram papel central nesse panorama, uma vez que teorizaram e impuseram formas de limitar o poder absoluto dos monarcas, representando a ruptura de um velho regime e a construção das bases de um novo paradigma de natureza política, o qual serviu de esteio para as atuais ordens democráticas.

Dentro desse contexto, o conceito de representação política vinculou-se com a formação dos parlamentos e do instituto do mandato na seara do direito público, considerando-se, nesse particular, as experiências inglesa, francesa e norte-americana. O fundamento da representatividade já residiu sobre a nação e a Constituição, para só então ser compreendida em sua legitimidade através da soberania, exercida pelo povo, titular do poder. Esta virada conceitual originou-se das próprias limitações do modelo liberal clássico para enfrentar os dilemas de

massa dos países e de imprimir uma representatividade política efetiva, ocasionando o advento da criação do estado social, preocupado, em termos ideais, em corrigir desigualdades sistêmicas. Por consequência disso, houve a formação dos partidos políticos, com o objetivo de se constituírem em um elemento representativo perante o Estado da vontade política de indivíduos organizados.

Transpondo o referido processo para a realidade brasileira, tem-se que a construção das agremiações políticas em nosso país conviveu com inúmeros episódios de ruptura constitucional e política, apresentando, em termos gerais, um caminho de formação elitista, personalista e autoritária. Tal perspectiva é extraída das nuances históricas, políticas, sociais e econômicas da nossa população. O tratamento jurídico dado aos partidos políticos no regime democrático brasileiro ostenta caráter constitucional, cercando-lhes de inúmeras prerrogativas e garantias, por se constituírem no elo principal do nosso sistema político representativo.

Por essas questões, a fidelidade partidária se traduz em um princípio de importância fundamental para a ordem democrática. Esse postulado pode ser definido como a obrigação dos representantes políticos de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes fixadas pelos órgãos da agremiação partidária (MACIEL 2004).

Paradoxalmente, o mesmo ordenamento jurídico que estabelece o respeito à fidelidade partidária em nossa democracia não estipula uma sanção efetiva direcionada ao agente político que troca de partido enquanto exerce o mandato parlamentar, sendo que o próprio texto constitucional traz entraves para tal punição. Dessa forma, a classe política, em geral, não respeita o postulado da fidelidade partidária, e tal inobservância contribui para o enfraquecimento das instituições e da própria democracia brasileira, uma vez que desrespeita o voto do eleitor e premia o personalismo em detrimento dos programas e diretrizes coletivas de instituições partidárias.

Não se exime, no caso, o déficit de formação das agremiações políticas na experiência brasileira e o cenário que leva ao descrédito destas entidades perante o eleitor, o qual, por cultura política, é avesso ao associativismo e não confia nas instituições partidárias em virtude das condições históricas de sua formação e atuação em nosso país. (ARAS, 2006). A troca de partidos contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as

eleições, para outro, alterando a representação eleita, sem consulta ao votante (MACIEL, 2004).

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se posicionava no sentido de que a infidelidade partidária não conduzia à perda do mandato parlamentar, diante da inexistência de previsão específica neste tocante por parte do texto constitucional, situação que acarretava uma insatisfação popular pelas inúmeras migrações partidárias. Contudo, em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu positivamente à Consulta nº 1.398/DF, referindo que a desfiliação do agente político acarreta a perda do mandato parlamentar, pertencendo a vaga obtida nas eleições ao partido (SOUZA, 2013).

Este entendimento foi referendado no julgamento pelo STF dos mandados de segurança nº 26.602/DF, nº 26.603/DF e nº 26.604/DF, sob o fundamento de que a vaga obtida pelo parlamentar no sistema proporcional pertence ao partido, aduzindo que a aplicabilidade do princípio decorre de um imperativo constitucional e da ordem democrática. Entretanto, foram fixadas hipóteses configuradoras de justa causa para autorizar a migração partidária, em virtude de ações tomadas pelo partido do qual o agente está se desligando.

Há críticas que podem ser direcionadas em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal. Primeiramente, em virtude da corte constitucional ter decidido a matéria em sede de mandado de segurança, o qual é instrumento constitucional de natureza restrita. De igual maneira, ao fixar os critérios de eficácia temporal para o decisório, o STF, ao invés de declarar os efeitos em termos prospectivos, estipulou uma data anterior à própria decisão, qual seja, 27 de março de 2007, data em que o TSE apreciou a Consulta nº 1.398/DF. Ou seja, nesse tópico a corte constitucional violou o princípio da segurança jurídica (SOUZA, 2013).

A hipótese em questão ilustra um dos maiores debates travados atualmente em sede acadêmica, concernente ao ativismo judicial e a judicialização da política. Entretanto, ao relacionar este processo de aumento da atividade judicial com o problema posto na pesquisa, percebe-se que o TSE e o STF criaram, na prática, uma nova possibilidade de perda de mandato parlamentar para além das reservas legais e constitucionais (Junior, 2014)

Em que pese a procedência das críticas que se dão no sentido de que a questão deveria ser solvida sob a ótica do poder legislativo, tem-se que em virtude da composição deste órgão, bem como de sua história e formação, inclina-se a

desrespeitar o postulado constitucional da fidelidade partidária (conforme recentes alterações legislativas). Como visto, essa inobservância acarreta inúmeros prejuízos para ordem democrática, não havendo como cogitar-se, salvo as hipóteses de justa causa, a não implementação deste princípio como imperativo em nossa democracia, uma vez que se relaciona com o núcleo fundante do sistema representativo. A questão é complexa e tem intersecção profunda com inúmeros temas, como por exemplo, o ativismo judicial, a separação dos poderes, a forma dos atos, a ordem constitucional brasileira, bem como a história de nossa formação política, os quais são problemáticas que não se esgotam e dão ensejo a outras monografias.

O sistema político brasileiro, fundado nas balizas da Constituição de 1988, encaminha a definição de que mandato parlamentar é do partido, e não do candidato eleito. Ao aduzir que todo o poder emana do povo e que este o exerce direta ou indiretamente, nos termos constitucionais, a Carta Magna instituiu um sistema onde é necessária a intermediação entre o eleitor e o eleito pelos partidos políticos, os quais foram constituídos, de acordo com a evolução histórica, como conjuntos capazes de aglutinar interesses individuais em programas e diretrizes coletivas, a fim de influir, dessa forma, no poder político e nas ações do Estado (ARAS, 2006).

Como se não bastasse, a filiação é requisito constitucional obrigatório para a elegibilidade de qualquer cidadão para cargos públicos. Além disso, adotamos o sistema proporcional em termos de representatividade, onde as vagas são distribuídas para as agremiações de acordo com os votos alcançados pela legenda e por todos os candidatos, considerando o quociente eleitoral exigido. Na grande maioria das vezes, um candidato não consegue alcançar sozinho o quociente eleitoral (ARAS, 2006).

Por todo o exposto, tem-se que foi cumprido o objetivo consubstanciado em construir uma perspectiva crítica da infidelidade partidária em suas nuances gerais, bem como de suas consequências e implicações dentro do sistema político atual. Tomou-se uma análise, ainda que breve, de paradigmas históricos e políticos dos fundamentos do sistema representativo, bem como se examinou os aspectos legais e judiciais que cercam matéria. De qualquer forma, a investigação reforçou a concepção de que a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária representa um avanço para a democracia brasileira e deve ser respeitada.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. DE. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática: o exemplo modelar do parlamento inglês. *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n. 81, p. 61-118, jan./mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181503>>. Acesso em: 18 maio 2016.

ARANHA, K. N. G. da C. A (im)precisão da justa causa para desfiliação partidária. *Revista Eleitoral TRE/RN*, v. 25, p. 47-54, 2011. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Aranha\\_A\\_Imprecisoo.pdf](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Aranha_A_Imprecisoo.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2016.

ARAS, A. *A Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar na democracia brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AZAMBUJA, D. *Teoria geral do estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARACHO, J. A. O. Teoria geral dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 16, n. 64, p. 127-164, out./dez. 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181114>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, P. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. de. *História constitucional do Brasil*. 4. ed. Brasília: OAB, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda constitucional n.º 91, de 18 de fevereiro de 2016*. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm)>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.096/95, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 18 maio 2016.

CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

COSTA, R. M. A. A grave discriminação pessoal como hipótese de justa causa para a infidelidade partidária. In: FEITOSA, C. I.; OLVEIRA, D. C. (Org.). *Temas de direito eleitoral*. Teresina, Quimera, 2013. p. 217-235.

DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do estado*. 29. ed. Saraiva: São Paulo, 2010.

DRY, C. F. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 83-98, abr. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/viewFile/17985/16936>>. Acesso em: 18 maio 2016.

FLÔRES, A. E. C.; FERNANDES, R. S. Poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. *Resenha Eleitoral do TRES*, v. 14, 2007. Disponível em: <[http://www.tresc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/2012/06/poder-regulamentar-do-tribunal-superior-eleitoral/index8ef1.html?no\\_cache=1&cHash=358b37a6b148577a980e5bb422d04c10](http://www.tresc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/2012/06/poder-regulamentar-do-tribunal-superior-eleitoral/index8ef1.html?no_cache=1&cHash=358b37a6b148577a980e5bb422d04c10)>. Acesso em: 18 maio 2016.

LIMA, A. S. de. *Teoria do estado e da Constituição: fundamentos de direito positivo* Rio de Janeiro: Freitas bastos, 1998.

MACIEL, E. C. B. A. Fidelidade partidária: um panorama institucional. *Textos para Discussão*, Brasília, n. 9, Jun. 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MALUF, S. *Teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MELO, S. F. T. Fidelidade partidária e perda de mandato no Brasil: Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 15, n. 2395, 21 jan. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14221/fidelidade-partidaria-e-perda-de-mandato-no-brasil>>. Acesso em: 18 maio 2016.

MENDES, G. F.. Direitos políticos na constituição. In: MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 779-846.

MEZZAROBA, O. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2000.

MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NUNES JUNIOR, A. T. Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 201, p. 97-128, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/502954>>. Acesso em: 18 maio 2016.

RAMAYANA, M. *Direito eleitoral*. 8. ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

REIS, P. M. Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176077>>. Acesso em: 18 maio 2016.

SARLET, I. W. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: SARLET, I. W. ; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013. p. 261-362.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, A. C.; SANTOS, P. P. dos. 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, v. 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: 18 maio 2016.

SOARES, O. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181954>>. Acesso em: 18 maio 2016.

SOUZA, A. C. S de. Fidelidade partidária sob a perspectiva do ativismo judicial nas decisões do Supremo Tribunal Federal. In: FEITOSA, C. I.; OLIVEIRA, D. C. (Org.). *Temas de direito eleitoral*. Teresina, Quimera, 2013. p. 11-64.

SOUZA, M. A. M. R. de. *Das janelas partidárias vigentes em 2016 x migrações sem a perda de mandato eletivo*. 2016. Disponível em: <<http://marcelorosaadvogado.blogspot.com.br/2016/03/das-janelas-partidarias-vigentes-em.html>>. Acesso em: 18 maio 2016.

STRECK, L. L; MORAIS, J. L. B. de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto alegre: Livraria do advogado, 2004.

TAVARES, A. R. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 18 maio 2016.