

## FIEL REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: ESCOPO DO PROCESSO ELEITORAL

*Incapazes de se impor pela evidência, as religiões políticas apelam para a violência. E eis que dividindo-nos quanto aos métodos, arriscamo-nos a não mais reconhecer que caminhamos para o mesmo fim. (Antoine Saint-Exupéry, 1936)*

**Victor Xavier \***

### RESUMO

Com escopo democrático, a Carta Constitucional de 1988, depois de longo processo histórico, deu fim à ditadura militar, abrindo um ciclo de amplas garantias e direitos para todos os brasileiros. Em especial, conferiu possibilidade de ingerência nas questões mais relevantes da Nação, consagrando o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o voto direto e secreto, com igual valor para todos, como expressões da soberania do povo, titular do poder estatal. Desde então, cresceu o número de votantes, candidatos, partidos políticos e até de unidades federadas. Acirradas disputas passaram a ser exibidas no horário da propaganda política. Terminado o prélio, nada raro, as agremiações partidárias, que ocupam relevante papel no regime democrático, após meses de caminhada, entram em litígio com seus militantes arguindo infidelidade política. O tecido social brasileiro é complexo, multicultural, fracionável em camadas de interesse distintas. Essa variedade, em tese, deve ser lealmente espelhada tanto na gestão da coisa pública, quanto na atividade legislativa. Pensando nisso, este estudo se propõe a analisar o pacto de vontades firmado entre candidatos, siglas e sufragistas, salientando a necessidade de revisão do arcabouço normativo que rege a matéria, com vistas ao fim maior das eleições: construir representações políticas que, ao longo do mandato eletivo, sejam coerentes com a linha ideológica e propostas assumidas em campanha, tendo em vista que os cidadãos, fonte e razão de

\*Servidor do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Assessor Jurídico da Vice-Presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo JUSPODIVM e em Direito Eleitoral pela Faculdade Baiana de Direito.

ser do governo, não podem ser relegados à exclusiva condição de súditos após a proclamação do resultado das urnas.

Palavras-chave: Poder. Infidelidade. Sufrágio. Representação. Política.

## ABSTRACT

With a democratic scope, the 1988 Constitutional Charter, after a long historical process, ended the military dictatorship, opening a cycle of broad guarantees and rights for all brazilians. In particular, it conferred a possibility of interference in the most relevant issues of the nation, consecrating the referendum, plebiscite, popular initiative and direct and secret vote, with equal value for all, as expressions of the sovereignty of the people, holder of State Power. Since then, the number of voters, candidates, political parties and even federal units has grown. Fierce disputes began to be displayed at the time of political advertising. After the prelude, not unusual, the party associations, which occupy a relevant role in the democratic regime, after months of walking, enter into litigation with their militants arguing political infidelity. The brazilian social composition is complex, plural, fractional in distinct layers of interest. This variety, in theory, must be loyally mirrored both in the management of public affairs and in legislative activity. With this in mind, this study proposes to analyze the pact of will signed between candidates, political parties and suffragettes, stressing the need to revise the normative framework governing the matter, with a view to the greater end of the elections: to build political representations that, throughout the elective mandate are consistent with the ideological line and proposals made in campaign, given that the citizens, source and reason of being of the government, can not be relegated to the exclusive condition of subjects after results of the electoral contest.

Keywords: Power. Infidelity. Suffrage. Representation. Policy.

## 1 INTRODUÇÃO

Após o encerramento da ditadura militar, com a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, o Brasil apresentou, mundialmente, os ideais democráticos que visava alcançar.

Observando o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da CF/88, José Afonso da Silva trabalhou o conceito de poder da seguinte maneira:

O poder é um fenômeno sociocultural. Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos, uma conduta conforme os fins perseguidos; é admitir que pode nos impor certos esforços custosos, certos sacrifícios; que pode fixar, aos nossos desejos, certos limites, e prescrever, às nossas atividades certas formas. Tal é o poder inerente ao grupo que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins.

O Estado como grupo social máximo e total, tem também o seu poder. É o poder político ou poder estatal. A sociedade estatal, chamada também de sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras em função dos limites globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior aos outros poderes sociais, os quais, reconhece, rege e domina, visando ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular o máximo de progresso à vista do bem comum.<sup>3</sup>

Essa força dominante a que se refere o professor de Direito Constitucional, nos termos da Lei Maior brasileira, emana do povo, que a exerce elegendo concidadãos para representá-lo.

Daí exsurge a relevância do certame eletivo, viabilizador do exercício da cidadania, consubstanciada na outorga do mandato político (fração de poder) a um membro da coletividade.

Infelizmente, fatores como a atual estrutura legislativa (objeto de constantes reformas) e os costumes políticos, ano após ano, induzem o eleitor à falsa impressão de que o voto conferido a partido ou candidato de

2 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 jul. 2017.

3 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

sua preferência espelhará, fidedignamente, seus anseios à frente do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.<sup>4</sup>

Neste estudo, com esteio em doutrina, jurisprudência e na legislação pátria, serão pontuadas, sem intento exaustivo, mas com vista a uma construção histórica e gradativa, questões estruturais da representação política no Brasil no tempo presente.

Como se verá, o voto qualificado, dentro do contexto aqui desenvolvido, é aquele decorrente de um processo eletivo que vise à apresentação de diretrizes partidárias distintas (pluripartidarismo) e protegidas do acondicionamento comercial (publicidade), descompromissado com a futura execução de planos de governo e/ou promessas de campanha.

Para tanto, o conceito de cidadania, a diferença entre ser cidadão e ser eleitor, a natureza do mandato eletivo, tanto quanto o surgimento, o propósito e a formação das agremiações partidárias foram assinalados como pontos fulcrais da investigação que segue.

Uma nova ordem jurídica, que vise assegurar o direito ao voto livre de distorções propagandísticas, do poder político-econômico inadequadamente utilizado, da falta de perspectivas de lealdade às propostas defendidas no horário eleitoral gratuito, conforme se verá, é necessária.

## 2 DEMOCRACIA E PODER

Etimologicamente, democracia significa poder do povo. Mais que uma definição, ou ideia, a possibilidade de decidir as questões públicas é uma construção histórica, resultante de conflitos e aperfeiçoada na prática, mediante pactos de regência construídos para a realização do bem comum, em nome da coexistência harmônica.

É natural que grupos distintos, coabitando uma mesma região, contraponham interesses e abram disputa pelo poder de dar a palavra final nas questões que considerem mais relevantes. Nesse sentido, por disponibilizar ferramentas de diálogo, aproximando a sociedade do consenso na definição dos seus roteiros, a democracia pode ser concebida como um instrumento

<sup>4</sup> Vale destacar que a menção ao termo poder, neste caso, remonta aos clássicos estudos de Aristóteles, John Locke, Rousseau e Montesquieu, que não serão aprofundadas no momento, vez que escapam ao tema central deste estudo.

de pacificação, capaz de amainar o desequilíbrio de forças nas relações humanas.

Norberto Bobbio, em estudos avançados sobre filosofia política, apresentou sua ideia preferencial acerca do tema:

As definições de democracia, como todos sabem, são muitas. Entre todas, prefiro aquela que apresenta a democracia como 'poder em público'. Uso essa expressão sintética para indicar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados 'vejam' como e onde as tomam.<sup>5</sup>

Prosseguindo em sua linha de raciocínio, o autor italiano asseverou:

A definição da democracia como poder em público não exclui naturalmente que ela possa e deva ser caracterizada também de outras maneiras. Mas essa definição capta muito bem um aspecto pelo qual a democracia representa uma antítese de todas as formas autocráticas de poder.

[...]

A principal razão pela qual o poder tem a necessidade de subtrair-se do olhar do público está no desprezo ao povo, considerado incapaz de entender os supremos interesses do Estado (que seriam, no julgamento dos poderosos, os seus próprios interesses) e presa fácil dos demagogos.<sup>6</sup>

Com percuciência, Bobbio rememorou que “a democracia sempre foi concebida unicamente como governo direto do povo e não mediante representantes do povo, o juízo predominante sobre essa forma de governo foi, a começar pela Antiguidade, negativo”.<sup>7</sup>

Mais adiante, o pesquisador defendeu que alguns conceitos e procedimentos tidos hodiernamente como próprios da democracia, na verdade, são seculares, e podem ser utilizados em diversas formas de Estado, como é o caso, por exemplo, das eleições, chegando à seguinte conclusão:

Discutiu-se durante séculos se seria melhor a monarquia hereditária

5 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 386.

6 *Ibidem* p. 387-388.

7 *Ibidem*, 2000. p. 375.

ou a monarquia eletiva: ninguém jamais pensou que uma monarquia, pelo fato de ser eletiva, deixaria de ser monarquia.<sup>8</sup>

Em linha complementar às valiosas anotações do italiano, na atualidade, como bem pontuou Colin Bird, prevalece a concepção de que a democracia, governo das ou pelas pessoas, remete a uma prática social, qual seja, governar, visando à tomada coletiva de decisões.<sup>9</sup>

Bobbio, atento aos valores em testilha, chegou a resumir os “universos processuais que caracterizam a democracia”:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre as diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria livre deve limitar os direitos da minoria, particularmente, o direito de se tornar, por sua vez, maioria em igualdade de condições.<sup>10</sup>

Em comunhão com a linha de pensamento supratranscrita, Reinaldo Dias constatou que “a ideia de representação política foi decisiva nos sistemas democráticos, principalmente pelo aspecto legitimador que possui”.<sup>11</sup>

8 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000., p. 373.

9 BIRD, Colin. *Introdução à filosofia política*. São Paulo: Madras, 2011.

10 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 427.

11 DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2013.

O predito autor, aprofundando seu raciocínio, definiu o mecanismo pelo qual, nas sociedades democráticas, a responsabilidade de fazer valer os anseios populares é validada:

As eleições operam como símbolo e instrumento eficaz de legitimação e organização do poder nas sociedades que se estruturam tendo como base o pluralismo político. A eleição é um procedimento reconhecido pelas normas de uma organização por meio da qual todos ou parte dos membros escolhem um número menor de pessoas, ou somente uma, para representá-las, ocupando posição de autoridade nessa entidade.<sup>12</sup>

A experiência histórica da democracia direta, citando-se o exemplo de Atenas, Grécia, foi superada; o conceito de cidadania (considerando-se para o momento, a possibilidade de participar da tomada de decisões nos aspectos mais relevantes da vida em comum) ganhou conotação distinta daquela adotada na Idade Antiga, surgindo, gradativamente, a necessidade de construir um novo meio de expressão das escolhas populares, qual seja, a representação política definida pelo voto.

Nesta toada, observando as relações de poder advindas do sistema de espelhamento social, Estevão C. de Rezende Martins alertou:

A cultura política contemporânea tende a levar mais em conta o poder instituído do Estado e a negligenciar o poder originário dos cidadãos. No âmbito da reflexão aqui levada a cabo, essa contraposição é relevante para que se aprenda o alcance do binômio cultura e poder. Em ambos os termos encontram-se incluídas duas acepções. Tem-se tanto o poder da cultura, que é o eixo temático que aqui se ressalta, como se dispõe a cultura do poder, que contribui para a idealização da estrutura formal do Estado e do sistema internacional nele formado. Incurrir-se-ia em renovado equívoco se a ênfase viesse a recair em apenas uma dessas acepções. O que interessa, em primeira linha, é a equação em que elas ocupam função. Ou seja, o poder e os poderosos devem ser distinguidos contra o pano de fundo da cultura política em que faz sentido usar tais termos.<sup>13</sup>

Na verdade, a equação formada pelas variáveis “poder instituído do Estado” e “poder originário dos cidadãos” deve conduzir a um resultado de equilíbrio, segurança e bem-estar comunitário.

12 DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 179.

13 MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Cultura e poder*. São Paulo: Saraiva, 2007.

Sobreleva-se, como instrumento de consolidação dos referidos vínculos de poder, o processo eleitoral, que pode ser delimitado conceitualmente deste modo:

Ensina a doutrina que processo eleitoral é o termo que significa, a um só tempo, exercício da relação processual no âmbito do Direito Eleitoral e o complexo de atos relativos à realização das eleições, ora com maior extensão, representando todo o processo (alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral, votação, apuração e totalização de votos, proclamação dos resultados e diplomação), ora com menor, representando uma ou algumas dessas fases, como a votação.

[...]

Assentou-se, ainda, que o processo eleitoral não pode ter seu início delimitado temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorreriam, até então, as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior (antes do advento da Lei 13.165/2015). A fase pré-eleitoral não coincidiria com as datas das convenções partidárias, pois, coincidiria muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no TSE. Com base nessas premissas, assentou-se no STF que a competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição Federal exige que qualquer modificação das regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.

[...]

Todavia, é possível falar em um processo eleitoral em sentido estrito, isto é, um processo eleitoral específico para cada eleição. Enquanto o processo eleitoral em sentido amplo não tem data, o processo eleitoral em sentido estrito é calendarizado, de modo que se pode falar no 'processo eleitoral para as eleições de 2012', no processo eleitoral para as eleições de 2014, no processo eleitoral para as eleições de 2016 e etc., de modo que restam perenizados, como se deles fosse realizada uma fotografia.<sup>14</sup>

A toda evidência, a eleição se presta a equilibrar as forças sociais, permitindo, inclusive, o ingresso das minorias, das distintas linhas de pensamento, na disputa política para, ao fim, legitimar o vínculo entre eleitores e mandatários.

Dada a natureza do elo constituído entre o povo e o Estado, quanto mais claras e estáveis forem as regras atinentes à cadeia de atos que resul-

<sup>14</sup> CHEIM, Flávio Jorge; LIBERATO, Ludgero Ferreira; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*, Salvador: Juspodivm, 2016.



tam no exercício do sufrágio, mais confiável será o acordo de representação firmado entre eleitores, candidatos e partidos políticos.

Na democracia, o poder não é um fim em si mesmo. Empreende-se tempo e energia para que, após disputa aberta, determinadas pessoas, escolhidas por seus atributos morais e ideológicos, tornem-se a imagem, o retrato, do grupamento ao qual pertencem.

Quando, no exercício do seu mister, o administrador dos interesses comuns se desconecta da comunidade, agindo em nome próprio, ou de grupo específico, a relação de poder construída para fins democráticos se esvai; o aparato estatal torna-se indesejada ferramenta de imposição de vontades.

Para diminuir as chances de conjunturas desta natureza, o exercício do sufrágio é objeto de intensa regulamentação, uma vez que o processo eleitoral, para conter viés democrático, deve reverberar na escolha de mandatários que se vejam obrigados a manter linha de ação congruente com os compromissos assumidos com o povo durante a campanha por votos.

### **3 CIDADANIA, SUFRÁGIO E MANDATO**

Desde os tempos mais remotos, as pessoas compartilham interesses e dividem espaços físicos. Sem dúvidas a nossa espécie é gregária.

Secularmente, as comunidades se organizam de forma distinta e, algumas delas, optam pela coexistência pautada no respeito mútuo, na observância às demandas globais, sem desconsiderar as minorias, na divisão de responsabilidades conforme as condições de cada um, enfim, pela proteção ao indivíduo, independentemente de sua origem ou posses.

Nos ambientes onde a interação humana é alçada a um patamar mais elevado, objetivando a pacificação e o desenvolvimento do tecido social, embrionariamente, foi lapidada a condição cidadã.

Debruçando-se sobre o tema, o professor titular de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo, Dalmo de Abreu Dallari, assim se manifestou sobre a cidadania:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro

do grupo social. Por extensão, a cidadania pode designar o conjunto das pessoas que gozam daqueles direitos.

[...]

A cidadania que no século XVIII teve sentido político ligando-se ao princípio da igualdade de todos, passou a expressar uma situação jurídica, indicando um conjunto de direitos e deveres jurídicos. Na terminologia atual, cidadão é um indivíduo vinculado à ordem jurídica de um Estado. Essa vinculação pode ser determinada pelo local do nascimento ou pela descendência, bem como por outros fatores, dependendo das leis de cada Estado. Assim, por exemplo, o Brasil considera seus cidadãos, como regra geral, as pessoas nascidas no território brasileiro ou que tenham mãe ou pai brasileiro.

Essa vinculação significa que o indivíduo terá direitos que a lei assegura a cidadãos daquele Estado, tendo também o direito de receber proteção de seu Estado se estiver em território estrangeiro.<sup>15</sup>

À vista do texto susotranscrito, é possível dizer que a noção de cidadania ultrapassa o espectro da participação em decisões da coletividade. Cidadão é o indivíduo que goza da proteção estatal para o exercício de direitos e deveres histórica, social e juridicamente consagrados.

Jorge Miranda define a cidadania como a qualidade do membro do Estado, como status daqueles que, sendo destinatários “da ordem jurídica estatal”, são “sujeitos e os súditos do poder”.<sup>16</sup>

Vida, liberdade, dignidade, igualdade formal e material, saúde, educação, trabalho e moradia são exemplos de garantias balizadas pelo Estado brasileiro a seus cidadãos.

Lado outro, o comparecimento sazonal às urnas para votar, as convocações da Justiça Eleitoral para trabalhar como mesário, a apresentação ao serviço militar obrigatório e o pagamento de tributos exemplificam deveres cidadãos existentes em nossa ordem legislativa.

Dito isso, nota-se que a possibilidade de voto direto e secreto, não denota, por si só, a plenitude da condição cidadã.

De contrapartida, diga-se também, o impedimento em consignar, nas urnas, a preferência política, não desvela o alijamento do sistema de proteção à pessoa humana, consagrado pela Carta Magna aos brasileiros.

Evidentemente, a ausência de vínculo obrigatório entre a cidadania e

15 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2012.

16 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

o sufrágio não diminui a importância deste direito político consagrado pela CF/88 como meio de exercício da soberania popular.

De todo modo, no que toca ao exercício do voto, insta salientar que o Estado, por razões diversas, pode obstaculizar/relativizar tanto o *ius suffragii*, quanto o *ius honorum*. Noutras palavras, nem todos os membros da comunidade estão habilitados a participar do processo eleitoral, seja no pólo ativo (eleitor), seja no passivo (candidato), o que não denota, sob hipótese alguma, que destas pessoas foi retirado o status de cidadão.

### 3.1 O SUFRÁGIO UNIVERSAL: EXPRESSÃO DA SOBERANIA POPULAR

A participação na tomada de escolhas estatais foi abordada pelo legislador constituinte no Capítulo IV da Carta Magna de 1988. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco discorreram sobre o tema:

Os direitos políticos formam a base do regime democrático. A expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto e secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos. Nos termos da Constituição, a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14).<sup>17</sup>

101

O sufrágio universal, enquanto direito de votar e ser votado em eleições livres, não é uma terminologia precisa. São inúmeras as restrições ao escrutínio. Todo brasileiro que quiser participar do processo eleitoral deve atender a requisitos legais mínimos.

Num primeiro momento, pode-se destacar a situação dos menores de dezoito e maiores de dezesseis anos, que juntamente com os septuagenários não têm dever legal de votar.

Ademais, para participar do escrutínio, é necessário estar alistado como eleitor e ter domicílio eleitoral na circunscrição.

Diga-se ainda que, acaso o cidadão seja aspirante a cargo eletivo,

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

deve preencher todas as condições de elegibilidade (art. 14 da Constituição Federal), registrabilidade,<sup>18</sup> comprovar ser escolarizado, alistável, conforme dispõe a LE,<sup>19</sup> além da sua não incidência nas hipóteses de inelegibilidade descritas pela Lei Complementar nº 64/1990.<sup>20</sup>

Mais que isso, o candidato deve estar no pleno exercício de seus direitos políticos e, a depender do cargo, deverá ser brasileiro nato.

De outra banda, os presos com sentença condenatória transitada em julgado, os menores de dezesseis anos e cidadãos cuja inscrição eleitoral tenha sido cancelada servem como amostra do grupo de pessoas que não podem exercer a cidadania ativa.

Atento a isso, Dalmo Dallari escreveu:

Como é evidente, a possibilidade de exercer o direito de votar, que é o direito político fundamental, implica séria responsabilidade, pois, a experiência já tem demonstrado que uma escolha inadequada pode ser desastrosa para o Estado e, em última análise, para o próprio povo. Assim, pois, coloca-se o problema da extensão do direito de sufrágio, havendo duas posições básicas: a que defende o sufrágio universal e a adepta do sufrágio restrito.

A conquista do sufrágio universal foi um dos objetivos da revolução francesa e constou dos programas de todos os movimentos políticos do século XIX, que se desencadearam em busca da democratização do Estado. Atualmente é fórmula consagrada nas constituições que o voto é universal. É necessário, porém, ter-se em conta que a expressão universal, não tem, na verdade, o alcance que o termo sugere. Na verdade, quando se buscou na França, no século XVIII, a afirmação do sufrágio universal, o que se pretendia era abrir caminho para a participação política dos que, não sendo nobres, não tinham qualquer posição assegurada por direito de nascimento.

[...]

Um exame das restrições ao direito de sufrágio demonstrará as tendências relativas à concessão da cidadania ativa. Em princípio, todo cidadão deve ter o direito de participar da escolha de seus governantes, mas, por vários motivos, alguns geralmente considerados justos e outros

18 CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

19 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 out. 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: 13 jan. 2017.

20 BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

reconhecidamente alegados em atitude conservadora ou em defesa de privilégios, todas as constituições estabelecem algumas restrições.<sup>21</sup>

O sistema eleitoral do Brasil, em que pesem as citadas restrições, privilegia a máxima participação popular na escolha daqueles que vão legislar/gerir nas unidades federativas.

Mencione-se que o Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre o tema, discorrendo acerca do princípio do sufrágio universal, em questões de natureza prática, atinentes a imposições formuladas pela legislação infraconstitucional ao eleitorado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 91-A, *CAPUT*, DA LEI 9.504, DE 30.9.1997, INSERIDO PELA LEI 12.034, DE 29.9.2009. ART. 47, § 1º, DA RESOLUÇÃO 23.218, DE 2.3.2010, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. OBRIGATORIEDADE DA EXIBIÇÃO CONCOMITANTE, NO MOMENTO DA VOTAÇÃO, DO TÍTULO ELEITORAL E DE DOCUMENTO OFICIAL DE IDENTIFICAÇÃO COM FOTOGRAFIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO POSTULADO DO LIVRE EXERCÍCIO DA SOBERANIA E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERIGO NA DEMORA CONSUBSTANCIADO NA IMINÊNCIA DAS ELEIÇÕES GERAIS MARCADAS PARA O DIA 3 DE OUTUBRO DE 2010. 1. A proximidade das eleições gerais de 3 de outubro de 2010 e a invulgar importância do tema enfrentado na presente ação direta, relativo ao livre exercício da cidadania pela expressão do voto, autorizam o procedimento de urgência previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, a fim de que o Tribunal possa se manifestar antes de eventual perecimento de direito. 2. A segurança do procedimento de identificação dos eleitores brasileiros no ato de votação ainda apresenta deficiências que não foram definitivamente solucionadas. A postergação do implemento de projetos como a unificação das identidades civil e eleitoral num só documento propiciou, até os dias atuais, a ocorrência de inúmeras fraudes ligadas ao exercício do voto. [...] 5. Reconhecimento, em exame prefacial, de plausibilidade jurídica da alegação de ofensa ao princípio constitucional da razoabilidade na interpretação dos dispositivos impugnados que impeça de votar o eleitor que, embora apto a prestar identificação mediante a apresentação de documento oficial com fotografia, não esteja portando seu título eleitoral. 6. Medida cautelar deferida para dar às normas ora impugnadas interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que apenas

21 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2012. p. 184.

a ausência de documento oficial de identidade com fotografia impede o exercício do direito de voto.<sup>22</sup>

Visto por esta perspectiva, o ordenamento pátrio está sintonizado com o ideal democrático anteriormente citado, porquanto faculta à ampla maioria dos cidadãos o exercício do sufrágio que, nos termos da Constituição Federal, em conjunto com o voto direto, secreto e de igual valor para todos, é meio de exercício da soberania popular.

De todo modo, para compreender os moldes em que o mandato eletivo, elemento central da representação política conquistada por votação, é obtido, importa ter em conta que inexistente participação popular absoluta nas eleições promovidas pelo Estado brasileiro.

Votantes e elegíveis constituem, na verdade, uma parcela qualificada dos cidadãos.

### 3.2 O MANDATO, FERRAMENTA DO INTERESSE COLETIVO

Está claro que os rumos a serem tomados pelo Estado, ao menos num primeiro momento, residem nas mãos de um grupo de pessoas: os eleitores. São eles os legitimados a conferir o exercício do poder aos partidários das correntes ideológicas de sua preferência.

Ultimado o escrutínio, com a determinação dos candidatos vencedores, inicia-se um período de exercício de poder em prol da comunidade: o mandato eletivo, corolário do processo eleitoral, fruto de um pacto de vontades direcionado a conformar um status jurídico de representação.

Atento a este fenômeno, Orides Mezzaroba pondera acerca da relação representante-representado na teoria do mandato:

A relação de representação pressupõe duplicidade de sujeitos, ou seja, um que representa e um que é representado. Entretanto, em qualquer ato que envolva a representação, a maior dificuldade reside em precisar com segurança quais são as relações que existem entre o representante e o representado, levando em consideração, por exemplo, a fidelidade do representante às características peculiares do representado ou a

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.467 - MC. Relator: Min. Ellen Gracie, julgado em 30.9.2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.00000000br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980042>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

possibilidade de que, no uso de sua liberdade discricionária, o representante tome decisões que atribui aos representados, a partir de seus próprios critérios.<sup>23</sup>

O mesmo autor defende que, existem três tipos de mandato: 1) o imperativo, ou vinculado, que é a relação onde todos os atos dos representantes devem ser, antecipadamente, aprovados pelos representados, que, na verdade, funcionam como seus “sucedâneos imediatos”; 2) o mandato representativo ou virtual, que foi reconhecido formalmente, pela primeira vez, na Constituição Francesa de 1791 e que pressupõe “o deslocamento da Soberania nacional para o órgão representativo” e; 3) o mandato partidário ou comissionado, onde o filiado teria suas ações delimitadas pelo programa da grei, sob pena de revogação do seu mister representativo.<sup>24</sup>

Enfrentando o mesmo tema, manifestou-se Bobbio:

O representante, uma vez eleito, rescinde a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor, e deve ocupar-se dos assuntos gerais do país, donde, por conseguinte, não pode ser revogado por não ter executado as ‘instruções’ daqueles que o elegeram.

[...]

Além das razões sociais e técnicas que podem ter levado à afirmação do princípio da representação política como representação sem vínculo de mandato, existe uma razão substancial que diz respeito ao problema fundamental da política, o problema de quem detém o poder último ou soberano em um determinado grupo social organizado. Uma das possíveis definições de soberano é exatamente esta: soberano é aquele que, qualquer que seja a forma de governo, monárquica ou republicana, autocrática ou democrática, está capacitado a tomar decisões coletivas, válidas para todos os membros daquele grupo organizado, sem vínculo de mandato.<sup>25</sup>

Ainda problematizando a questão, o catedrático italiano afirmou:

Se depois de considerarmos o mandato livre como um instituto característico da democracia representativa, haveremos de convir que sua crítica mais radical veio do movimento operário de inspiração marxista, a reboque das famosas reivindicações de uma representação verdadeira e própria, e portanto com poder de revogação do mandato por

23 MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

24 *Ibidem*, p. 71.

25 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 462-463.

parte do mandante.<sup>26</sup>

Os comentários em epígrafe tratam, na realidade, da distinção entre o mandato eletivo livre (representativo ou virtual) e vinculado, mas não abordam, nem tinham pretensão de fazê-lo, o tema em sua completude, haja vista as peculiaridades da relação estabelecida entre titulares e legitimados ao exercício do poder estatal, ou melhor, do poder conferido pelos nacionais ao Estado.

Para evitar digressões e fixar um entendimento mais aprofundado acerca do tema, vale citar, novamente, o posicionamento encampado pelo professor da Universidade Federal de Santa Catarina, que sintetizou as críticas ao mandato representativo e os propósitos embutidos na elaboração do conceito de mandato partidário. Veja-se:

O modelo de mandato político representativo é o que, ainda hoje, se encontra em prática nas experiências democrático-representativas, constituindo-se em seu modelo típico de representação política. Entretanto, no final do século XIX e início do século XX, a Democracia Representativa passa a ser objeto de fortes críticas. Sob o fundamento de não possibilitar o real controle dos representados sobre as decisões de governo e de não estabelecer quaisquer mecanismos jurídicos de controle ou prestação de contas dos representantes aos seus eleitores, a Democracia Representativa, assentada no modelo de *mandato representativo*, começou a sofrer severas críticas, sobretudo pelo caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos. Este quadro de impasse ético-político verificado pela Democracia Representativa é o que vem persistindo até os dias atuais.

Uma tentativa significativa de formulação de novo modelo capaz de responder às demandas ainda não satisfeitas pela Democracia liberal-representativa veio a se configurar na formulação kelseniana do *Estado de Partidos*.

[...]

O *Partido Político* passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse novo modelo, 'os verdadeiros candidatos' passariam 'a ser os partidos com seus programas e não os indivíduos que postulam

26 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 467.



cargos eletivos'. A imperatividade decorreria da *fidelidade partidária*. Vale dizer que os *mandatos* pertenceriam ao *Partido Político*, e os seus titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro.<sup>27</sup>

Independentemente da natureza, o mandato político, conquistado em eleições legítimas, deve ser fruto do livre convencimento da sociedade. Decorre de uma opinião majoritária, que por seu turno, só é democrática se houver observância ao sufrágio universal.

O candidato, dentro do período de campanha, tem o papel de demonstrar posicionamento ideológico e um plano de governo/gestão.

A cadeia de direitos e deveres que conferem a condição cidadã aos brasileiros, para ser mantida, depende da observância aos compromissos político-partidários firmados pelo trinômio eleitor/partido/candidato durante as eleições.

Superada a pugna eletiva, o mandatário assume o dever de preservar a confiança depositada nas urnas, mantendo linha de coerência com a conduta adotada e as propostas que formulou enquanto ainda não estava investido em sua função pública.

Não se trata, apenas, de uma questão de fidelidade, mas principalmente de respeito ao poder soberano do povo e à própria lógica democrática da representação política.

Quando o interesse das gentes, desmotivada e reiteradamente, não é observado, o vínculo entre governantes e governados não subsiste. Assim, o mandato, obrigatoriamente, deve refletir uma linha de governabilidade previsível, estável, condizente com as expectativas fomentadas na sociedade durante o prélio político.

### 3.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DIFERENÇAS ESTABELECIDAS PARA OS SISTEMAS MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

No ordenamento brasileiro, o mandato assume características distintas a depender do cargo ocupado.

<sup>27</sup> MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 77-78.

Candidatos eleitos para chefiar o Poder Executivo de Municípios e Estados, ou para liderar a República, além de exercerem as atribuições típicas de gestor público, só podem disputar uma reeleição.

Senadores, deputados federais e estaduais, bem como os vereadores, vão trabalhar, precipuamente, na função legiferante.

Vale dizer que, para fixação da diretriz de fidelidade partidária à qual estará adstrita a autoridade pública, a divisão entre membros dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme apresentada, é de pouca serventia. O que importa, nesse sentido, é o sistema utilizado para a disputa do cargo: majoritário ou proporcional.

Assim, senadores, prefeitos, governadores, presidente da República e os respectivos vices, estão sujeitos a uma diretriz normativa quanto ao vínculo partidário.

Por outro lado, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores devem obedecer a regime distinto, especialmente construído com lastro em decisões judiciais, dentre outras iniciativas.

Em maio de 2007, Supremo Tribunal Federal foi provocado a deliberar acerca do entendimento do presidente da Câmara dos Deputados à época, que negou os pedidos apresentados pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, pelo Partido Popular Socialista – PPS e pelo Partido Democratas – DEM (antigo Partido da Frente Liberal – PFL) no sentido de declarar a vacância dos mandatos exercidos por deputados federais que abandonaram suas agremiações.

Conjuntamente, foram julgados os Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, conforme ementa e fundamentação transcritas parcialmente, com vista ao que mais importa para o momento:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTES. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTI-

DAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo.

3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007.

4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.

5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada.<sup>28</sup>

Foi nesse contexto que o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610/2007, regulamentando a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária, tanto no que diz respeito ao rito, quanto nos aspectos materiais da contenda.<sup>29</sup>

Os próprios partidos foram legitimados para requerer a decretação da perda do cargo eletivo, num prazo de trinta dias contados da desfiliação, podendo agir em nome próprio, num prazo subsequente de mais trinta dias, os que demonstrassem interesse jurídico na demanda (via de regra, os suplentes do mandatário), ou o Ministério Público Eleitoral.

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602. Relator: Min. Eros Grau, julgado em 4.10.2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 out. 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2928434/mandado-de-seguranca-ms-26602-df#!>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

29 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610*, de 25 outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Foram consideradas causas justas (aquelas que não ensejavam a perda do mandato), para sair da legenda: a incorporação ou fusão de partido, a criação de partido novo, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

Ao mandatário que marchou dos quadros da grei foi facultado o ajuizamento de ação de declaração de existência de justa causa para desfiliação partidária.

Além disso, foi estabelecido um prazo máximo de sessenta dias para julgamento da lide.

O intento da Corte Maior da Justiça Eleitoral no sentido de preencher o vácuo decorrente da falta de um regramento básico para a matéria foi objeto de debate no STF.

A norma, segundo os proponentes das liças (ADIs nº 3999 e nº 4086), estava inquinada pela inconstitucionalidade decorrente da falta de competência legislativa do TSE para legislar sobre o tema.

Após intenso debate, o Tribunal Guardião da Constituição Federal deu seu veredicto. Confira-se o voto condutor do Acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999-7/DF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 22.610/2007 e 22.733/2008. DISCIPLINA DOS PROCEDIMENTOS DE JUSTIFICAÇÃO DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DA PERDA DO CARGO ELETIVO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária. 2. Síntese das violações constitucionais arguidas. Alegada contrariedade do art. 2º da Resolução ao art. 121 da Constituição, que ao atribuir a competência para examinar os pedidos de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária ao TSE e aos Tribunais Regionais Eleitorais, teria contrariado a reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (art. 121 da Constituição). Suposta usurpação de competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral (arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição), em virtude de o art. 1º da Resolução disciplinar de maneira inovadora a perda do cargo eletivo. Por estabelecer normas de caráter processual, como a forma da petição inicial e das provas (art. 3º), o prazo para a resposta e as conseqüências da revelia (art. 3º, caput e par. ún.), os requisitos e direitos da defesa (art. 5º), o julgamento antecipado da lide

(art. 6º), a disciplina e o ônus da prova (art. 7º, caput e par. ún., art. 8º), a Resolução também teria violado a reserva prevista nos arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição. Ainda segundo os requerentes, o texto impugnado discrepa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes que inspiraram a Resolução, no que se refere à atribuição ao Ministério Público eleitoral e ao terceiro interessado para, ante a omissão do Partido Político, postular a perda do cargo eletivo (art. 1º, § 2º). Para eles, a criação de nova atribuição ao MP por resolução dissocia-se da necessária reserva de lei em sentido estrito (arts. 128, § 5º e 129, IX da Constituição). Por outro lado, o suplente não estaria autorizado a postular, em nome próprio, a aplicação da sanção que assegura a fidelidade partidária, uma vez que o mandato “pertenceria” ao Partido.) Por fim, dizem os requerentes que o ato impugnado invadiu competência legislativa, violando o princípio da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III da Constituição). 3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator. 4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo. 5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar. 6. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.<sup>30</sup>

A toda evidência, pela quantidade de intervenções judiciais até aqui elencadas, percebe-se que o histórico de assentamento do atual regime de fidelidade partidária dos detentores de mandato político-eletivo no Brasil é bastante acidentado, gizando-se que as querelas não se encerraram mesmo após as primeiras manifestações do STF.

Cumpra ainda estabelecer a distinção entre aqueles que se elegeram no sistema majoritário e os que se elegeram no sistema proporcional.

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que o candidato eleito para os cargos de chefia do Poder Executivo, ou para ocupar uma vaga no Senado Federal, não tem a obrigação de manter-se, durante toda a

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999. Relator: Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12.11.2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 abr. 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14716877/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3999-df>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

legislatura, vinculado ao mesmo grêmio político.

Destacou-se a existência de inegável caráter personalista na disputa pela titularidade destes postos públicos de trabalho.

No que tange aos demais candidatos eleitos, o partido político continuou ocupando o papel de mediador, captador de anseios públicos, apto a cobrar, salvo exceções que justifiquem atitude contrária, a fidelidade dos seus filiados eventualmente eleitos para o exercício de mandato eletivo.

Essas definições, de efeito vinculante e *erga omnes*, foram consagradas, há aproximadamente dois anos, em decisão unânime, conforme texto do Acórdão da ADI nº 5081:

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

2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.

3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*).

4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.<sup>31</sup>

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081. Relator: Min. Roberto Barroso, julgamento em 27.05.2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 ago. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Finalmente, a Lei nº 13.165/2015,<sup>32</sup> promovendo acréscimos na Lei nº 9.096/95,<sup>33</sup> modificou o rol de justas causas para a desfiliação partidária inovando em relação ao que foi estabelecido pela Resolução TSE nº 22.610/2007.

A fusão, a incorporação e a criação de partidos deixaram de ser escusas para o rompimento político e, de outra banda, criou-se uma janela para livre migração partidária, qual seja, seis meses antes do prélio.

Na prática, conjugando a aplicação do art. 22-A da Lei nº 9.096/95<sup>34</sup> com o art. 9º da Lei nº 9.504/97,<sup>35</sup> acaso o estatuto do grupo político autorize, com apenas um semestre de filiação, qualquer militante escolhido para ser candidato poderá utilizar a estrutura da sigla durante as eleições e, se eleito, terá a responsabilidade de ser fiel às posturas da grei durante toda a legislatura.

A sucessão de acontecimentos que resultou na estrutura jurídica voltada à salvaguarda da fidelidade partidária no Brasil, no caso do sistema majoritário, retirou das congregações políticas o papel de mediar a relação de confiança entre eleitor e mandatário.

Os fundamentos adotados pela Corte Constitucional para chegar à determinação em vigor, não se discutem nesta senda. Contudo, sob o ponto de vista da coerência ideológica, inegavelmente, o eleitor sofreu perda consi-

32 BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

33 BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

34 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)

I II - 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).

35 Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no *caput*, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

derável, uma vez que um importante liame de interação com seus candidatos foi extinto.

Após intensas disputas, um Presidente, Senador, Governador ou Prefeito eleito por determinada sigla pode migrar para outra que defenda posturas absolutamente distintas daquelas que adotou durante o certame, sem que consequência jurídica alguma advenha do ocorrido.

A lealdade ao eleitor, no que tange, repita-se, aos votos obtidos em sistema majoritário, cuja proteção, antes, era relegada à atuação dos partidos, não conta com mecanismos de defesa e, conforme se viu, está fora do eixo central das discussões legislativas em matéria política.

No particular, lembre-se que, afinal de contas, nos termos da LE,<sup>36</sup> bastam seis meses de filiação partidária para que um determinado aspirante a cargo eletivo seja capaz de encabeçar uma chapa e, acaso vencedor do prélio, conduzir o país.

Sem dúvida, compete aos partidos ultimar a devida triagem de candidatos nas prévias eleitorais, mas em caso de surpresas, mudanças de postura, não há o que possa ser feito.

O mandato, seja ele político ou representativo, autoriza a defesa de interesses comunitários, mas não deveria alçar o mandatário à falta de divisas legais no que tange a viradas de consciência política.

#### 4 OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, da forma como são conhecidos atualmente, surgiram em meados do século XIX.

De modo geral, podem ser qualificados como grupos de defesa de interesses comuns que, obviamente, têm características distintas de outras confrarias, porquanto seu objetivo central diz respeito a todas as questões

---

<sup>36</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.



da *polis*, do Estado.

Discorrendo acerca da formatação destas entidades de direito privado, Augusto Aras ensinou:

Na virada do século XIX para o século XX, o liberalismo econômico encontra o seu ocaso, marcado pela constatação de que *o homem é o lobo do homem*. Surge o Estado Social, ou Estado da democracia social, em oposição ao Estado da democracia de direitos sociais preocupado com a redução das desigualdades geradas pelo capitalismo desenfreado e pelo livre mercado vigentes durante o Estado-Gendarme. É nessa conjuntura econômica, social e política que aparecem os partidos socialistas na Alemanha (1875), na Itália (1892), na Inglaterra (1900) e na França (1905), e uma nova ordem com um novo paradigma, um gênero denominado Estado Social, cujas espécies contribuirão para formar dois blocos: o Ocidente, que se orientará pelo Estado do Bem-Estar Social (Intervencionista de Direito) e o Leste europeu e a Ásia, o Estado socialista.

[...]

Ainda na esfera do Poder político, após a 2ª Grande Guerra, consolidou-se o entendimento acerca da necessidade de constitucionalização dos partidos políticos, como corpos intermediários situados entre a sociedade e o Estado, indispensáveis ao funcionamento da democracia representativa.<sup>37</sup>

Decerto, a formação de grupamentos desta natureza, não remonta ao período elencado linhas acima. Nesse sentido, Samuel Dal-Farra Naspolini<sup>38</sup> assinalou que, no Brasil, desde a época do Império, é possível falar em partidos políticos. Contudo, o recorte histórico anteriormente apresentado, assegura o direcionamento da discussão, observando-se a formação de um corpo social legitimado ao exercício do poder, mediante eleições democráticas.

Augusto Aras tratou, também, da importância das agremiações partidárias:

O partido funciona como mecanismo apto a institucionalizar o poder político, mediante a sua despersonalização, evitando-se a mitificação de pessoas públicas (artistas, religiosos, desportistas, locutores, salvadores da pátria, mentirosos, hipócritas, demagogos, etc.) e o subsequente surgimento de novos ditadores, a exemplo de Hitler e Mussolini, sem falar dos 'coronéis' do Nordeste, caudilhos do Sul e agora, dos 'donos' das agremiações políticas.

37 ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra)partidárias*. Bauru: Edipro, 2011. p. 12-13.

38 NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2007.

O partido político como forma de agremiação de um grupo social, se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo e se constitui da associação voluntária de pessoas com vista a alcançar fins políticos comuns, devendo estar protegido da influência do Estado, desde sua criação até sua extinção, amparado pelos princípios da liberdade e da autonomia partidárias.

Dos três Poderes estruturais e imanentes do Estado, dois deles, o Executivo e o Legislativo, têm os seus membros investidos nos respectivos cargos e mandatos necessariamente por meio de eleições periódicas, nas quais o povo elege seus representantes através da participação das agremiações políticas, tendo em vista ser a filiação partidária uma das condições de elegibilidade.

O funcionamento do Estado depende, *a priori*, da existência e da ação adotada por uma agremiação, com base em ideário, programa e diretrizes legitimamente estabelecidas, das quais devem decorrer suas plataformas e projetos políticos, submetidos à apreciação pública, a serem concretizados pelos vitoriosos do certame, havendo de corresponder à confiança do povo materializada nos votos depositados nas urnas.<sup>39</sup>

Nota-se a relevância dos partidos não apenas pelo papel de gerenciamento, organização, das diversas correntes de opinião formadas pelo tecido social, mas também na despersonalização do poder político, histórica chave de abertura ao totalitarismo e à submissão do Estado aos interesses de facções desligadas de qualquer propósito democrático.

Como não existe candidatura avulsa, os partidos são a porta de acesso ao exercício da cidadania passiva no Brasil. Têm a responsabilidade, em tese, de propalar sólida doutrina relativa às questões de interesse público, entender as camadas do estrato social, constituir, de forma coerente, bancadas legislativas e formar a base de apoio dos seus representantes no Poder Executivo.

A Teoria Geral da Política de Norberto Bobbio<sup>40</sup> sintetizou a relevância da formação de greis, ao defender que numa sociedade pluralista os principais sujeitos políticos não são tanto os indivíduos, mas os grupos organizados.

O pensador turinês foi adiante ao tratar do assunto:

A formação e o contínuo crescimento dos partidos, que se interpuseram por exigência das situações, e não por má vontade deste ou daquele grupo ávido de poder, entre o corpo eleitoral ou o parlamento, ou, mais

39 ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra)partidárias*. Bauru: Edipro, 2011. p. 14.

40 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 455.

em geral, entre o titular da soberania e quem deve de fato exercer essa soberania, acabaram por despedaçar a relação direta entre eleitores e eleitos, dando origem a duas relações distintas, uma entre eleitores e partido, outra entre partidos e eleitos, que tornam cada vez mais evanescente a relação originária e característica do Estado representativo entre mandante e mandatário, ou hobbesianamente, entre o autor e o ator. A presença dessas duas relações, das quais o partido é o termo médio, o termo comum a ambos, passivo no primeiro, ativo no segundo, tem a seguinte consequência: o eleitor é apenas autor, o eleito é apenas ator, enquanto o partido é ator em relação ao eleitor, autor em relação ao eleito.<sup>41</sup>

Ator e autor, fiel da balança do poder, avalista do vínculo sinalagmático entre eleitor e mandatário, o partido político está no centro da vida pública, ou, nas palavras de João Ubaldo Ribeiro:

O partido político é a via natural de ação política (embora longe de ser a única) e, na maior parte dos Estados, o único caminho institucionalizado pelo qual se pode buscar formalmente o acesso ao poder. Nas sociedades democráticas, preserva-se, por definição, a concessão de oportunidades de manifestação e ação a todas as correntes de opinião – ou seja, a manutenção do pluralismo democrático. A aglutinação e a promoção dessas diversas correntes é a função dos partidos políticos. Eles organizam a ação política, dão-lhe estrutura e direcionamento, procurando evitar o desperdício e a irracionalidade das meras ações individuais desconcatenadas.<sup>42</sup>

Como já foi visto, o grau de influência das organizações políticas em relação ao mandato eletivo varia conforme o cargo ocupado (se decorrente de eleição majoritária, ou proporcional); ainda assim, é inegável a relevância destas instituições que, inclusive, de acordo com a vontade do legislador pátrio, detêm relevante papel na estrutura organizacional do Estado brasileiro.

#### 4.1 CRIAÇÃO, OBJETIVOS E FUNCIONAMENTO

As agremiações partidárias são pessoas jurídicas de direito privado, com poder de autorregulamentação e que, por lei, têm o papel de assegurar a autenticidade do sistema representativo.

41 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 469.

42 RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, por que manda, como manda*. São Paulo: Objetiva, 2010.

Podem ser livremente, criadas, fundidas, incorporadas, ou extintas; devem ter campo de ação nacional e não podem estar associadas ou subordinadas a governos estrangeiros e instituições militares ou paramilitares.

Sobretudo após adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devem registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral, observando, para tanto, a necessidade de contar com apoio que corresponda a, no mínimo, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos válidos, de eleitores não filiados, calculados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados brasileiros, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) dos votantes que tenha comparecido às urnas em cada um deles.

Não é de se estranhar o estabelecimento de tantos requisitos para que os partidos funcionem, haja vista o disposto no art. 1º da Lei nº 9.096/95.<sup>43</sup>

Somente após a superação destas etapas é que será facultado ao novo partido o ingresso em disputas eleitorais, uma vez que, independentemente dos votos obtidos, são eles fiadores e defensores da genuinidade do sistema representativo e dos direitos fundamentais assegurados na Carta Magna.

Atualmente, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral,<sup>44</sup> existem trinta e cinco partidos registrados no Brasil, sendo que onze deles foram fundados neste século.

Para cumprir seu objetivo, essas instituições têm acesso a dinheiro público (fundo de assistência financeira dos partidos políticos) e, bem por isso, estão sujeitas a regime de prestação de contas, destinado a garantir a lisura de sua movimentação financeira anual.

A fim de que se tenha uma noção, conforme dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral,<sup>45</sup> no ano de 2016, a dotação orçamentária do fundo partidário alcançou o montante de R\$ 737.890.048,00 (setecentos e trinta e sete milhões, oitocentos e noventa mil reais e quarenta e oito reais).

Considerando a natureza e destinação das agremiações políticas, estes recursos, em tese, devem ser empregados para fins republicanos, atrelados,

43 BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

44 PARTIDOS políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

45 DISTRIBUIÇÃO do fundo partidário 2016: duodécimos. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-de-fundo-partidario-duodecimos-2016-1456856952459>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

essencialmente, à manutenção do grupamento, à defesa das suas doutrinas, bem como à interação com o povo.

#### 4.2 ÓBICES À PERSECUÇÃO DA FINALIDADE PARTIDÁRIA

Os partidos, no formato que hodiernamente conhecemos, são fruto de uma construção histórica destinada a favorecer o acesso popular às decisões de governo e se prestam ao mister de despersonalizar o poder político, evitando a mitificação de pessoas públicas.<sup>46</sup>

Para tanto, recebem apoio do fundo partidário e contam com tempo de propaganda nos meios de comunicação de massa. Na verdade, estas greis têm peso determinante no uso do rádio e da televisão, independentemente de ser ano de eleições.

Num sistema que vela pelo pluralismo político, a criação e o funcionamento de tais agremiações é tão significativo que foi detalhado pelo legislador infraconstitucional.

Os partidos, nos termos expressos da LOPP devem “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.<sup>47</sup>

No entanto, a matéria eleitoral não encontra um bom padrão intelectual no que tange ao papel das siglas de representação popular.

De acordo com o CE,<sup>48</sup> os votos obtidos em eleições proporcionais estão sujeitos a uma cláusula de desempenho que retira força da legenda, impondo aos aspirantes a cargo eletivo a necessidade de atingir votos equivalentes a dez por cento do quociente eleitoral.

Esse cenário induz à personalização das campanhas, ao investimento na figura do candidato que possa atingir o patamar mínimo de simpatizantes

46 ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra)partidárias*. Bauru: Edipro, 2011.

47 BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

48 BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

na hora do escrutínio.

Tudo isso em meio à janela de filiação criada pelo art. 9º da LE,<sup>49</sup> que concebe, a seis meses do prélio, que seja possível estabelecer entre candidato e partido uma relação forte o suficiente para justificar o pedido de confiança do eleitorado em nome de uma causa coletiva.

Neste particular, mencione-se ainda que, atualmente, o regime de fidelidade partidária não prevê vinculação específica de quem obteve mandato eletivo no sistema majoritário, com o partido pelo qual se elegeu.

Isso significa em tese que bastam seis meses de convívio para que um certamista esteja apto a exprimir a corrente ideológica que identifique uma parcela dos cidadãos e, após obter êxito nas urnas, dela possa se desvincular, sem enfrentar consequência legal alguma.

Na verdade, o direito pátrio carece de um regime de lealdade eleitoral mais amplo.

Já que se chegou à conclusão no sentido de que o trãnsfuga que foi eleito para ocupar uma cadeira no Senado, ou que esteja na chefia do Poder Executivo municipal, estadual, ou federal não precisa manter linha de coerência com o grupo político que sustentou sua candidatura, seria pertinente resguardar o laço de valores, opiniões e crenças firmado entre candidato e eleitores durante a campanha.

Ocorre que a normatização da matéria é outro quesito a ser enfrentado.

As escolhas que vêm se assentando após o advento da Constituição Federal de 1988 revelam que o processo eleitoral brasileiro ainda está sendo construído e que essa caminhada política está sujeita a grande intervenção do Poder Judiciário, pois é intensa a quantidade de querelas ajuizadas no Tribunal Constitucional do País.

Some-se a isso que a atividade legislativa, em ações esparsas, promove inovações constantes, que nem sempre qualificam o sistema eleitoral.

Independentemente das opções erigidas ao status de lei é preciso ter um mínimo de estabilidade quanto às regras postas ao eleitorado, o que,

49 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 out. 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: 13 jan. 2017.

infelizmente, ainda não é o caso brasileiro.

A Lei dos Partidos Políticos, a Lei Geral das Eleições e o Código Eleitoral já foram objeto de inúmeras reformas, mas nenhum projeto de unificação das regras tratadas por estes diplomas chegou a ser concluído.

Ademais, como se viu, questões relevantes ainda serão julgadas pelo STF, o que pode implicar na elaboração de novas leis.

A instabilidade em destaque dá margem para dois questionamentos: 1) as nossas eleições estão condicionadas à casuística?; 2) não temos organização suficiente para ultimar um estudo que implique na remodelação duradoura das leis eleitorais?

Ainda na década de 90, Luís Virgílio Afonso da Silva, com profundidade, já assinalava certas vicissitudes do sistema eleitoral brasileiro, direcionando duras críticas ao funcionamento dos partidos políticos:

É notória a ideia de que os partidos políticos brasileiros pouco ou nada significam. É notório que, para vários candidatos, não faz diferença o partido pelo qual se candidatam, já que o importante é a campanha pessoal. Em suma, é difícil no Brasil falar em política partidária, pois as campanhas são preponderantemente individuais. Mas o efeito mais pernicioso dessa individualização das campanhas é a disputa intrapartidária, o que incentiva ainda mais a indisciplina e torna o papel dos partidos políticos ainda mais desprezível.

[...]

Em termos simples, *é cada um por si e todos contra todos*, independente do partido ou ideologia. Os partidos brasileiros poderiam ser considerados como um exemplo, provavelmente involuntário, daquilo que a literatura sobre partidos políticos das últimas décadas classifica como fenômeno dos *catch-all parties*, que seriam aqueles partidos que, abandonando uma estrutura ideologicamente hermética, passam a ter uma visão apenas pragmática das eleições, flexibilizando programas, aceitando todo tipo de candidatos, desde que isso propicie um bom desempenho nas urnas.

Os partidos passam, então, a ser somente um veículo para que alguns políticos possam se eleger, independente de posições ideológicas e programas partidários, o que os transforma nos chamados *partidos de aluguel*.

[...]

É claro que o personalismo político brasileiro não pode ser imputado apenas a problemas do sistema eleitoral. Esse personalismo tem raízes históricas que remontam à nossa colonização e à tradição lusitana. Mas é ponto pacífico que algumas características de nosso sistema eleitoral em muito contribuem para perpetuar essa tradição, centrando

o foco nos caciques partidários e impedindo que o quadro partidário brasileiro se consolide.<sup>50</sup>

Divisa-se, à frente dos dizeres do professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que as causas de desvirtuamento da representação política funcionam num mecanismo de retroalimentação.

É que a campanha focada na pessoa do candidato causa disputa por votos dentro e fora da agremiação, enfraquecendo a pauta ideológica. Em consequência disso, posturas antidemocráticas, calcadas na força do líder, do puxador de votos, daqueles que asseguram a existência da própria congregação tornam-se cada vez mais comuns.

Esse panorama, favorável à proliferação de partidos conceitualmente esvaziados, acaba por consolidar um caminho para defesa de interesses particulares.

Os óbices à atividade partidária, certamente, não decorrem apenas da falta de proposições legais ou da grande judicialização de temas políticos.

As agremiações devem se organizar internamente e, nesse particular, Luís Virgílio Afonso da Silva, defendendo a adoção de listas bloqueadas pelos partidos políticos, mais uma vez, foi direto ao ponto, com uma proposta arrojada:

Todos sabem que, no Brasil, as convenções partidárias funcionam apenas como cartório, autenticando decisões já tomadas pela cúpula do partido. Não há outra solução plausível para evitar esse fato que não a previsão da necessidade de que a lista de candidatos seja *votada e aprovada* em convenção partidária, pelo voto de todos os filiados, sendo definida a posição de cada candidato, na lista, pela sua votação pessoal. A questão pertinente, nesse caso, é se tal previsão pode ser introduzida via legislação ordinária ou se há a necessidade de emenda constitucional, em face daquilo que prevê o art. 17, § 1º, da Constituição: ‘é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento [...]’. Esse dispositivo constitucional vem sendo interpretado como uma impossibilidade de serem fixadas regras básicas para o funcionamento dos partidos políticos, ou seja, ‘liberdade de organização partidária vem sendo confundida com ausência de regras mínimas’. Parece que a própria disposição do *caput* desse artigo desautorizaria uma interpretação tão literal sobre a organização dos partidos. Se o *caput* prevê que o regime democrático

50 SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 160-162.



deve ser resguardado, parece que isso não significa apenas uma vedação àqueles partidos com programas antidemocráticos. Parece não fazer sentido, por exemplo, aceitar um partido cuja forma de escolha de candidatos seja uma espécie de leilão, sendo aceitos apenas aqueles postulantes que pagarem uma determinada soma mínima ao chefe do partido. Isso parece indicar, então, que *resguardar o regime democrático* significa também a vedação de práticas antidemocráticas no interior dos partidos.<sup>51</sup> (Grifos do autor)

À frente das palavras acima, em observância ao ordenamento nacional, especialmente à Carta Magna, é possível concluir que os partidos políticos precisam de regras gerais de funcionamento interno, com fincas a impedir o desvirtuamento da sua natureza jurídica. De nada adiantará investir em novo tratamento legislativo para a fidelidade eleitoral – termo aqui utilizado para tratar do vínculo efetivo entre candidatos, partidos e eleitores – se as agremiações não estiverem organizadas em harmonia com o regime democrático.

Os partidos que se convertem em facções voltadas à defesa de interesses particulares desfazem o elo fundamental da representação popular. Afastados do eleitor, passam a formar coligações incongruentes sob o ponto de vista ideológico e apresentam candidaturas voltadas, precipuamente, à vitória nas urnas; olvidando suas proposições estatutárias fundamentais, lutam por sobrevivência e mantêm em atividade estruturas municiadas com dinheiro público e tempo de manifestação em rádio e TV quando, na verdade, sua subsistência deixou de ser justificável.

Assim sendo, é forçoso concluir que o quadro normativo pátrio precisa ser revisado, sem sobressaltos e casuísmos, para ganhar estabilidade, adentrando, não apenas na discussão acerca da fidelidade eleitoral, ou do desempenho dos candidatos nas urnas, mas também a regras mínimas de desempenho da atividade partidária.

## 5 CONCLUSÃO

Eleitores, partidos políticos e candidatos são os pilares da relação de poder Estatal vinculante e soberana.

51 SILVA, Luis Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 177.

Interagem antes e depois do processo eleitoral, mas sempre dentro de balizas fundamentais ao propósito democrático, que têm raiz no intento de formar representações políticas confiáveis, fidedignas.

Não importa se as ações do legislador ou do chefe do Poder Executivo das unidades federativas estão condicionadas a um mandato representativo ou partidário: escolhas e determinações que passam ao largo das proposições de campanha, ou das expectativas criadas no tecido social, contrariam a fonte única do seu poder e são, portanto, ilegítimas.

Atualmente, a tecnologia permeia diversos campos de atuação humana. Não é diferente na seara eleitoral. O escrutínio realizado com urnas eletrônicas é exemplo disso.

Não obstante, recursos que certamente poderiam ser aplicados ao sistema de representação política, ainda passam longe do que é usual na matéria.

No particular, os sistemas de comunicação remota poderiam ser mais bem utilizados para aferir o grau de satisfação, ou rejeição, às medidas eventualmente adotadas na seara legislativa e/ou executiva.

É bem verdade que instituições como o Senado Federal já promovem consultas, via enquetes, pela rede mundial de computadores.<sup>52</sup>

Ainda assim, tendo em vista a finalidade última da conferência de poder soberano à classe política, que é exprimir e trabalhar os anseios do povo, sem dúvidas, o uso da ciência em favor da abertura de canais de comunicação perenes poderia ser considerado e regulamentado em nosso ordenamento.

A elaboração de projetos de lei de iniciativa popular poderia ser facilitada<sup>53</sup> com o apoio dos legisladores. De igual sorte, a atividade dos parlamentares e líderes do Poder Executivo, em temas de maior relevância, seria robustecida por ferramentas de diálogo constante.

Não se trata aqui da retomada do modelo de mandato eletivo vinculado, nem do retorno à democracia direta adotada nas cidades-Estado da Grécia Antiga. O foco está na comunicação com o intento de manter o liame entre

---

52 ENQUETES realizadas. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/enquetesrealizadas](http://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/enquetesrealizadas)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

53 MUDAMOS+. Disponível em: <<https://www.mudamos.org>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

candidatos e sufragistas durante o prélio.

De todo modo, as questões acima são um reforço ao mister de representar, condignamente, os detentores do poder estatal após as eleições. Há outros aspectos que devem ser revisitados.

O elemento subjetivo da representação política, que não pode ser ignorado, nem controlado, é imprevisível. A eventual distância entre a vontade e as palavras de um mandatário eleito só pode ser aferida com o tempo, diante das suas escolhas em situações concretas.

Apesar disso, diversos critérios do sistema de representação política brasileiro podem ser aperfeiçoados em nome da democracia.

Como bem destacou Adriano Oliveira, é invulgar que cientistas políticos e publicitários se debrucem sobre os ingredientes do voto, os determinantes que orientam quem vai depositar sua vontade nas urnas, fazendo exames comportamentais dos sufragistas para municiar os candidatos durante sua jornada eletiva.<sup>54</sup>

Nada contra investigações deste jaez. Contudo, vale repisar que, no cenário em vigor, quando o foco da disputa política, desatrelado de um plano de ação pautado em valores que se espraiam pela sociedade, visa, essencialmente, à obtenção do voto, tem-se que o objetivo principal do certame, legitimar o mandatário na condição de representante político do seu povo, corre risco de ser relegado a um plano secundário de importância.

A estrutura político-partidária do País não pode mais ser revisitada amiúde. A reformulação do sistema eleitoral não deve tardar, haja vista que, somente eliminando-se as contradições que enfraquecem o livre exercício do voto será alcançada a justa expectativa que se deposita em nossos mandatários: que nos representem politicamente com lealdade.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra)partidárias*. Bauru: Edipro, 2011.

BIRD, Colin. *Introdução à filosofia política*. São Paulo: Madras, 2011.

54 OLIVEIRA, Adriano et al. *Eleições não são para principiantes: interpretando eventos eleitorais no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Verssiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

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 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 out. 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: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.467 - MC. Relator: Min. Ellen Gracie, julgado em 30.9.2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.00000000br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980042>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999. Relator:

Min. Joaquim Barbosa, julgado em 12.11.2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 abr. 2009. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 27.05.2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 ago. 2015. Acesso em: 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de Segurança nº 26.602. Relator: Eros Grau, julgado em 4.10.2007, *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 out. 2008. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610*, de 25 outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CHEIM, Flávio Jorge; LIBERATO, Ludgero Ferreira; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*. Salvador: Juspodivm, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2012.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2013.

DISTRIBUIÇÃO do fundo partidário 2016: duodécimos. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-de-fundo-partidario-duodecimos-2016-1456856952459>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

ENQUETES realizadas. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/enquetesrealizadas](http://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/enquetesrealizadas)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Cultura e poder*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MUDAMOS+. Disponível em: <<https://www.mudamos.org>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2007

OLIVEIRA, Adriano et al. *Eleições não são para principiantes: interpretando eventos eleitorais no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2014.

PARTIDOS políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, por que manda, como manda*. São Paulo: Objetiva, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.