



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

CHRISLAYNE HELLEN MAGALHÃES

**O MANDATO É DO PARTIDO: UM ESTUDO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA
NO BRASIL**

BRASÍLIA

2023

CHRISLAYNE HELLEN MAGALHÃES

**O MANDATO É DO PARTIDO: UM ESTUDO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA
NO BRASIL**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Mestre Ana Carolina Figueiró Longo

BRASÍLIA

2023

CHRISLAYNE HELLEN MAGALHÃES

**O MANDATO É DO PARTIDO: UM ESTUDO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA
NO BRASIL**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Mestre Ana Carolina Figueiró Longo

Brasília, ____ de _____ de 2023.

Banca Examinadora

Orientadora: Profa. Mestre. Ana Carolina Figueiró Longo

Prof.(a) Avaliador(a)

Prof.(a) Avaliador(a)

O MANDATO É DO PARTIDO: UM ESTUDO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

Chrislayne Hellen Magalhães

Resumo: O presente artigo tem como objetivo a análise do instituto da fidelidade partidária, a partir de uma perspectiva democrática, isto é, como ferramenta de manutenção do Estado Democrático de Direito. Para isso, foram expostos conceitos pertinentes ao tema, como a democracia, a soberania popular, o papel do Estado, os partidos políticos e suas ideologias e os sistemas eleitorais. Além disso, apresentou-se a evolução temporal do instituto da fidelidade partidária, a partir da normatização e da jurisprudência consolidada sobre o tema. Como base teórica, utilizou-se as principais decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, além de artigos científicos publicados no portal da CAPES, bem como matérias de jornais e revistas relacionadas e doutrinas sobre o tema. Finalmente, verificou-se que a sociedade está imersa em um período de descrença política, o que se traduz em uma vulnerabilidade de representatividade com a demanda de uma revalorização do ato de governar. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado o método dedutivo, ou seja, parte de princípios e preposições gerais para chegarmos a conclusões mais particularizadas.

Palavras-chave: fidelidade partidária, soberania popular; democracia; perda de mandato; povo.

Sumário: Introdução; 1 O Papel do Estado e a Soberania Popular na Democracia; 2 Os Partidos Políticos e a Ideologia Partidária; 2.1 Sistemas Eleitorais; 2.2 A Fidelidade Partidária; 3 A Jurisprudência do STF e do TSE; 3.1 Julgados Anteriores à ADI nº 3.999; 3.2 Análise da ADI nº 3.999; 3.3 Perda do Mandato por Infidelidade Partidária; Considerações Finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Ao se falar em democracia no Brasil, abre-se um vasto campo de discussão, que é permeado por incongruências, isto é, diferentes perspectivas políticas e sociais. Desta forma, a partir da escolha do tema “o mandato é do partido: um estudo sobre a fidelidade partidária no Brasil”, pensou-se em expor os debates conceituais como início da reflexão, uma vez que estas servirão como subsídios a discussões mais profundas ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

A Democracia tem sido utilizada como o presente regime político, no qual o povo, no aspecto dos direitos políticos, participa de forma igualitária. O Brasil é um país cujo processo democrático é recente, uma vez que por muitos anos

experienciou de um cenário político conturbado. Não obstante isso, a estrutura da atual política brasileira é resultado desse contexto histórico que impulsionou várias incongruências. Em suma, esse período foi cercado, todo o tempo, por disputas e questionamentos. Assim, ainda atualmente, vive-se inseguranças nos processos políticos, visto que é um passado próximo (Ditadura Militar) que ainda permeia a memória da população. Além disso, as relações inserida no cenário político presente, em vários momentos, caracterizam-se em fisiologismos¹.

Destarte, em resposta às possíveis arbitrariedades que poderiam surgir, o legislador originário, no contexto do nosso atual Estado Democrático de Direito e através da Constituição Federal de 1988, estabeleceu e consagrou direitos - ou melhor, alguns princípios - incluindo o pluralismo político e a soberania popular, como exemplos de fundamentos da Constituição. Dessa forma, o objetivo foi reduzir incertezas, mesmo que de forma formal, proporcionando maior segurança ao processo político.

Mediante este contexto, ressalta-se que o Brasil está orientado a utilização por um sistema representativo. O voto, por exemplo, é uma manifestação da soberania popular, e se caracteriza como um evento ímpar na democracia, visto que o poder do povo transparece no resultado de uma disputa eleitoral para a escolha dos próximos governantes. Porém, essa participação popular não ocorre por meio de um único eleito, mas sim por instituições políticas, e é aí que entram os partidos políticos, pois também desempenham um papel fundamental para a democracia. Por conseguinte, o pleno funcionamento dos partidos depende da consolidação de um conjunto de instrumentos complementares integrados. A Lei nº 9.096/1995 evidencia o exposto, pois ao versar sobre os Partidos Políticos e, em seu Capítulo V, delimita as regras para Fidelidade Partidária.

Não obstante, é importante destacar o princípio da Fidelidade Partidária como um mecanismo de proteção para os partidos, sendo um dos elementos que contribuem para a preservação da estrutura política. No entanto, ao abordar essa

¹ Entende-se fisiologismo como “prática ou tendência para a prática da procura de vantagens pessoais ou favorecimentos privados no desempenho de cargos políticos ou públicos, em prejuízo do interesse público comum” (PRIBERAM, [s.d.]). Esse fenômeno que ocorre frequentemente em Parlamentos, mas também no Poder Executivo, e está estreitamente associado à corrupção política, uma vez que os partidos políticos fisiologistas apoiam qualquer governo – independentemente da coerência entre as ideologias ou planos programáticos – apenas para conseguir concessões deste em negociações delicadas.

questão, é fundamental considerar temas relacionados a ela, como o seu uso inadequado, que tem levado à banalização de seu significado no contexto jurídico.

A partir dessa banalização, ao associar do princípio de Infidelidade Partidária a mera saída do parlamentar junto do partido ou legenda pelo qual foi eleito, tem-se um conceito reducionista, porque trata apenas disso, enquanto o conceito engloba a falta de demonstração de justa causa no ato, ou seja, pressupõe que a saída seja injustificada. Ademais, apresenta-se outra possibilidade: A exclusão do eleito dos pertencentes da agremiação devido ao não cumprimento das normas estatutárias.

Ainda que haja funções que visam proteger o sistema eleitoral, questiona-se de que forma tais mecanismos podem ferir a Constituição no que tange à soberania popular, uma vez que o povo, de forma soberana, elege os seus representantes para representá-los, e a suposta infidelidade partidária faria com que os candidatos eleitos perdessem o mandato.

Em suma, o objetivo deste trabalho é analisar o instituto da fidelidade partidária a partir da perspectiva democrática, isto é, como ferramenta de manutenção do Estado Democrático de Direito. Afinal, a manutenção do mandato com o partido político significa uma possível supressão da soberania popular na escolha de seus representantes? Com base em análises de julgamentos e na legislação cabível, questiona-se: (a) o cargo deve permanecer com o parlamentar, assegurando-se assim a soberania da escolha popular?; ou (b) o cargo deve pertencer ao partido, promovendo, deste modo, maior segurança política?

O texto constitucional pontua no artigo 14, § 3º, inciso V (Brasil, 1988), que a filiação partidária é condição de elegibilidade, sendo vedada a candidatura de maneira avulsa, assim evidenciada a relevância do debate para o processo eleitoral. Assim, neste artigo, procurou-se entender como tem sido preservada a soberania popular na escolhas dos representantes do povo quando se configura a perda de mandato por infidelidade partidária; por quê e como é entendida a questão do grande fluxo migratório por diversos mandatários de cargos políticos; e quais são os meios utilizados para desencorajar essas práticas.

Como problema de pesquisa, questiona-se como a fidelidade partidária está relacionada com a atual estrutura democrática do Brasil, que possui como um dos pilares a soberania popular? Ademais, questiona-se de que modo a infidelidade

poderia impactar no processo eleitoral e se há conformidade no entendimento jurisprudencial dos tribunais ?

Para alcançar o objetivo proposto, a presente pesquisa está dividida em 3 etapas: de forma inicial, (1) apresenta-se os debates sobre democracia, a soberania popular e os processos participativos, posteriormente (2) faz-se a análise do papel dos Partidos Políticos e o conceito de ideologia partidária; então, passa-se a uma breve recapitulação do conceito de fidelidade partidária e os avanços legais desse instituto no Brasil; após, (3) é apresentada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O presente trabalho pauta-se em uma pesquisa bibliográfica, buscando delimitar interpretações a partir do levantamento teórico e bibliográfico realizado, para se alcançar conceitos e significados. Para tanto, atentou-se em utilizar textos e produções que versem sobre a soberania popular, a democracia participativa, eleições, e infidelidade partidária. Visando um maior aprofundamento, foi realizado e analisado *leading cases* referente ao tema proposto, conforme exposto no último tópico da pesquisa.

No que se refere aos meios utilizados, o estudo foi embasado em levantamentos de produções acadêmicas disponíveis em livros, artigos, trabalhos acadêmicos relacionadas ao tema, que foram encontradas por meio do Google Acadêmico, Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Os fins da pesquisa têm natureza explicativa, pois entende-se que se direciona para identificação de aspectos que possam determinar fenômenos, esclarecendo-os, além de justificar as problemáticas que interferem e explicar suas ocorrências. Com isso, passa-se ao referencial teórico da presente pesquisa, em que são apresentados conceitos importantes para o desenvolvimento do tema proposto.

1 O PROCESSO PARTICIPATIVO E A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Os debates que envolvem essas questões são provenientes de reflexões filosóficas antigas, que retomam ao Século XVII, mas continuam pertinentes para os dias atuais. Os principais pensadores da época, escolhidos para a composição deste trabalho, são Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes, John Locke e Immanuel Kant, cujas principais contribuições passo a expor.

Hobbes (2002) se concentrou na discussão sobre a inexistência da propriedade no estado de natureza, dizendo-a ter sido instituída a partir do Estado-Leviatã, isto é, após a formação da sociedade civil. Logo, para Hobbes (2002), em razão de o Estado ter sido o criador da propriedade, ele teria a legitimidade para suprimi-la de seus súditos (Mello, 2008, p. 85).

Sob outra ótica, Locke (1983) diz o contrário do que afirmado por Hobbes (2002), defendendo que a propriedade já existiria no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, se trataria de um direito natural do indivíduo, que, portanto, não poderia ser violado pelo Estado. A partir disso, ainda que o estado de natureza traga uma paz relativa, Locke (1983) entende que o contrato social é indispensável, pois o Estado poderia garantir a paz permanente, resguardada de inadequações, como a transgressão a direitos – o direito à propriedade, à vida e à liberdade, por exemplo. Ademais, o fim maior e principal para os homens se unirem em sociedades políticas, a partir de um pacto social, e submeterem-se a um governo, é, portanto, a conservação de sua propriedade (Locke, 1983, p. 495).

Por fim, mas não menos importante, Kant (1997) retoma ao conceito de Democracia, afirmando o seu caráter despótico. Kant (1997) considera que, tratando-se do particular, a vontade de todos deixa de ser a vontade de todos e passa a ser a vontade de uma parcela do povo, contra um ou alguns cidadãos. Com este quadro, poderia haver a promulgação de leis contra um cidadão particular, o que, conseqüentemente, no entendimento dele, destruiria a noção de lei, de liberdade como autonomia, e resultaria em arbitrariedade.

Rousseau (1978) conceituou o termo Soberania como nada mais do que o exercício da vontade geral, pontuando que esta jamais pode ser alienada. Afirma ainda que o poder até pode vir a ser alienado, mas não a vontade soberana do povo. Desta forma, o contrato social teria o objetivo de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja contra toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, apenas obedeça a si próprio, e se conserve tão livre quanto antes” (Rousseau, 1978, p. 32).

Observa-se que nas décadas de 1960 e 1970, começou a emergir os movimentos sociais que corroboraram para o surgimento da Democracia

Participativa, um período em que houve uma efervescência política e agitação popular. Essa nova vertente de participação popular objetivava maior participação da sociedade nos processos decisórios do Estado através de escolhas políticas (Ribeiro, 2019, p. 45).

Existem distintas abordagens para definição do termo Democracia Participativa, tendo como destaque Carole Pateman (1992) e Benjamim Barber (2003). Embora existam divergências conceituais apontadas por esses teóricos, pode-se pinçar um aspecto comum entre as análises que seria o embasamento no pensamento de Rousseau (1978).

Rousseau, supracitado, foi elevado a “teórico por excelência da participação” por Carole Pateman (1992, p. 35), isso se deu pela sua grande relevância teórica para a elaboração do modelo democrático. A teoria política desenvolvida por Rousseau pauta-se na concepção de participação, onde considera que somente por meio da vontade de todos pode-se desenvolver ações do Estado para alcançar o bem comum. Para Rousseau,

[...] só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum: pois, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o tornou possível. O vínculo social é formado pelo que há de comum nesses diferentes interesses, e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordam, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, é unicamente com base nesse interesse comum que a sociedade deve ser governada (Rousseau, 1996, p. 33).

Torna-se válido ressaltar que, na perspectiva rousseauniana existe uma evidente diferenciação entre Ato de Soberania (que seria um processo de elaboração das leis, no qual o povo deveria participar ativamente) e Emancipações da Soberania (que se refere as funções que não possuem relação com a construção legislativa, como a aplicação e execução da lei, onde o povo não estaria efetivamente presente).

Partindo desses pressupostos, Pateman elencou três funções elementares que caracterizam o sistema participativo. A Educativa, que seria através do processo participativo o sujeito passa a aprender as necessidades e objetivos para que se alcance os seus e os objetivos de outros, alcançando uma “ação responsável, individual, social e política”, possibilitando que esse tenha uma participação qualificada (Pateman, 1992, p. 38). A segunda seria a do Controle, que se entende

que a participação permite que sujeito tenha “um grau bem real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive”, tomando para si maior consciência sobre sua liberdade, ou seja, ao se subjugar as regras sociais da quais teve participação elaborativa, passaria a ter uma aceitação maior (Pateman, 1992, p. 40). E a Integração, seria o sentimento de pertencimento do sujeito, pois estaria participando ativamente do processo decisório na nação que pertence (Pateman, 1992, p. 42).

Ao se amparar na teoria rousseauiana, Benjamim Barber desenvolveu suas pesquisas quanto a participação popular, que entendia ser necessário ir além do ambiente local, adentrar setores mais abrangentes da relação entre sociedade e Estado. A sua análise resultou no modelo *Democracia Forte (Strong Democracy)*, que possuía a seguinte definição:

Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is selfgovernment by citizens rather than representative government in the name of citizens. Active citizens govern themselves directly here, not necessarily at every level and in every instance, but frequently enough and in particular when basic policies are being decided and when significant power is being deployed [...] strong democracy in the participatory mode resolves conflict in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods (Barber, 2003, p. 150-151)².

Na obra de Barber, pode-se observar, que mesmo sendo desenvolvida sob o contexto da década de 1980, já existia a previsão de que a tecnologia traria para a democracia participativa, contribuições significativas, permitindo a efetivação de uma Democracia Forte, rompendo os níveis regionais para alcançar o nacional, interligando necessidades e pessoas de distintos lugares de uma nação. Ademais, as ferramentas tecnológicas possibilitaram que se propague a Educação Política aos cidadãos, que a informação seja acessível para todos – um dos elementos fundantes para a participação conforme Barber, e que as pessoas e instituições estatais possam ter uma maior proximidade, fomentando a participação e debates,

² Tradução própria: A democracia forte é definida pela política no modo participativo: literalmente, é o autogoverno dos cidadãos em vez do governo representativo em nome dos cidadãos. Aqui, os cidadãos ativos governam-se diretamente, não necessariamente a todos os níveis e em todos os casos, mas com frequência suficiente e em particular quando se decidem políticas básicas e quando se exerce um poder significativo [...] a democracia forte no modo participativo resolve conflitos na ausência de uma base independente através de um processo participativo de auto-legislação contínua e próxima e da criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos privados dependentes em cidadãos livres e interesses parciais e privados em bens públicos

mesmo em estando em lugares longínquos (Barber, 2003, p. 273).

Neste diapasão, reconhecendo a discussão do papel do Estado como histórica e de suma importância para o presente trabalho, faz-se a correlação dela com o direito eleitoral moderno, visto que este é um ramo do direito público que tem por finalidade regulamentar os direitos políticos da população, além do processo eleitoral. Deste modo, o direito eleitoral deve ater-se a questões adstritas à soberania popular e às ferramentas de manutenção da democracia.

Como já mencionado nas linhas introdutórias e segundo o artigo 1º da Constituição Federal (1988), o Brasil tem como princípio fundamental a Democracia, em que o povo detém todo o poder, uma vez que esse conceito se opõe à ideia do exercício de poder por forças externas sobrepostas à vontade da população. Portanto, nesse regime político, a soberania popular é a base principiológica e, como formas de garantir o exercício dessa soberania, o Texto Constitucional prevê o sufrágio universal e o voto direto e secreto, ambos mecanismos dispostos no artigo 14.

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

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

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

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

CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A **soberania popular** será exercida pelo **sufrágio universal** e pelo **voto direto e secreto**, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

(Brasil, 1988, grifos da autora)

Norteando-se com leitura dos artigos mencionados, é possível perceber que o legislador constituinte fez questão de assegurar e demonstrar a pertinência da Soberania Popular e da Democracia, sobretudo para o processo eleitoral. Em razão disso, apesar de elegerem seus representantes, os cidadãos permanecem com o poder de escolher e legitimar a governabilidade que reflete os seus anseios.

Conforme Graham Smith, as práticas tradicionais de participação dos cidadãos poderiam ser enquadradas na Legislação Direta (*Direct Legislation*), que possui intrínseca relação com o controle social de alguns aspectos relacionados a práticas políticas, que, na maioria dos casos, utiliza-se do voto popular para se alcançar os fins desejados. Dentro dessa argumentação, alocam-se alguns institutos que estão presentes a muito tempo na história da democracia, como consultas a população e iniciativa popular na elaboração de leis (Smith, 2009, p. 111).

Considera-se que o Estado Democrático, como sendo um regime político, seria uma forma de governo do povo, construído pelo povo e direcionada para o povo. Ou seja, a Democracia somente pode ser concretizada com a participação popular, que possui função primordial nos processos decisórios e na constituição das instituições políticas do país, pautando-se no ideário de que o povo governa por si e para si (Choy, 2020, p. 152). Essa interpretação corrobora com o pensamento de Pierre Bourdieu que concebe que a Democracia se edifica através da vontade do povo, restando que “a questão importante está em saber o que é preciso entender por povo e como ele governa” (Bourdieu, 2014, p. 75). Corroborando com o exposto:

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar (Silva, 2005, p. 97).

A importância atribuída a soberania e participação popular não se restringe ao entendimento de quem serão os candidatos políticos, mas, na forma como ocorre a participação política, devendo ser de maneira ativa e consciente, tendo compreensão da conjuntura política em que se insere. Cabe o povo, através da sua soberania, ser responsável por acompanhar o processo eleitoral, desenvolver uma opinião crítica e construtiva, buscando conhecer as demandas sociais e como se pode ter um avanço no Estado democrático, alcançando o bem-estar da sociedade como um todo (Choy, 2020, p. 152).

Os institutos que permitem a concretização da Democracia participativa no

contexto brasileiro, encontram-se dispostos no art. 14 da Constituição Federal, como supracitados: plebiscito, referendo e a iniciativa popular. É salutar discorrer que esses dispositivos apresentados não são exclusivos para a efetivação da participação da sociedade em texto constitucional, existem outros que auxiliam nesse processo³.

O Brasil busca em seus anseios constitucionais, a manutenção do projeto democrático, colocando o voto do povo, em uma posição de relevância, e aos partidos políticos têm sido compreendidos como instrumentos válidos para a transformação de demandas da sociedade em políticas governamentais. Assim, como fica a soberania popular diante da judicialização de mandatos eleitorais, ou, mais especificamente, a submissão aos tribunais da questão acerca da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária põe em risco o princípio fundamental da democracia?

A harmonia entre os poderes do Estado, separados em Judiciário, Legislativo e Executivo, é uma temática sensível. No entanto, a partir das discussões primordiais sobre o papel do Estado e a democracia, em que restou esclarecido que o sistema eleitoral deve priorizar a escolha dos cidadãos, e considerando o atual cenário político brasileiro, é pertinente analisar se a soberania popular tem sido ou não respeitada no contexto da perda de mandatos eleitorais por infidelidade partidária.

Adverte-se que o art. 1º da Constituição Federal de 1988 traz cravejado o princípio democrático, o que permite afirmar que todo o poder emana do povo, que será exercido através de representantes escolhidos ou diretamente, nos termos da Lei, contudo, tem-se vivenciado provimentos jurisdicionais alterando a vontade popular materializada no voto (Choy, 2020).

O princípio democrático apresenta-se como elemento basilar da República brasileira, devendo respeitar a vontade do povo na efetivação de mandatos eletivo. Na atual conjuntura, com as democracias contemporâneas, a representação tem se tornado um objeto muito precioso, principalmente na escolha dos mais altos cargos do governo. Pondera-se que se o requisito eleitoral não possa ser percebido em uma nação que se afirma democrática, considera-se que não serão efetivas as

³ arts. 10; 11; 31, §3º; 37, §3º; 74, §2º; 194, VII; 206, VI; 216, §1º”

eleições de maneira livre, justa e frequente (Dahl, 2001, p. 109).

Torna-se evidente que a Justiça tem adentrado searas que não estão abarcadas por suas competências, interferindo de maneira significativa em processos eleitorais, por exemplo. A Justiça com o intuito de estabelecer eleições “legítimas”, passou a protagonizar ações que visaram a perda de mandatos, anulação de votos e até mesmo punibilidade por infidelidade partidária.

A importância do cidadão durante o processo eleitoral é crucial, conforme Fávila Ribeiro, a significação da cidadania participativa ativa está inserida da perspectiva de proteger os processos eleitorais de prática considerada abusivas de poder:

[...] a Constituição que ampliou os instrumentos de combate ao abuso de poder e reabriu oportunidade para questionamento do resultado eleitoral, depois do próprio diploma expedido, por seu espírito estaria a convocar a qualquer cidadão a participar da peleja cívica contra o abuso de poder (Ribeiro, 2008, p.103).

A visualização de um caracterização de excesso de poder praticado pelo Poder Judiciário, referente a sobreposição da vontade popular, expressada através do voto, refere-se ao rompimento da separação existente constitucionalmente dos poderes. Agregando maior poder para um poder em detrimento do outro, o que poder impactar diretamente na Democracia participativa, interferindo em decisões tomadas pelo povo, para o povo. Entende-se que um pequeno grupo de magistrados, ao decidirem e adentrarem o meio político, poder gerar interferências consideravelmente impactantes na realidade do país, desvalorizando, até mesmo, a garantia do voto livre, a supremacia do povo (Ribeiro, 2004).

Argumenta-se que a atuação da Justiça e da legislação eleitoral seria para assegurar eleições livres:

[...] livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente; se os cidadãos quiserem manter o controle final sobre o planejamento, as eleições também devem ser frequentes (Dahl, 2001, p. 109).

Na atualidade tem-se experienciado o que Marco Choy (2020) denomina em sua tese de doutorado como voto tutelado, que deverá ser registrado conforme padrões determinados pelo Poder Legislativo e certificado pelo Poder Judiciário. Raymundo Faoro pontua que “o predomínio dos interesses estatais, capazes de conduzir e deformar a sociedade – realidade desconhecida na evolução

anglo-americana – condiciona o funcionamento das constituições, em regra escritos semânticos ou nominais sem correspondência com o mundo que regem” (Faoro, 2001, p. 55). Argumenta ainda, que “sem a plenitude da participação do povo, o governo não será nunca um governo constitucional, mas de fato dissimulado em aparências constitucionais ou sem essas aparências” (Faoro, 2007, p. 78).

Em uma análise crítica quanto a atual conjuntura das democracias, Ziblatt e Levitsky, compreendem que a Constituição de um país em sua positividade normativa não seria capaz, de maneira plena, de assegurar o regime democrático. Discorrem que não existe um texto constitucional finalizado, esgotado, que estaria envolto de inúmeras lacunas e ambiguidades. “Nenhum manual de operação, não importa quão detalhado, é capaz de antecipar todas as contingências possíveis ou prescrever como se comportar sob todas as circunstâncias” (Ziblatt; Levitsky, 2018, p. 115). As próprias regras que estão na Constituição da República poderão ser interpretadas das mais variadas formas, até o contexto impactará em sua interpretação.

A Democracia brasileira, pautada na soberania popular, está permeada de críticas quanto a representação política. Jairo Nicolau é um dos que reconhecem que nenhum Congresso haverá representação totalmente fidedigna da sociedade ao qual pertence. No caso brasileiro, a representação política se compromete pelos efeitos do modelo de financiamento de campanhas adotado, pelas eleições proporcionais, pela fragilidade dos partidos políticos, e até pela infidelidade dos candidatos (Nicolau, 2017).

Por fim, Bobbio, Matteucci e Pasquino compreendem que:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. Numerosas pesquisas levadas a cabo nos últimos decênios demonstraram claramente que a realidade é bem diferente (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2004, p. 889).

A partir das discussões iniciais sobre o papel do Estado e a democracia, restou esclarecido que o sistema eleitoral deve priorizar a escolha dos cidadãos. Diante disso, o próximo tópico abordará o tema sobre o papel dos Partidos Políticos e ideologia partidária.

2 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

Os partidos políticos são basilares para o pleno desenvolvimento da Democracia Representativa, sobretudo em um país de dimensão continental como é o Brasil, uma vez que na sociedade contemporânea a democracia direta somente é possível em comunidades pequenas, tendo características próprias.

Diante do fato de a democracia direta ter se tornado inviável no Estado moderno, a forma representativa ou indireta tem sido uma opção, uma vez que os representantes do povo são eleitos por meio de um colegiado eleitoral ou do voto popular direto, como previsto na Constituição Federal. Segundo Bonavides (2015, p. 293), “com a participação direta, o povo politicamente organizado decide, por meio do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo elege representantes”.

Por isso, não há como tratar os temas democracia e fidelidade partidária sem abordar os partidos políticos em si. A concepção de partidos políticos, ideologia partidária e os princípios que os embasam é forjada dentro da perspectiva democrática, intrinsecamente relacionada ao conceito de fidelidade partidária. Em uma democracia representativa, os partidos políticos desempenham um papel fundamental ao conectar os cidadãos com suas ideologias, servindo como pontes que os unem e atuam como mediadores em nível estatal.

Nesse contexto, surge a questão sobre o surgimento dos partidos políticos, que seria o resultado de um fenômeno social envolvendo a associação de indivíduos com o propósito de se envolverem na atividade política, a qual, em sua concepção mais abrangente, é intrínseca à natureza humana. É relevante recordar que, desde tempos remotos, os seres humanos têm se unido a outros que compartilham objetivos comuns, ampliando assim suas chances de alcançar o sucesso.

A evolução dos partidos é um processo que perdurou por algumas décadas, afirma-se que a origem da ideia partiu das relações sociais não igualitárias, visto que somente uma parcela da sociedade detinha participação nas decisões do Governo. Durante o período medieval, por exemplo, existiam restrições para constituição de organizações políticas de indivíduos, uma vez que a estrutura sociopolítica-administrativa era feudal. Naquele período, debater os direitos sociais representava um desafio aos privilégios detidos pelas castas dominantes. Naquela época, aqueles com influência e voz significativa eram predominantemente o alto

clero, os senhores feudais e a nobreza, todos os quais tinham a capacidade de influenciar as decisões tomadas pela coroa (Vieira, 2002, p. 32).

O termo Partido tem origem do grego, mas não tinha a mesma significação do que se conhece atualmente, uma vez que o termo era direcionado para nomear aquelas pessoas que se orientavam por uma mesma ideologia, doutrina ou pessoa. Conforme Dias, a definição oficial de partido político que conhecemos hoje é atribuída à Europa Ocidental, especificamente à Inglaterra do século XVIII, onde foram criadas instituições de direito privado com a finalidade de reunir indivíduos compartilhando ideias semelhantes (Dias, 2010, p. 176).

A definição hegemônica sobre o que seriam partidos políticos é algo impossível de se delimitar, pois existem as mais variadas vertentes interpretativas sobre o conceito ou definição finalística. Uma definição que tem relação com o tema proposto no trabalho seria a apresentada por Giovanni Sartori, que concebeu que Partido Político seria “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos” (Sartori, 1982, p. 85). O ponto fulcral dessa definição está na possibilidade de alcançar do poder estatal, ou seja, no alcance exitoso do processo eleitoral.

A criação dos partidos possibilitou a participação de uma parte da população nos processos de tomada de decisão do governo, uma vez que, naquela época, apenas uma pequena parcela das classes mais ricas tinha direitos políticos. Os partidos operavam de forma rudimentar, muitas vezes liderados por aristocratas locais ou membros das classes mais altas da burguesia. Com a eclosão de revoluções e a luta por direitos sociais, especialmente durante as Revoluções Francesa e Americana, a proposta de organização em partidos políticos ganhou ampla aceitação. Isso ocorreu, em parte, porque a percepção da natureza da comunidade política mudou drasticamente a partir desse momento (Dias, 2010, p. 176-177).

O início do século XX, foi marcado por uma série de eventos que transformaram a vida em sociedade, coincidindo com um grande crescimento populacional. Com a adoção do sufrágio universal em muitos países e os impactos da Revolução Industrial, o conflito entre a burguesia e o proletariado se intensificou,

levando ao surgimento dos sindicatos. A partir desses sindicatos, surgiram o que hoje conhecemos como partidos de massa, que tinham uma organização distinta em comparação com os partidos elitistas. Os partidos de massa surgiram com o propósito de advogar por demandas específicas de uma classe social, os trabalhadores (Dias, 2010, p. 177).

Os denominado partidos de massa mencionados por Dias, inicialmente focados em interesses de classe, eventualmente se transformaram em partidos eleitorais, cuja função passou a abranger as demandas de um eleitorado cada vez mais amplo. Portanto, falar sobre partidos políticos e seu desenvolvimento está intrinsecamente ligado à evolução da democracia, à expansão do sufrágio popular. Isso ocorre porque os partidos desempenham um papel fundamental como veículos para que as pessoas exerçam sua liberdade de expressão e expressem suas opiniões (Dias, 2010, p. 177).

Nesse raciocínio, ao tratar de fidelidade partidária, É necessário abordar os conceitos de partidos políticos e ideologia partidária, pois eles fornecerão orientações para a compreensão. Segundo a definição dada por Max Weber, partidos são “organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato” (Weber *apud* Bonavides, 2015, p. 345).

Contemporaneamente, tem-se por definição de partido político como “associação de caráter permanente, criada nos termos da lei, com o objetivo de alcançar o poder político pelas vias legais, em nome de um programa de ação de interesse geral” (Acquaviva *apud* Bonavides, 2015, p. 347). Este conceito apresentado abrange também o de agremiação como um grupo da população que busca chegar ao poder por meios legais, distinguindo-se de milícias ou facções com objetivos revolucionários, conforme disposto na Lei nº 9.096/1995.

Os partidos políticos desempenham um papel fundamental na representação do Estado e na promoção da democracia, especialmente no âmbito parlamentar. A formação adequada da vontade política, como resultado dos poderes fundamentais, bem como o reconhecimento da existência e da importância dos partidos políticos, são elementos essenciais para o desenvolvimento da democracia no Brasil.

É impraticável considerar, nos dias atuais, a viabilidade da democracia direta para a tomada de todas as decisões políticas em um país de proporções continentais como o nosso. Nesse contexto, na democracia representativa, os partidos políticos desempenham um papel crucial ao unir e intermediar a vontade individual, que posteriormente é aplicada em nível estatal. Portanto, enfatiza-se a relevância dos partidos políticos, pois surgiram como ferramentas essenciais para facilitar a organização dos debates políticos e a tomada de decisões.

Corroborando com essa concepção, pode-se afirmar que os partidos políticos seriam um ponto de ligação e comunicação entre o poder estatal e a sociedade, de maneira a elevar a participação dos cidadãos no âmbito político, contribuindo substancialmente para a consciência política e ideológica do povo, com o objetivo de concretizar o viés democrático, através do processo eleitoral.

Nessa perspectiva, Sartori explana que “os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento ou uma agência de representação do povo, expressando suas reivindicações” (Sartori, 1982, p. 48). Ressalta-se então duas funções elencadas por Sartori para os Partidos Políticos, a função representativa e a função expressiva, pois, para esta os partidos seriam meios de comunicação.

A partir do exposto, torna-se válido rememorar a relevância atribuída a orientação fiel dos mandatários às diretrizes e ideologias do partido ao qual pertencem durante o processo eleitoral. Ademais, conforme explica Bobbio (2004), existe uma relação intrínseca entre os partidos políticos e a concepção de representação política. Embora os partidos políticos não surjam necessariamente ao mesmo tempo que o governo, sua eficácia na representação do povo ocorre por meio dessas instituições coletivas.

Os partidos políticos são pilares de sustentação em nossa Democracia, existindo, inclusive, vedação da candidatura avulsa no Brasil. Bonavides (1993, p. 350) apresenta a definição de Partido Político como uma organização composta por indivíduos que compartilham ideias, princípios ou interesses comuns e buscam adquirir o poder, geralmente através de meios legais, e mantê-lo para alcançar seus objetivos declarados.

Esse processo levaria a sociedade a uma democratização gradual da vida

política e à integração de seus diversos setores, unificando seus ideais sob uma mesma agremiação. A obrigação de fidelidade, por sua vez, se refere à responsabilidade do parlamentar de agir e votar de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo partido, conforme estipulado no artigo 24 da Lei nº 9.096/1995.

Dessa forma, todo candidato que se filia a um partido político para concorrer em eleições deve estar ciente dos princípios e das ideologias que pertencem à agremiação. Isso porque, se o candidato se opuser a esses princípios por meio de suas ações ou votar de forma contrária ao que é defendido e estabelecido pelo partido em seu estatuto, estará sujeito a punições ou medidas disciplinares conforme previsto na lei. É importante destacar que todos os estatutos partidários devem ser devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O parlamentar eleito é obrigado a manter sua filiação ao partido que o elegeu durante todo o seu mandato. Aquele que decidir deixar o partido antes do término do mandato, sem uma razão justificada, pode enfrentar a possibilidade de perder sua função ou cargo na Casa Legislativa, conforme estabelecido no artigo 26 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Se isso ocorrer, a vaga deixada pelo parlamentar fica sob a responsabilidade do partido.

Um argumento relevante para sustentar a tese de perda de mandato por infidelidade partidária reside na relevância da atribuição desenvolvida pelos partidos no regime democrático. Isso ocorre porque a participação e o envolvimento do indivíduo na política ocorrem de maneira explícita através dos partidos políticos. É fundamental compreender que os programas e planos de governo dos partidos são elaborados por meio de seus quadros, não sendo uma expressão da vontade individual de mulheres ou homens.

Trata-se, portanto, de um projeto coletivo que reflete a visão e os objetivos compartilhados por aqueles que compõem o partido. Nesse sentido, a Lei nº 7.454/1985 alterou o texto do Código Eleitoral para fazer constar em seu artigo 108 o seguinte: “Art. 108. Estão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido” (Brasil, 1985).

É possível que exista uma confiança pessoal entre o eleitor e o candidato, no entanto, na dinâmica da representação política em larga escala, a identificação

política do candidato é expressa por meio de sua filiação partidária. A partir disso, é pertinente explicitar, ainda, sobre o funcionamento do processo eleitoral no Brasil, mais especificamente sobre os dois sistemas eleitorais que o compõem, quais sejam: as eleições majoritárias e as eleições proporcionais.

Neste trabalho, tomar-se-á o sistema eleitoral como um conjunto complexo de métodos e procedimentos utilizados nas eleições, com o objetivo de organizar o eleitorado e determinar o modo de seleção dos representantes. Esse conceito foi originalmente proposto por Miranda. Nas palavras do autor:

Sistema eleitoral compreende as regras, procedimentos e práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que está sujeita a eleição em qualquer país e que, portanto, condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, econômica e política) o exercício do direito de sufrágio e, em sentido estrito, a forma de expressão da vontade eleitoral, o modo como a vontade dos eleitores de escolher este ou aquele candidato, esta ou aquela lista, se traduz num resultado global final, o modo como a vontade (psicológica) de cada eleitor ou do conjunto dos eleitores é interpretada ou transformada na vontade eleitoral (vontade jurídica que se traduz, nomeadamente, na distribuição dos mandatos ou lugares no Parlamento) (Miranda, 2016, p. 101).

No Brasil, o sistema eleitoral majoritário é utilizado para a escolha dos candidatos que ocuparam os cargos de Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador da República. Nesse sistema, os candidatos podem ser eleitos por maioria relativa, também chamada de simples, que considera o quantitativo de votos de cada candidato em relação aos seus concorrentes, independentemente do total de votantes; ou por maioria absoluta, na qual seria indispensável que o candidato obtenha um número de votos que seja igual ou superior ao primeiro número inteiro acima da metade dos votos dos eleitores (Miranda, 1996).

Já o sistema eleitoral proporcional é utilizado para a escolha dos representantes aos cargos de Deputados (Federal, Estadual e Distrital) e Vereadores. Nesse segundo sistema, o candidato eleito ocupa uma cadeira que resulta da obtenção do quociente eleitoral do partido político. Isso implica que os votos de todos os candidatos desse partido são somados aos votos dos candidatos de outros partidos, bem como aos votos atribuídos a todas as legendas (Miranda, 1996).

Cabe salientar, ainda, o disposto no artigo 175 do Código Eleitoral, que prevê a hipótese de nulidade dos votos. Segundo o § 4º desse dispositivo, se o candidato fez a campanha, concorreu e ganhou votos, mas posteriormente foi tido como

inelegível, os votos recebidos por ele não são anulados, mas são contados para o partido pelo qual o candidato tiver sido registrado. Desta feita, demonstra-se que os esforços dos candidatos na campanha não são somente em benefício individual, mas em a favor dos partidos e de todos os outros candidatos da sua coligação.

2.1 A Fidelidade Partidária

Realizando uma relação com o apresentado anteriormente, a Fidelidade Partidária e a Democracia são dois conceitos cruciais diante da política contemporânea. Ambos possuem função primordial para o funcionamento dos sistemas políticos nos mais diversos países e possuem um impacto significativo na representação dos interesses dos cidadãos e na estabilidade das instituições democráticas.

Ao abordar o tema da fidelidade partidária, torna-se pertinente ressaltar algumas mudanças importantes que ocorreram ao longo dos anos na estrutura política-administrativa pátria. Em 1988, com a constituição da Carta Magna, que foi um marco do fim do governo militar, ficou evidente que o Brasil pode usufruir de uma nova realidade de abertura política. O pluripartidarismo tornou-se bastante desenvolvido, e fomentou o aparecimento de diversas agremiações, que por sua vez representam cada vez mais filosofias e ideias típicas de um Estado Democrático de Direito (Aras, 2016).

Destarte, nos anos 1980, quando o Brasil passou pela redemocratização, a alteração de partidos passou a ser um ato comum, de modo que os candidatos eram eleitos em determinado partido e, posteriormente, deslocavam-se para outra legenda. Esse fato resultou em um desconforto e a sensação de prejuízo aos partidos substituídos, e o descontentamento impactou em diversas propostas de reforma política na década de 1990, que visavam estabelecer que a fidelidade partidária fosse instituída. Nenhuma delas logrou êxito de imediato, porém, pouco tempo depois, a regra fora criada por iniciativa do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Gomes, 2016, p. 108).

Assim, ao entender como se deu a construção do mecanismo, percebe-se o porquê de ele ter sido tema constante de discussões no STF desde 1984. Inicialmente, a Corte possuía o entendimento pacificado na orientação de que a

desfiliação partidária não resultava na perda de mandato. Todavia, a partir de 2007, quando ocorreram os julgamentos dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, em que respondida a Consulta nº 1.398, feita ao TSE pelo Partido da Frente Liberal (PFL), a Corte Suprema mudou a sua orientação, assumindo que a desfiliação partidária sem justificativa levaria à possibilidade de perda de mandato.

Desde então, a fidelidade partidária tem sido constantemente assunto nos debates políticos atuais, pois a discussão envolve temas pertinentes ao atual cenário político brasileiro. A partir deste ponto, torna-se interessante tratar do conceito do mecanismo, para promover a melhor compreensão deste estudo.

Basicamente, a Fidelidade Partidária refere-se à obrigação que os candidatos eleitos de um partido político têm de apoiar e seguir a linha política do partido ao qual estão inseridos. Isso significa que, uma vez eleitos, os políticos são esperados a votar conforme as posições e orientações do seu partido, tanto no legislativo quanto no executivo. A fidelidade partidária é um princípio basilar em sistemas políticos baseados em partidos, como o sistema bipartidário dos Estados Unidos ou sistemas parlamentares de vários partidos, como na maioria dos países europeus (Tolentino, 2022).

Para Adriano Ferreira (2018, p. 65) a fidelidade partidária é importante por duas razões: Coerência Política pois ajuda na manutenção da coesão dentro dos partidos políticos, assegurando que os membros eleitos estejam alinhados com as ideologias e prioridades do partido; e Estabilidade Política, para contribuir para a estabilidade do governo, pois garante que as coalizões e maiorias no legislativo sejam sustentadas pelo apoio dos partidos envolvidos.

Segundo Bastos a fidelidade partidária é o dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais não se desligarem do partido pelo qual foram eleitos e não se oporem às diretrizes legítimas estabelecidas pelos órgãos de direção partidária. O não cumprimento dessas obrigações pode resultar na perda do mandato por decisão da Justiça Eleitoral (Bastos, 2007, p. 115).

Já Plácido e Silva aborda a definição da palavra fidelidade em si, explicam que Derivado do termo latino "*fidelitas*" que significa "fidelidade" ou "lealdade," no contexto jurídico, a fidelidade refere-se ao estrito cumprimento e lealdade com

relação a todos os deveres ou obrigações estabelecidos pela lei. É, portanto, a observância ou execução rigorosa de todos os deveres atribuídos a uma pessoa devido a compromissos, contratos ou outras obrigações. Isso está em oposição à infidelidade, que se caracteriza pela não observância ou não cumprimento das obrigações ou deveres impostos (Plácido e Silva, 1991, p. 291).

Com base nesses conceitos, podemos definir o mecanismo da fidelidade partidária como a obrigação que os parlamentares têm com seus respectivos partidos, de acordo com as regras estabelecidas previamente. Quando um candidato se filia a um partido para concorrer a eleições, ele deve estar ciente de que, se eleito, deve aderir aos princípios da legenda e, em algumas ocasiões, abrir mão de sua vontade pessoal para seguir as diretrizes estabelecidas pelos líderes partidários. Isso é confirmado no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, que menciona a fidelidade partidária, prevendo que cada partido deve incluir normas sobre ela em seus estatutos.

Segundo a definição disponibilizada pelo TSE em seu sítio eletrônico, a fidelidade partidária, em resumo, pode ser entendida como:

Fidelidade partidária é uma característica medida pela obediência do filiado ao programa, diretrizes e deveres definidos pelo partido político, ou ainda pela migração do filiado de um partido político para outro. O TSE entende que, por vigir no Brasil o sistema representativo, o mandato eletivo pertence ao partido político (Cta nº1.398 de 27.3.7 e Cta 1.407 de 16.10.2007). Assim sendo, o titular de mandato que mudar de partido poderá perder o cargo em procedimento próprio (Brasil, TSE, 2023).

Deste modo, as formas de manifestação do princípio da fidelidade partidária são duas: (a) por meio da ação do parlamentar, que se traduz na obrigação do político eleito de agir e votar conforme as diretrizes estabelecidas pelo seu partido, conforme a disposição do artigo 24 da Lei nº 9.096/1995; e (b) no momento da filiação, ou seja, na obrigação do parlamentar de manter-se filiado ao partido no qual foi eleito, nos termos do artigo 26 da mesma Lei. Assim, o parlamentar que deixar o partido, sem justa causa, estará sujeito à perda do mandato. Eis o teor dos dispositivos:

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

[...]

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. (Brasil, 1995)

Cabe salientar que as regras para a manutenção de fidelidade partidária por troca de partido valem também para as eleições proporcionais, e não só para as eleições majoritárias, conforme o entendimento trazido por meio da Resolução do TSE de nº 22.610/2007.

No entanto, a fidelidade partidária também pode ser problemática se for levada ao extremo, pois pode inibir a independência dos legisladores e sua capacidade de representar os interesses de seus eleitores em detrimento das demandas do partido. A relação entre fidelidade partidária e democracia é complexa. Em sistemas democráticos, a fidelidade partidária pode fortalecer a estabilidade do governo e a capacidade de implementar políticas.

No entanto, a fidelidade excessiva pode diminuir a independência dos representantes eleitos, tornando-os meros seguidores das ordens de seus partidos, em vez de representantes fiéis dos interesses de seus eleitores. Portanto, é essencial encontrar um equilíbrio entre a fidelidade partidária e a representação eficaz dos cidadãos, para garantir que a democracia funcione de maneira robusta e justa. Isso muitas vezes envolve debates sobre reformas eleitorais, limites de mandato e mecanismos de prestação de contas que equilibrem esses dois aspectos cruciais da política democrática (Portela, 2016).

Diante da Fidelidade, existe também a Infidelidade Partidária. No âmbito doutrinário, Jaime Barreiros Neto (2009, p. 218) pontua que existem algumas formas de caracterizam a infidelidade partidária: a) quando se coloca em posição contrária, tanto por atitude ou por voto, de definições especificamente estabelecidas pelo Partido ao qual pertence; b) ao declara apoio de maneira implícita ou explícita a candidato vinculado a outro partido político; c) realização de críticas às diretrizes ou programa que orienta o partido; d) alteração de partido durante o exercício do mandato político.

Leôncio Rodrigues desenvolve sua crítica a partir de uma das formas de infidelidade partidária que seria a migração partidária, concebendo que seria um ato sob a ausência de coerência ideológica:

Outro ponto de crítica aos partidos e políticos brasileiros, como vimos, diz respeito às mudanças de legendas, consideradas excessivas e reveladoras de falta de programas e de ausência de compromisso ideológico dos políticos e também dos partidos que acolhem calorosamente os trânsfugas. Mas aceitando o pressuposto, quase de senso comum, de que o rompimento da imposição autoritária do bipartidarismo, o retorno ao regime democrático e ao jogo do mercado eleitoral dificilmente poderiam deixar de provocar uma reacomodação partidária da classe política, os indicadores de trocas de legendas devem ser interpretados a partir de uma sequência temporal, considerando especialmente os mesmos contextos institucionais. No caso, a evolução do fenômeno deveria ser medida dentro da situação de continuidade democrática, num período mais ou menos longo, incluindo pelo menos três eleições consecutivas (Rodrigues, 2002, p. 40).

Luana Portela já busca uma definição do que seria a infidelidade partidária em sua completude, considerando ser um ato de deslealdade:

Já a infidelidade partidária, é mais do que um problema que envolve candidato e partido, senão especialmente, o engodo que se faz com o eleitor que escolheu determinado representante, porque ele trazia em si os ideais do partido que ele representava. Por isso, a troca injusta ou indevida do partido acarreta para o candidato a quebra dessa relação que tem dupla via (com o partido e com o povo), culminando na perda do seu mandato, que permanece em favor do partido (Portela, 2016, p. 309).

O artigo 24 da atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) estipula que os parlamentares devem agir de acordo com os princípios ideológicos e programáticos do partido, bem como seguir as orientações estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, em conformidade com as normas estatutárias. Na concepção de a partir do artigo normativo supracitado, Bruno Dias afirma que a infidelidade partidária possuiria um conceito mais abrangente que a disposição do Estatuto referindo-se ao caso específico de “[...] um político, necessariamente integrante de algum dos parlamentos do País, que, no momento do voto, em todas as hipóteses de voto não secreto, posiciona-se de modo contrário à posição estabelecida no estatuto do partido” (Dias, 2009, p. 92).

Diante dessa análise, e considerando as questões abordadas ao longo deste trabalho, surgem duas abordagens essenciais para a melhoria da representação política no Brasil. O primeiro caminho se concentra na participação popular dentro dos partidos políticos. Isso requer esforços tanto por parte da população quanto dos líderes partidários. Os partidos devem promover uma cultura de maior envolvimento, incentivando mais indivíduos a se filiarem, tornando a agremiação um espaço para debates políticos que realmente influenciem seus representantes (Tolentino, 2022).

Ao mesmo tempo, a população deve estar disposta a se envolver no diálogo e a compreender seus direitos políticos dentro do sistema partidário. Somente dessa

forma poderá exercer sua influência de maneira consciente. Isso implica na adoção de um novo paradigma de participação, indo além do simples voto e outros mecanismos de democracia direta, incentivando o envolvimento em conselhos temáticos internos que discutem questões legislativas, permitindo que o povo seja ouvido pelas agremiações partidárias .

A partir deste ponto, passa-se a tratar sobre o entendimento da jurisprudência, em especial nos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a fim de verificar o que tem se mostrado no campo prático a respeito do tema desta pesquisa.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO TSE

3.1 Julgados Anteriores à ADI nº 3.999

Conforme já explicitado no presente trabalho, a partir de 1985, momento em que se iniciou o processo de redemocratização, o Brasil tem buscado reestruturar-se politicamente, de forma a garantir que as organizações políticas transmitam confiança jurídica à população. No entanto, o sistema eleitoral brasileiro atual enfrenta um significativo movimento de mudanças partidárias, o que resulta em instabilidade política e na subsequente enfraquecimento da representação no âmbito do sistema democrático.

Com isso em mente, é importante retroceder no tempo, pois mesmo após o início da vigência da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) teve que lidar com a questão da perda do mandato por infidelidade partidária. Já em 1989, o STF concluiu que não havia previsão constitucional para tal situação. A Suprema Corte deliberou, durante o julgamento dos Mandados de Segurança nº 20.916-0/DF e 20.927-5/DF, que o princípio de fidelidade partidária não poderia ser utilizado como base para a cassação dos parlamentares ou de seus respectivos suplentes devido à sua desfiliação do partido pelo qual foram eleitos.

Atualmente, pode o candidato eleito se desvincular do partido levando consigo a cadeira obtida? Para alcançar tal resposta, foi realizada análise a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.999 em 2008. No julgamento, por maioria, o STF julgou improcedente a ação direta e declarou a

constitucionalidade das resoluções impugnadas, de nº 22.610/2007 e nº 22.733/2008.

Em seguida, é necessário fazer uma retrospectiva que é de extrema importância para compreender a decisão, pois é crucial entender as questões surgidas a partir das resoluções. Apesar da diferença de tempo entre elas, ambas abordam o mesmo tema: a perda de cargo eletivo devido à desfiliação partidária injustificada, bem como os critérios para justificar a desfiliação partidária.

A Resolução nº 22.733/2008 foi promulgada com o objetivo de alterar o artigo 11 da Resolução nº 22.610/2007, que trata da não recorribilidade das decisões interlocutórias do relator. Os aspectos mais relevantes dessas resoluções para este artigo são: (a) a fundamentação apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para sua edição; e (b) o conteúdo delas, que se alinham com o que o STF estabeleceu nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604.

Nesses casos, Anteriormente aos julgamentos dos Mandados de Segurança, o STF mantinha a posição de que a infidelidade partidária não constituía motivo para a perda de mandato. No entanto, após a Consulta (CTA) nº 1.398, que levou à apresentação dos Mandados de Segurança (MS) nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, o STF alterou sua interpretação. A partir desse momento, passou a afirmar, em consonância com o entendimento do TSE, que a desfiliação partidária injustificada poderia resultar na perda do mandato.

O Mandado de Segurança nº 26.602 foi interposto pelo Partido Popular Socialista, tendo o Ministro Eros Grau como relator. Por outro lado, o Mandado de Segurança nº 26.603 foi apresentado pelo Partido da Social-Democracia, sendo o Ministro Celso de Mello o relator; enquanto o Mandado de Segurança nº 26.604 foi impetrado pelo Democratas e ficou sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Estes três mandados de segurança foram apreciados de forma conjunta, todos eles tendo como objeto um ato do Presidente da Câmara dos Deputados. O motivo da impetração foi a recusa do referido presidente em empossar os suplentes dos respectivos partidos impetrantes, em virtude da desfiliação do candidato eleito e ocupante da vaga. A justificativa para essa recusa foi a alegação de que tal situação não estava prevista no artigo 56, § 1º, da Constituição Federal.

Acerca da fundamentação dos votos, ganham destaque os debates sobre: (a)

a decorrência ou não da perda de mandato por desfiliação do texto constitucional; (b) a necessidade ou não de dilação probatória e devido processo legal; e (c) a modulação de efeitos da decisão para a data da resposta à CTA nº 1.398 do TSE. Sobre o primeiro ponto, a não perda do mandato em decorrência da desfiliação encontra fundamento nos votos dos ministros Eros Grau e Joaquim Barbosa.

O Ministro Joaquim Barbosa posicionou-se de forma contrária ao entendimento do TSE, assim como os demais ministros, que admitiram que o partido político faz parte do centro da democracia brasileira. Para Barbosa (2007, p. 98), em seu voto proferido no MS nº 26.602, não há falar em “partidocracia”, mas sim em supremacia da soberania popular. Além disso, Barbosa (2007) sustentou também que princípios implícitos da Constituição não são bases suficientes para decidir essa questão, mencionando o voto do Ministro Marcelo Ribeiro na CTA nº 1.398:

Nessa seara, meu entendimento coincide [...] com o voto vencido externado pelo Ministro Marcelo Ribeiro, do TSE. Ou seja, não me parece adequado resolver a questão posta nos autos à luz de princípios supostamente implícitos na nossa Constituição (Barbosa, 2007, p. 100).

Ao analisar a Resolução nº 22.610/2007, nota-se que nela constam todos os pontos discutidos pelo STF em sua decisão anterior, como: (a) o levantamento de hipóteses de desfiliação justificada; (b) a estipulação nos artigos 7º e 8º, isto é, quanto às garantias a ampla defesa e ao contraditório; e (c) a aplicação de desfiliações ocorridas desde a data da CTA nº 1.398, ou seja, em relação à modulação dos efeitos.

No entanto, o Ministro Eros Grau chegou a uma conclusão semelhante, embora tenha adotado uma linha de argumentação distinta. Em sua perspectiva, o rol estabelecido no artigo 55 da Constituição Federal é exaustivo, ou seja, não inclui a possibilidade de perda de mandato devido à desfiliação partidária. Ele afirmou que a Constituição não contempla essa hipótese e, portanto, não cabe ao Tribunal interpretar de forma ampla e incluir tal situação. Nas palavras de Grau (2007, p. 14), “apenas se operada a mutação constitucional, admitindo nova hipótese de perda de mandato, é que o presente mandato de segurança pode ser analisado”.

No entanto, é relevante notar que a maioria dos ministros adotou uma perspectiva diferente, aceitando a possibilidade de perda de mandato devido à desfiliação injustificada com base na Constituição. Argumentaram que essa

interpretação estava em conformidade com a Constituição e refletia a realidade atual da migração partidária após as eleições. Portanto, para a maioria dos ministros, excluindo Joaquim Barbosa e Eros Grau, a ausência de um dispositivo explícito na Constituição não implicava na inexistência de uma norma referente ao assunto. (STF, Mendes, 2007, p. 168). Além disso, a maioria dos ministros sustenta que a Constituição adotou um sistema proporcional, de lista aberta e garantidor do pluralismo político, que não admite que o eleito mantenha a vaga caso venha a se desvincular do partido.

O Ministro Gilmar Mendes também trouxe à discussão argumentos de cunho material que trazem justificativa a essas consequências. Acentuou que, devido à constante troca de partidos posteriores à diplomação, ocorre uma afronta ao direito de oposição e, para evitar isso, deve ocorrer a perda de mandato (Mendes, 2007, p. 185). Diante disso, o Ministro incumbiu ao TSE a regulação do procedimento de perda de mandato por desfiliação, seguindo as balizas fornecidas pelo STF. Nas palavras de Mendes, “caberá ao Tribunal Superior Eleitoral editar Resolução para regulamentar, por meio de normas materiais e processuais, o tema da extinção dos mandatos decorrentes da mudança de partido” (Mendes, 2007, p. 212).

Outro ponto que colaborará para o desenvolvimento da presente pesquisa é ressaltar que, após os julgamentos dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, o TSE se manifestou novamente a respeito do assunto em três decisões: a Resolução nº 22.610/2007, a Consulta nº 1.407/2007 e a Resolução nº 22.733/2008, e analisá-las é de extrema importância para a compreensão da ADI nº 3.999.

Dito isto, na Consulta nº 1.407/2007, apresentada pelo Deputado Nilson Mourão junto ao TSE, sendo o relator o Ministro Carlos Ayres Britto, questionou-se em relação ao direito dos partidos e coligações de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário quando ocorre um pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito de um partido para outra legenda, o Tribunal emitiu uma resposta unânime afirmativa.

3.2 Análise da ADI nº 3.999

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.999 foi considerada

improcedente em outubro de 2008 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa ação foi apresentada pelo Partido Social Cristão (PSC) e teve como relator o Ministro Joaquim Barbosa. O tema central do julgamento dizia respeito à constitucionalidade das Resoluções que regulamentam a perda de mandato por infidelidade partidária, bem como a justificção da desfiliação emitida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O requerente da ação argumentou que o TSE teria ultrapassado os limites de sua competência ao editar essas normas, infringindo assim a separação de poderes estabelecida pela Constituição Federal.

Mediante as argumentações trazidas pelos Ministros, pode-se destacar os seguintes pontos: (a) a possibilidade de as Resoluções do TSE serem objeto de controle de constitucionalidade em abstrato; e (b) o limite do poder regulamentar da Justiça Eleitoral, exercido pelo TSE, e a invasão ou não de competência do Poder Legislativo, relacionado ao fato de as Resoluções terem sido editadas com fundamento na eficácia material da coisa julgada, o que garantiria a concretização das decisões do STF nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604.

Em seu voto, o Ministro Joaquim Barbosa observou que a Resolução representa um meio de abordar a lacuna na regulamentação da perda de mandato devido à violação do princípio da fidelidade partidária. Argumentou que é inconsistente reconhecer a existência desse princípio e sua aplicação sem fornecer os instrumentos necessários para sua implementação.

3.3 Perda do Mandato por Infidelidade Partidária

Em síntese, ao analisar algumas definições teóricas acerca do instituto da fidelidade partidária e a sua evolução legislativa, deve-se observar os pressupostos que são exigidos por lei para a perda do mandato eletivo por infidelidade. Nesse sentido, o *caput* do artigo 22-A da Lei nº 9.096/1995, incluído pela Lei nº 13.165/2015, dispõe o seguinte: “Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito” (Brasil, 1995). É possível inferir do texto legal acima os dois pressupostos para a decretação da perda do cargo eletivo por infidelidade do mandatário: (a) a concretização da desfiliação partidária e (b) a falta de justa causa.

Com relação ao primeiro requisito, Gomes explica que “a desfiliação se traduz

no ato pelo qual o mandatário rompe com o partido pelo qual foi eleito, migrando ou não para outro” (Gomes, 2016, p. 125). Vale destacar, conforme argumenta Gomes, que não se pode explicar em perda de mandato no caso de um mandatário se desfiliar do partido e, posteriormente, se filiar novamente à mesma agremiação pela qual foi eleito. Nessa situação, a infidelidade não perdura, uma vez que houve a aceitação do retorno do filiado ao partido. Isso pressupõe uma espécie de perdão por parte do partido em relação ao ato considerado "infiel". O parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, também incluído pela Lei nº 13.165/2015, aduz o seguinte:

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II – grave discriminação política pessoal; e

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 (Brasil, 1995).

As duas primeiras hipóteses mencionadas se relacionam a eventos que tornam inviável a continuação do eleito no partido, enquanto o terceiro inciso representa uma espécie de período de carência concedido ao membro da agremiação para escolher outra legenda.

O primeiro inciso trata da “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”. De acordo com Gomes, “a substancial alteração do programa da entidade decorre de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado” (Gomes, 2016, p. 125). O autor também destaca o uso da palavra "substancial", pois fica evidente que a alteração no programa deve ser significativa em relação ao conjunto, não se limitando a mudanças pontuais.

Agora, no tocante à segunda parte do inciso, “desvio reiterado do programa partidário”, Gomes afirma que “as ações e os compromissos concretos da agremiação destoam dos conceitos constantes de seu estatuto e dos documentos por ele firmados. [...] Trata-se de conceito indeterminado fluido, que só pode ser precisado ou concretizado à luz da situação objetivamente apresentada” (Gomes, 2016, p. 126).

A grave discriminação política pessoal, mencionada no segundo inciso, tem um caráter mais subjetivo e, portanto, exige uma avaliação individualizada, considerando os fatos de cada caso. No entanto, é fundamental que o órgão judicial leve em consideração critérios objetivos ao analisar a situação. Não se deve permitir que simples desentendimentos cotidianos sejam considerados como grave discriminação. Conforme Gomes ensina, “somente fatos objetivos, sérios, repudiados severamente pela consciência jurídico-moral poderão ser assim considerados” (Gomes, 2016, p. 126).

No que diz respeito à última hipótese, de justa causa para a desfiliação prevista na legislação vigente, essa pode ser considerada como uma oportunidade para o mandatário. Em outras palavras, foi estabelecido um prazo no qual o mandatário teve a chance de mudar de partido sem que isso resultasse na perda de seu cargo eletivo. No entanto, segundo Gomes, para que se trate de uma desfiliação lícita, é imprescindível o cumprimento dos seguintes requisitos:

- i) que haja mudança de partido, ou seja, que a desfiliação seja sucedida de efetivo engajamento a outra agremiação;
- ii) essa mudança só pode ocorrer no período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional. Nos termos do artigo 9º da Lei n. 9.504/97, a filiação deve estar deferida „no mínimo seis meses antes da data da eleição“. Logo, a mudança de partido deverá ocorrer na altura do mês de março do ano das eleições.
- iii) a mudança deverá ocorrer „ao término do mandato vigente“, ou seja, não é permitida a mudança de partido para a disputa de eleição intermediária, assim entendida a que ocorre no meio da respectiva legislatura” (Gomes, 2016, p. 126).

Por um longo período, os Tribunais que compõem a estrutura política brasileira, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF), enfrentaram questionamentos sobre a viabilidade de destituir o mandato de um indivíduo que tivesse praticado atos de infidelidade partidária. Essa questão permaneceu em debate até que fosse consolidado o entendimento de que a infidelidade partidária não tem impacto sobre os mandatos dos agentes políticos. Dessa forma, prevaleceu no STF a interpretação de que a infidelidade não está incluída entre as causas de perda de mandato estabelecidas no texto constitucional.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adotou uma abordagem diferente e enfatizou, em vários julgamentos, que a obrigatoriedade da fidelidade

partidária não mais existe, alegando que as normas infraconstitucionais que tratavam da perda de mandato por infidelidade partidária teriam sido revogadas pela Constituição Federal.

Embora não haja uma disposição legal explícita no direito brasileiro que estabeleça uma sanção específica para a perda de mandato devido à infidelidade partidária, o TSE adotou uma interpretação inovadora do texto constitucional. Nesse sentido, reconheceu a possibilidade de destituição de mandato devido a atos de infidelidade partidária, fundamentando esse posicionamento na ideia de que o mandato pertence ao partido e não ao candidato eleito. A partir disso, o Tribunal, seguindo a linha do entendimento externado pelo TSE, revisou seu posicionamento anterior para concluir que o mandato pertence ao partido, e não ao eleito.

Em 2017, foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 97, que, pioneiramente, trouxe as questões acerca da infidelidade partidária para o texto constitucional, por meio do artigo 17, parágrafos 5º e 6º, da Carta Magna, acrescentando determinados requisitos para que os partidos políticos tivessem acesso ao tempo de rádio e televisão. A EC nº 97/2017 também previu a justa causa, no caso de se determinado candidato fosse eleito por algum partido que não preenchesse os requisitos para possuir o fundo partidário e o tempo de rádio e televisão, este candidato teria o direito de mudar de partido sem perder o mandato.

Em 2021, a Emenda Constitucional nº 111, em seu artigo 6º, explicitou ainda mais o instituto da infidelidade partidária, prevendo expressamente que os eleitos pelo sistema proporcional perdem o mandato em caso de infidelidade partidária, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa que estão previstas na Lei. Em suma, a EC nº 111/2021 consagrou, no ponto de vista constitucional, o entendimento que já era adotado pelo TSE e pelo STF.

Recapitulando que está permitida a perda de mandato do infiel no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, o STF determinou que o TSE regulamente o tema e estabeleça as hipóteses de justa causa, bem como o procedimento a ser adotado. A partir disso, o TSE apresentou a Resolução nº 22.610/2007, apontando o ajuizamento de duas ações: (a) a de perda de mandato por desfiliação sem justa causa; e (b) a ação justificada. Após isso, o STF não orientou o Congresso Nacional, órgão constitucionalmente competente para a tarefa, a legislar sobre a matéria.

A partir do que foi apresentado até então, é pertinente salientar o debate acerca do duplo sentido da fidelidade partidária, em que, a partir deste instituto, ao mesmo tempo em que é buscada a segurança política, é verificada a sensação de incerteza por parte da população brasileira.

3.4 Infidelidade Partidária e a Soberania Popular

Houve uma construção de raciocínio durante o presente artigo, no qual foram apresentados os conceitos de participação popular, partidos políticos e fidelidade partidária, além de ter sido trazido também a evolução jurisprudencial quanto ao tema. Assim, em linhas finais, far-se-á a análise de como o mecanismo da fidelidade partidária pode ter duplo efeito, de modo que ao mesmo tempo em que procura assegurar maior segurança jurídica ao sistema eleitoral, em contrapartida também pode gerar medo e incertezas aos parlamentares e aos seus eleitores, uma vez que, por vezes, o mecanismo tem sido usado como instrumento de perseguição dos candidatos eleitos, o que transformaria o instrumento em um aparato antidemocrático (Ribeiro, 2008).

Ao se falar sobre a fidelidade partidária, há que se ter noção que este instituto engloba uma série de assuntos perpendiculares a ele, uma vez que o próprio conceito de democracia está envolvido. Vale lembrar que o Brasil pode ser considerado uma democracia recente e talvez frágil, visto que, desde o processo de redemocratização, o país já passou por dois impeachments de presidentes democraticamente eleitos (Ferreira, 2018).

Além disso, pode-se citar como outro fator contribuinte para a sensação de incerteza e/ou descrença por parte da população a falta de legitimidade que trazem algumas situações que ocorrem no cenário político brasileiro. No país, políticos importantes são alvos frequentes de investigações por parte do Ministério Público Federal quanto a existência de corrupção, como exemplo tem-se a chamada Operação Lava Jato (Ribeiro, 2019).

Deste modo, a identificação do eleitor com o partido já é muitas vezes pré-estremecida, uma vez que os escândalos de corrupção prejudicam a proximidade do cidadão com as instituições políticas. Essa relação, por muitos anos, foi de confiança, porém vem perdendo força, uma vez que, hoje em dia, muitos

eleitores deixam de votar em determinado partido porque não se identificam com o seu posicionamento ou não aprovam o seu programa político. Em razão disso, a estratégia eleitoral adotada pelos partidos tem sido uma construção individual dos candidatos, normalmente com características que agradem o eleitorado (Barreiros Neto, 2009).

Ultimamente, as pautas políticas acabam sendo formadas fora de agremiações, pois há uma influência na construção da opinião pública por parte da mídia e dos canais de comunicação, o que por vezes torna a perspectiva do eleitorado manipulável. Neste contexto, fica difícil saber qual a demanda política formada pela perda da identidade ideológica de algumas agremiações (Aras, 2016).

Ao analisar questões como essas, percebe-se que tem sido crescente o desinteresse da população quanto à política, o que ocasiona problemas na ideia do imaginário popular de representação legítima na democracia. Diante da crise social e econômica pela qual o país vem passando, a descrença da população em seus representantes aumenta, uma vez que neste contexto de incredulidade tem-se, de um lado, os partidos políticos, com as suas garantias constitucionais, e, do outro, a população, com os seus representantes eleitos (Rodrigues, 2002).

Em suma, a situação problemática que tem ocorrido é que os partidos não possuem mais uma base ideológica firme, então os candidatos fazem a sua candidatura de maneira quase que individual. Posteriormente, vários desses candidatos, ou por motivo de corrupção ou por briga interna dentro da legenda, acabam migrando de partido e perdendo os seus mandatos, visto que o mandato pertence ao partido, ou seja, a população se vê desamparada e com escolhas deslegitimadas, uma vez que o representante que ela escolheu foi destituído do cargo (Aras, 2016).

Neste diapasão, a presença de uma democracia fortemente individualista contribui para a ausência de uma base ideológica consistente, o que resulta em movimentos políticos turvos, comumente subsidiado por obscuridades em seus propósitos e inexistência de postura em determinados assuntos. Segundo Bahia e Nunes (2010), falar sobre fidelidade partidária não é de interesse meramente particular dos partidos, porque ao se considerar como a nossa democracia representativa funciona, buscar soluções e alternativas é o caminho.

Quanto a Democracia tem-se a ideia de governo do povo, o que pressupõe diálogos que resultam na manutenção da soberania popular. Neste trabalho, com o objetivo de analisar o instituto da fidelidade partidária e seus desdobramentos como ferramenta de manutenção do Estado Democrático de Direito, apresentou-se reflexões pertinentes ao tema (Nicolau, 2017).

Ao se falar de fidelidade partidária, faz-se necessário lembrar que, desde a redemocratização do país, período no qual ocorreu o fim do bipartidarismo, iniciou-se um grande fluxo migratório entre os parlamentares dos então novos partidos existentes, além de ter sido possível perceber que o histórico dos partidos, bem como a forma com a qual eles interagem com os seus filiados, indicam que os partidos políticos estão inseridos em um cenário de crise de representatividade, com muitos de seus processos internos carentes de mecanismos democráticos (Ribeiro, 2008).

Além disso, tornou-se claro, durante a pesquisa realizada, que alguns parlamentares, detentores dos mandatos eletivos, buscam ganhar vantagens pessoais (fisiologismo), em que essas constantes trocas de partido resultam em um desequilíbrio do quadro partidário, gerando perigosas distorções na representação política, dito que o voto dirigido a uma determinada legenda era indiretamente transferido para outra legenda sem consulta ao eleitor (Ribeiro, 2019).

Em contrapartida, com a falta de um processo democrático consolidado, muitos partidos faziam os seus parlamentares forçadamente seguirem determinados posicionamentos políticos, o que enfraquece a função dos partidos e prejudica a livre atuação parlamentar. Assim, essas deficiências percebidas no processo democrático geram impactos diretos na interpretação e na aplicação do instituto da fidelidade partidária. A crise política que o Brasil vem enfrentando foi construída por anos a fio, o que gerou um descrédito, acarretando o enfraquecimento das instituições, de forma que acentuou na população a descrença em relação aos políticos e respectivos grêmios partidários (Choy, 2020).

Em termos de interpretação jurisprudencial, por um longo período de tempo, prevaleceu nos tribunais o entendimento de que o cargo pertencia ao mandatário. Isso significava que o candidato eleito por um partido poderia mudar de partido livremente, levando consigo o mandato obtido nas urnas, independentemente de ter

utilizado ou não os votos de legenda ou se beneficiado dos recursos e da estrutura partidária do partido que o acolheu. Esse entendimento conferia ao candidato eleito uma espécie de direito subjetivo de manter o mandato, independentemente de sua filiação partidária (Rodrigues, 2002).

Essa vertente de pensamento, que garantia ao mandatário o direito de manter o cargo mesmo após a mudança de partido, acabou desvalorizando a importância da filiação partidária. Muitas vezes, a filiação a um partido passou a ser vista apenas como um meio de obter um mandato, sem que o filiado tivesse qualquer compromisso com os ideais do partido. Isso resultou em uma prática intensa de "troca-troca" entre filiados e partidos, de modo que ao final dos mandatos, a composição dos partidos estava completamente diferente daquela que os elegeu. Isso frequentemente resultava na alteração da representatividade dos partidos perante os Poderes Legislativo e Executivo (Nicolau, 2017).

A partir das considerações, e em consonância com o entendimento atual, conclui-se que a saída injustificada de um parlamentar de seu partido deve resultar na perda do mandato. Ao apresentar esse argumento, baseado no conceito de infidelidade partidária, busca-se promover relações mais justas, nas quais prevaleça a vontade do povo na prática. A partir desse ponto, as decisões de perda de mandato são fundamentadas em critérios que visam garantir a segurança jurídica, o que é fundamental para o desenvolvimento de uma política eficaz. As constantes mudanças de partido por parte dos eleitos distorcem a representação e enfraquecem o sistema de democracia representativa. Portanto, o fortalecimento dos partidos é uma medida necessária para a legitimação do sistema democrático (Ferreira, 2018).

Embora não resolva todas as questões relativas a esse assunto, ao promover a fidelidade partidária, ou seja, ao buscar que o parlamentar permaneça no partido pelo qual foi eleito, a representação do eleitorado se torna mais coerente, ou, pelo menos, reduz-se o impacto das distorções causadas pelas mudanças de partidos (Aras, 2016).

A cassação do mandato eletivo devido a atos de infidelidade partidária atua como um mecanismo que pode, pelo menos em parte, reduzir as distorções do sistema representativo. Isso fortalece o papel dos partidos políticos e desencoraja coalizões meramente oportunistas. Essas alterações que foram realizadas

proporcionaram maior equilíbrio ao sistema político partidário, pois, ao se evitar trocas constantes de legenda, reforça-se a importância de consolidar bases ideológicas fortes dentro do partido (Ribeiro, 2019).

Portanto, podemos concluir que ao buscar restringir as mudanças de partido durante o mandato, estamos fortalecendo a legitimidade da participação popular, o que, por sua vez, preserva a soberania do povo. Salienta-se que, ao se ter por meta o processo democrático, o partido deve exercer o papel de protagonista, assumindo a responsabilidade de oxigenar os seus processos internos e de prezar pela transparência, isto é, reflete valores democráticos e combate fisiologismos políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania popular é um princípio fundamental para a Democracia e desempenha um papel de extrema relevância na governança de uma nação. Pode-se afirmar que se refere ao poder supremo que reside nas mãos do povo, que exerce sua vontade através de representantes eleitos ou diretamente em processos de tomada de decisão. Esse princípio é essencial para a Democracia, pois estabelece a base da legitimidade do governo e garante que o poder seja exercido em nome do povo e para o bem-estar da sociedade como um todo. É um princípio que protege os direitos individuais, promove a diversidade e a inclusão, e contribui para a estabilidade política, tornando-se, assim, um pilar fundamental da governança democrática.

Entende-se que a Soberania Popular pode ser exercida em uma Democracia por meio variados meios e processos que possibilitam que o povo (cidadãos) participe na tomada de decisões políticas e no controle do governo. Entre as possibilidades, elencou-se as eleições, pois seria um dos meios mais importantes para exercer a soberania popular. Os cidadãos têm o direito de votar em candidatos e partidos políticos que representem suas opiniões e interesses. Por meio do voto, o povo escolhe seus representantes nos poderes executivo e legislativo.

Portanto, a soberania popular quando exercida em uma Democracia por meio de um voto, escolhendo um representante político, observa-se que existe a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões políticas e no controle do governo. Isso garante que o poder emane do povo e que os interesses e a vontade

do povo sejam refletidos nas políticas e ações do governo.

No caso da Infidelidade Partidária refere-se ao ato de um membro eleito de um partido político não seguir a linha política ou não cumprir com as orientações de seu partido. Isso pode incluir a deserção do partido para se juntar a outra legenda, votar contra as diretrizes do partido em questões-chave, ou mesmo se abster de votar em assuntos importantes quando o partido tem uma posição clara. A infidelidade partidária é um tema relevante em sistemas políticos que valorizam a coesão partidária e a fidelidade dos membros eleitos às decisões e princípios do partido. Isso ocorre porque a falta de coesão partidária pode dificultar a capacidade do partido de avançar com sua agenda política e criar divisões internas.

As consequências da infidelidade partidária podem variar de acordo com o sistema político e as regras partidárias. Alguns partidos podem impor sanções disciplinares, como a expulsão do membro infiel ou a perda de posições de liderança dentro do partido. Em sistemas parlamentares, a infidelidade partidária pode levar à perda de maioria ou estabilidade governamental, caso membros eleitos votem contra o governo de seu próprio partido.

Portanto, a infidelidade partidária pode ser interpretada como uma falta de respeito à soberania popular, pois, ao tomar ações que vão contra as posições do partido pelo qual foi eleito, o representante eleito está agindo de forma contrária à vontade dos eleitores que o colocaram no cargo. Isso pode minar a legitimidade do sistema democrático, enfraquecer a coesão partidária e tornar os eleitores céticos em relação aos políticos e ao processo democrático em si.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2016.

BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle. Crise da democracia representativa: infidelidade partidária e seu reconhecimento judicial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 57-84, 2010

BARBER, Benjamin. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. California: University of California Press, 2003

BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade partidária**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Jurisprudência Mineira**, Belo Horizonte, ano 60, n. 188, p. 35-50, jan./mar. 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Cursos no College de France (1989-1992). São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988) do Brasil]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.737%2C%20DE%2015%20DE%20JULHO%20DE%201965.&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Eleitoral,%20de%20abril%20de%201964. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985**. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7454.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999** (0007109-89.2007.0.01.0000). Requerente: Partido Social Cristão - PSC. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 12 nov., 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.916** (0000810-29.1989.0.01.0000). Impetrante: PTB Partido Trabalhista Brasileiro.

Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Carlos Madeira. Brasília, 11 out., 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.927** (0001425-19.1989.0.01.0000). Impetrante: Luiz Fabricio Alves de Oliveira. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 11 out., 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.405** (0001379-78.1999.0.01.0000). Impetrante: Ney Moura Teles. Impetrados: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados e José Francisco das Neves. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 mar., 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602** (0002209-63.2007.0.01.0000). Impetrante: Partido Popular Socialista. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 4 out., 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602** (0002209-63.2007.0.01.0000). Impetrante: Partido Popular Socialista - PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 16 out., 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603** (0002202-71.2007.0.01.0000). Impetrante: Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 4 out., 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.604** (0002224-32.2007.0.01.0000). Impetrante: Democratas. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e Raimundo Sabino Castelo Branco Maués. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 2 out., 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fidelidade Partidária**. TSE, [s.d.]. Serviços Eleitorais. Glossário Eleitoral. Termos Iniciados com a letra F. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CHOY, Marco Aurélio De Lima. **O confronto entre o princípio da soberania popular e as inelegibilidades diante da lei complementar nº 135/2010**. 2020. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1991.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FERREIRA, A. G. A. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão (1642)**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. São Paulo: Edições 70, 1997.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARQUES NETO, Pedro. **O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Sistema Eleitoral: da judicialização à reforma a conta gotas?**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Direito). Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2014. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/248_Pedro-Marques-Neto.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2008, p. 90-111.

MENDES, Julia da Silva; OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Democracia representativa e crise de legitimidade: a necessidade de revalorização do ato de governar. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, n. 3, p. 34-51, 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/DDEM/article/view/53553>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MIRANDA, Jorge. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Estudos Eleitorais**, v. 2, n. 1, p. 7-37, jan./abr. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1130>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de Governo**. Lisboa: Editora Pedro Ferreira, 1996.

MOURA, Rafael Moraes. TSE se prepara para julgar casos de “perseguidos”. **Estadão: Política**, 9 fev. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/tse-se-prepara-para-julgar-casos-de-perseguidos/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? os (des) do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. São Paulo: Zahar, 2017.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo Judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 201, p. 97-128, jan./mar. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PORTELA, Luana Gomes. A perda do cargo eletivo por infidelidade partidária. *In*: BARROS, Tarcísio Augusto Sousa de (org.). **Direito eleitoral em debate**. Teresina: EdUFPI; Quimera, 2016, p. 305-327.

PRIBERAM. Fisiologismo. **Dicionário Priberam**, [s.d.]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/fisiologismo>. Acesso em: 15 mar. 2023.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

RIBEIRO, Ramon Antunes. **A realização da democracia participativa no Brasil: análise dos portais e-Cidadania e eDemocracia como mecanismos institucionais de participação democrática**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do Direito Político**. Livro primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UNB, 1982.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira 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)**, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez., 2013. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 2

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. New York: Cambridge University Press, 2009.

VALDO, Amanda de Oliveira. **A Interação entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral no caso da Fidelidade Partidária**. 2015. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2015. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/275_MONOGRAFIA_Amanda_Valdo.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84007>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ZIBLATT, D.; LEVITSKY, S. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahar, 2018.