

REFORMA PARTIDÁRIA  
NO BRASIL: COLIGAÇÕES  
ELEITORAIS, CLÁUSULA DE  
BARREIRA E FIDELIDADE  
PARTIDÁRIA



**Jaime Barreiros Neto**

Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Mestre em Direito (UFBA). Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Escola dos Magistrados da Bahia. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol da Bahia.

# REFORMA PARTIDÁRIA NO BRASIL: COLIGAÇÕES ELEITORAIS, CLÁUSULA DE BARREIRA E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

SÉRIE DEMOCRACIA E  
REFORMA POLÍTICA

2018

 FACULDADE  
BAIANA DE  
DIREITO

---

**Diagramação:** SO Editoração Eletrônica (soeditoracaoelectronica@gmail.com).  
Capa: Felisberto Bulcão (fbulcao@gmail.com).

---

**Conselho Editorial:**

Profª Drª. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas	Prof. Dr. Gabriel Marques da Cruz
Profª Drª. Ana Thereza Meirelles	Prof. Dr. Gamil Föppel el Hireche
Prof. Dr. Antonio Adonias Aguiar Bastos	Profª Drª. Maria Auxiliadora Minahim
Profª Drª. Cláudia Albagli Nogueira	Prof. Dr. Maurício Requião
Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr	Prof. Dr. Valton Dória Pessoa
Prof. Dr. Fredie Didier Jr	

---

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.

**Copyright:** Faculdade Baiana de Direito.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.



Rua Visconde de Itaborahy 989,  
Amaralina, Salvador – Bahia  
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552  
contato@faculdadebaianadedireito.com.br  
www.faculdadebaianadedireito.com.br

# Sumário

INTRODUÇÃO..... 7

## CAPÍTULO I

O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E AS PROPOSTAS DE ESTABE-  
LECIMENTO DE CLÁUSULAS DE DESEMPENHO ELEITORAL ..... 17

## CAPÍTULO II

AS COLIGAÇÕES ELEITORAIS NO DEBATE DA REFORMA POLÍTI-  
CO-INSTITUCIONAL BRASILEIRA..... 33

## CAPÍTULO III

A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALE-  
CIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E  
A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL ..... 47

REFERÊNCIAS..... 73



# INTRODUÇÃO

Criticados ou elogiados, venerados como essenciais a qualquer regime democrático ou vistos com desprezo e desconfiança, os partidos políticos, nos últimos séculos, têm se colocado, de forma quase onipresente, no cerne dos debates travados por filósofos políticos, cientistas sociais, juristas, representantes da classe política, movimentos sociais, grupos de pressão e sociedade civil em geral, relativos às tendências e possibilidades de aprimoramento das instituições políticas e da democracia em geral.

Alvos de contundentes críticas nos primórdios da democracia moderna, por parte daqueles que não admitiam intermediários entre o povo e o poder<sup>1</sup>, os

---

1 Como bem observa Rodrigo Patto Sá Motta (Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros. p. 16, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999), nos primórdios do sistema representativo “havia o preconceito contra os grupos organizados, pois se acreditava que eles poderiam partir, fragmentar o corpo político”. Exemplo desta perspectiva é a seguinte passagem do pensamento do filósofo escocês David Hume [In: Ensaíes morais, políticos e literários. Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D’Oliveira. São Paulo – SP: Nova Cultural, 2004. (Coleção “Os Pensadores”)], nascido em maio de 1711 e falecido em 25 de agosto de 1776, segundo a qual afirmava o mesmo que “Assim como os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelos homens, assim também devem ser detestados e odiados os fundadores de seitas e facções, pois a influência do espírito de facção é diretamente contrária à das leis. As facções subvertem o governo, tornam impotentes as leis e geram a mais feroz hostilidade entre os cidadãos do mesmo país, os quais devem dar uns aos outros mútua assistência e proteção. E o que deve tornar mais odiosos os fundadores de partidos é a dificuldade de extirpar essas ervas daninhas, depois de terem criado raízes num Estado. Elas se propagam naturalmente durante muitos séculos, e raramente deixam de provocar a completa dissolução do governo em que são semeadas. Além disso, são plantas que crescem com maior pujança nos solos mais ricos, e, embora os governos absolutos delas não estejam inteiramente livres, é forçoso confessar que elas nascem com maior facilidade e se propagam mais rapidamente nos governos livres, onde sempre contaminam o próprio Legislativo, que seria o único capaz, mediante a firme aplicação de recompensas e castigos, de erradicá-las”. Jean-Jacques Rousseau foi outro notório crítico à existência de partidos e facções, as quais tenderiam, na sua visão, a macular a formação da vontade geral, substituindo-a pela preponderância das vontades parciais. Para Rousseau (Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político. Tradução: Pietro Nasseti, p. 41-42, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002), “quando se estabelecem facções, quando se formam associações parciais à custa da grande associação, a vontade de cada uma das

partidos políticos passaram a ser defendidos como instituições fundamentais à democracia ainda no século XVIII, quando pensadores como Edmund Burke<sup>2</sup> se apresentaram como propugnadores da ideia segundo a qual os contrários à formação de associações e agrupamentos partidários, “ao criticar as alianças políticas, buscam, em verdade, impor suas vontades às coletividades, impedindo o fortalecimento de qualquer tipo de oposição”. Segundo Burke<sup>3</sup>, a existência de associações entre os homens torna a “comunicação do alarme contra qualquer intenção maligna” fácil e rápida, ao facilitar a formação de consensos e resistências, pautadas em uniformidades de pensamentos, confiança e perseverança. Para Burke, “nenhum homem que não esteja exaltado pelo júbilo até chegar ao entusiasmo pode imaginar que seus esforços solitários, desamparados, inconstantes e assistemáticos tenham poder para derrotar os desígnios sutis e as intrigas tramadas pelos cidadãos ambiciosos”. A associação dos “homens bons”, dessa forma, seria o antídoto contra a ação dos “maus”, necessária para evitar a queda dos bons “um a um, implacavelmente sacrificados numa luta mesquinha”.

Assim, gradativamente foi sendo construído o argumento da essencialidade dos partidos políticos, consagrado, finalmente, com o reconhecimento da incapacidade “do indivíduo formar, pela força isolada de sua razão, uma concepção do bem comum, de tomar, por si, decisões conscientes e coerentes no plano político”<sup>4</sup>.

De forma muito anterior ao fortalecimento do debate em torno da importância ou da inconveniência da existência de partidos políticos na sociedade democrática moderna, já é possível, contudo, se observar a natural tendência de formação de associações e uniões de interesses em oposição à organização de grupos e coalizões com motivações políticas opostas, revelando, assim, o

---

primeiras torna-se geral no tocante a seus membros e particular relativamente ao Estado. (...) Finalmente, quando uma dessas associações é tão grande que vence todas as outras, o resultado não é mais uma soma de pequenas diferenças, senão uma e única diferença; porque então já não existe a vontade geral, e a opinião que triunfa é só uma opinião particular”.

- 2 Pertence a Edmund Burke, segundo lição de Francisco Weffort (Os clássicos da política. Vol. 2. 10. ed. p. 26, São Paulo – SP: Ática, 2000), a mais antiga definição de partido político registrada, datada do ano de 1770. na qual Burke, conceitua o partido político como sendo “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo”.
- 3 Edmund Burke, Reflexões sobre as causas do descontentamento atual. In: WEFFORT, Francisco. Os clássicos da política. Vol. 2. 10. ed. p. 24-25, São Paulo – SP: Ática, 2000. (Série Fundamentos).
- 4 Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. p. 12-13, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

caráter eminentemente inevitável da formação e consolidação dos modernos partidos políticos. Para Sérgio Sérulo da Cunha<sup>5</sup>, por exemplo, já seria possível falar-se na existência de partidos políticos brigando pelo poder desde a antiguidade<sup>6</sup>, não havendo, teleologicamente, grande diferença entre as instituições partidárias desta época, do renascimento e das modernas democracias constitucionais. O que teria mudado, segundo o referido autor, seriam as regras do jogo político, uma vez que, na sua ótica, na antiguidade e no renascimento, “o Estado possuía uma estrutura monádica, não suficientemente estável a ponto de admitir a dialética dos antagonismos e a alternância do poder”, fato que impedia a consolidação de sistemas partidários.

Para alguns estudiosos, os partidos políticos teriam surgido a partir de antigas facções políticas da Baixa Idade Média, a exemplo dos guelfos (partidários do papa) e dos gibelinos (defensores do poder imperial), rivais na Alemanha e na Itália, e das casas de Lancaster e de York, protagonistas da Guerra das Rosas, realizada no século XV, na Inglaterra. Neste sentido, destaca Leslie Lipson<sup>7</sup> que desde a Idade Média, nas atuais regiões da Itália e da Alemanha, partidários dos reis e dos papas já se confrontavam, consolidando a atuação das referidas facções políticas: os guelfos tomando partido dos interesses do papa e os gibelinos se apresentando como partidários do poder imperial. Além disso, observa Lipson, “as famílias locais proeminentes, que por uma ou outra razão eram concorrentes ou inimigas, identificavam suas inimizades mútuas com essas mais amplas facções guerreiras” No que se refere, por sua vez, às tendências políticas protagonistas da “Guerra das Rosas”, na Inglaterra do final do século XV, destaca Lipson<sup>8</sup> que “neste prolongado duelo, as casas de Lancaster e de York competiram pela posse da coroa e a nobreza foi obrigada a tomar partido”, naquele que também pode ser apontado como um fato precursor da formação dos partidos políticos modernos.

Já no século XVII, também na Inglaterra, ganha destaque a formação de clubes, ligas e associações, que reuniam parlamentares de tendências comuns, representando, de forma geral, as duas grandes correntes políticas da época: a representativa dos interesses do rei e do feudalismo agrário e sua antagonista, representativa dos interesses das classes burguesas. Tais correntes políticas

5 Sérgio Sérulo da Cunha, Democracia intrapartidária. Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro – RJ, Forense, n. 06, p. 52, 1988.

6 Seriam exemplos de “ancestrais” dos partidos políticos, na Idade Antiga, os “eupátridas” e os “demos”, em Atenas, e os “optimates” e os “populares”, em Roma.

7 Leslie Lipson, A Civilização Democrática. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, p. 393, Rio de Janeiro – RJ: Zahar Editores, 1966.

8 Idem, mesma página.

foram batizadas, respectivamente, de “tories” e de “whigs”<sup>9</sup>, consideradas por muitos como as pioneiras dos partidos políticos ingleses<sup>10</sup>.

Já na França, no período anterior à Revolução, na segunda metade do século XVIII, clubes e associações políticas, tais como na Inglaterra, também podem ser considerados como embriões da formação de partidos políticos. Tais entidades, muito comuns antes da Revolução de 1789, não podem ser confundidas, entretanto, com os partidos políticos, integrados definitivamente à sociedade francesa apenas com o estabelecimento do governo parlamentar, a partir de 1814, após a queda de Napoleão Bonaparte, conforme lição de Afonso Arinos de Melo Franco<sup>11</sup>. Segundo Arinos, tais clubes e associações, dos quais se destaca o “Clube Jacobino”, nada mais eram do que teatros da luta entre as mais diversas facções políticas, uma vez que costumavam congregar, em suas reuniões, deputados representantes das mais diversas correntes políticas, a fim de realizar o debate acerca das questões de relevância para a sociedade francesa da época.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a formação dos partidos políticos se deu de maneira natural, decorrente da disputa política entre os seguidores de Ale-

- 9 Foi no ano de 1679 que os nomes “Whig” e “Tory” foram utilizados de forma pioneira, para designar correntes políticas que já atuavam na Inglaterra, como bem destaca Winston Churchill (*História dos povos de língua inglesa*. Vol. 2: O novo mundo. p. 344, São Paulo: Ibrasa, 2006). Segundo Churchill, o termo “Whig” “representava um presbiteriano escocês, azedo hipócrita, fanático e avarento”. Já os “Tories” eram assim chamados em alusão aos “bandidos irlandeses-papistas, saqueadores de propriedades e residências senhoriais”. Os apelidos nada simpáticos, exprimiam o ódio mútuo entre as duas facções, tendo sido trocados como uma forma de provocação. Os nomes, contudo, como bem observa Churchill, se consagraram popularmente e passaram a ser “cultivados com carinho por aqueles contra quem foram lançados”, transmitidos de geração a geração, representando dois partidos que, de acordo com Churchill, “contribuíram com feitos memoráveis para o bem-estar da Inglaterra” e “tiveram seu quinhão de glória na expansão e engrandecimento futuro do país”.
- 10 Falando ainda da Inglaterra, é de se ressaltar a observação feita por Max Weber segundo a qual, até o início do século XIX, naquele país, os partidos políticos eram organizações frágeis, representativas de determinados segmentos sociais, voláteis e episódicas. Segundo Weber (*Ciência e Política, Duas Vocações*. Tradução: Jean Melville, p. 88, São Paulo - SP: Martin Claret, 2002), compunham, em sua maioria, os partidos políticos do período citado, “membros do clero, professores, advogados, médicos, farmacêuticos, fazendeiros prósperos, manufatores”. Com o tempo, entretanto, passou a ser sentida a necessidade de uma maior coesão nos grupos partidários, havendo, a partir deste momento, um desenvolvimento dos partidos políticos naquele país. Finalmente então, no ano de 1832, é editado o Reform Act, através do qual foi possibilitada a ampliação do sufrágio, com a concessão de direitos políticos às camadas industriais e comerciais. Para muitos estudiosos, como, por exemplo, Bobbio, Matteucci e Pasquino (Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*. Coordenação de tradução: João Ferreira, 12. ed. Vol. II, p. 899, Brasília - DF: UNB; LGE, 2004), os partidos políticos na Inglaterra só teriam surgido, verdadeiramente, a partir da edição deste ato legislativo. Segundo os referidos doutrinadores, até 1832 as associações partidárias existentes não tinham qualquer organização e relevância, servindo de “simples etiquetas atrás das quais estavam os representantes de um grupo homogêneo, não dividido por conflitos de interesses ou por diferenças ideológicas substanciais”.
- 11 Afonso Arinos de Melo Franco, *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. p. 17, São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

xander Hamilton, de um lado, e de Thomas Jefferson, de outro, durante o governo do presidente John Adams, no final do século XVII e início do século XVIII. É de se ressaltar que, nos primórdios da República, a ideia de inclusão de partidos políticos no sistema político era bastante rejeitada entre os estadunidenses<sup>12</sup>. O prestígio pessoal era o princípio critério de escolha, por exemplo, do Presidente da República<sup>13</sup>.

Compunham os governos dos primeiros presidentes americanos, entretanto, de forma clara, facções rivais, que terminariam por fazer surgir os primeiros partidos políticos dos Estados Unidos, o Partido Federalista e o Partido Republicano, o primeiro liderado por Hamilton e o segundo por Jefferson, que serviram juntos aos presidentes Washington e Adams<sup>14</sup>, dois ferrenhos opositores à ideia de existência de partidos políticos. Conforme lição de Robert Dahl<sup>15</sup>, nos últimos anos do século XVIII o então vice-presidente dos Estados Unidos, Thomas Jefferson, juntamente com James Madison, então líder da Casa dos Representantes, decidiram unir forças na oposição ao presidente John Adams, ex-aliado, bem como ao então secretário do tesouro, Alexander Hamilton. Para atingir sucesso neste intento, Jefferson e Madison perceberam a necessidade de organizar o eleitorado contra Adams e Hamilton, dando início, assim, à formação do Partido Republicano, que viria a se opor ao Partido Federalista, a ser liderado por Hamilton. Em pouco tempo, a pioneira agremiação partidária já estava presente em todo o país, fazendo do Partido Republicano (cujo nome logo foi mudado para Republicano Democrático e, uma geração adiante, Partido Democrático), de acordo com Dahl, “o primeiro partido eleitoral popularmente apoiado do mundo”<sup>16</sup>.

12 Como bem observa David Gueiros Vieira (Fidelidade partidária e oposição leal à luz da história política. Política, Fundação Milton Campos, Brasília – DF, n. 1, p. 43, jul./set. 1976), “de tal maneira os partidos políticos eram considerados maus para a nação, que os americanos, quando começaram a enfrentar os crescentes problemas de ordem eleitoral e sentiram-se forçados a criar uma organização partidária de âmbito nacional, fizeram-no secretamente, como algo imoral ou ilícito. Desta maneira, os chamados “Federalistas”, seguidores de Alexander Hamilton, convocaram sua primeira convenção partidária nacional em absoluto sigilo”.

13 Sobre o tema, cf. a revista “Grandes Acontecimentos da História: a Revolução americana”, publicada pela editora Três, no ano de 1989, em São Paulo.

14 Em uma certa ocasião, por exemplo, teria afirmado Adams, segundo A. F. Gomes Neto (O Direito Eleitoral e a realidade democrática. p. 114, Rio de Janeiro - RJ: José Konfino Editor, 1953) que “há dois tiranos na vida humana que dominam em todas as nações, entre índios e negros, tártaros e árabes, hindus e chinos, gregos e romanos, britânicos e gauleses, tanto em como nossos simples, jovens e queridos Estados Unidos da América. Esses dois tiranos são : facção e partido”.

15 Robert Dahl, Sobre a Democracia. Tradução: Beatriz Sidou. p. 101-102, Brasília – DF: UNB, 2001.

16 Ainda em relação ao sistema partidário dos Estados Unidos, consolidado a partir das disputas eleitorais travadas entre os federalistas e os republicanos, no início do século XIX, destaca Prado Kelly (Estudos de Ciência Política, v. 1, p. 232, São Paulo: Saraiva, 1966) que “O antigo Partido

Na Alemanha, por sua vez, os partidos políticos vieram a se desenvolver apenas a partir da segunda metade do século XIX, mais precisamente após a Constituição da Prússia, de 1850, ocasião na qual foram formados os partidos Conservador e Liberal.

Na criação dos partidos políticos alemães, grande foi a importância dos movimentos esquerdistas, liderados, principalmente, por Ferdinand Lassale, que ajudou a criar várias agremiações de caráter esquerdista entre os germânicos, dando origem à criação do movimento social democrático<sup>17</sup>. Pode-se afirmar, portanto, que o surgimento dos partidos políticos alemães se confunde com o advento dos próprios partidos de esquerda, a partir da segunda metade do século XIX, com o declínio da democracia liberal. É de se ressaltar que o primeiro partido de esquerda que apareceu na Europa foi a chamada “União Geral dos Trabalhadores Alemães”, fundada no ano de 1863, tendo o Partido Social Democrático dos Trabalhadores se organizado em 1869. Posteriormente, conforme lição de Pinto Ferreira<sup>18</sup>, os dois partidos pioneiros promoveram uma fusão, transformando-se em um só partido, no ano de 1875, com o nome de Partido Socialista dos Trabalhadores da Alemanha. A partir do surgimento dos partidos políticos de esquerda alemães, tais espécies de instituições passaram a ser criados também em outros países da Europa, a exemplo do Partido Trabalhista, na Inglaterra, e do Partido Comunista, da União Soviética.

É também possível afirmar, seguindo Antonio Machado Paupério<sup>19</sup>, que “a origem dos partidos políticos prende-se à necessidade, nos regimes democráticos, de se estabelecer um elo entre o indivíduo e o Estado, para a melhor

---

Republicano’ – o de Jefferson – passou a chamar-se ‘Democrático’ em 1828; e em 1854 o ‘Federalista’ de Hamilton, depois de batizar-se de Whig, se crismou de ‘Republicano’, nem pelos nomes se diferenciam muito. Não se diferenciam igualmente pela oposição de ‘direita’ e ‘esquerda’, de ‘possuidores’ e ‘desapossados’. Seus programas quatrienais são quase coincidentes; e nem sempre os candidatos os respeitam, - utilizam mais as ‘diretrizes’ como conveniência política do que como ‘pontos de convicção’. Há muito, cada partido chegou às mesmas conclusões em vários temas (direito dos Estados, internacionalismo, política agrária etc.). No passado, os atuais republicanos representaram os proprietários; hoje são inúmeros os proprietários ‘democratas’, não só no sul, onde todos o são, senão ainda no norte, onde as maiores fortunas se atrelaram à política. (...) A base do bipartidarismo não é um ‘cisma ideológico’. Não se discute, em verdade, acerca de ‘princípios’, - senão sobre o melhor modo de praticá-los na gestão dos negócios públicos. Os partidos têm fins sociais e de competição, como os clubes atléticos. Precedem aos programas, não se formam à sua sombra”.

- 17 Neste sentido, cf. Pinto Ferreira, *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. p. 449, São Paulo – SP: Saraiva, 2001.
- 18 Pinto Ferreira, *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*. p. 11, São Paulo – SP: Saraiva, 1992.
- 19 Antonio Machado Paupério, *Os partidos políticos e seu novo regime jurídico no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte – MG, UFMG, n. 22, p. 245, jan. 1967.

concretização do chamado regime representativo”. A legitimidade dos partidos políticos vem a ser verdadeiramente reconhecida apenas com o declínio do liberalismo, a partir de meados do século XIX, quando através da luta dos movimentos sociais, novos direitos vão sendo conquistados pela massa oprimida, dentre os quais a universalização do sufrágio. Como bem observa Maurice Duverger<sup>20</sup>, o desenvolvimento dos partidos ocorre de forma associada à evolução da democracia moderna, à extensão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares. De acordo com Duverger, “quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário agrupar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção”.

No século XX, impulsionados pelo advento do constitucionalismo social, especialmente após a promulgação da Constituição alemã de Weimar, de 1919<sup>21</sup>, os partidos políticos passam a ser, gradativamente, incorporados às constituições democráticas e, definitivamente, reconhecidos como personagens essenciais à democracia, consagrando, neste diapasão, defensores ferrenhos da relevância das suas presenças nas ordens constitucionais, a exemplo do jusfilósofo Hans Kelsen, já estudado nesta obra e que muito influenciou na elaboração dos textos das constituições de países como Tchecoslováquia e Áustria, para quem somente através dos partidos políticos a democracia moderna seria viável.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, se torna um costume a inserção dos partidos políticos nas constituições. Assim, no seu artigo 49, a Constituição da Itália, de 1948, passaria a dispor que “todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente, em partidos, segundo método democrático, para fixar a política nacional”. A Lei Fundamental de Bonn, da Alemanha Ocidental, datada de 1949, seria ainda mais explícita no que se refere à importância dos partidos políticos, ao expressamente dispor sobre a importância dos partidos políticos na formação da vontade política do povo alemão, garantindo a livre formação das entidades partidárias, observada a obrigatoriedade de prestação de contas relativas às origens dos seus recursos e do respeito aos princípios democráticos.

20 Maurice Duverger, *Os partidos políticos*. Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. p. 20, Rio de Janeiro - RJ: Guanabara, 1987.

21 Destaca Josaphat Marinho (*Institucionalização e estatuto dos partidos políticos*. Revista de Informação Legislativa, Brasília – DF, p. 05-06, mar. 1966) que a Constituição da Alemanha de 1919 garantiu o direito à liberdade de associação, prescrevendo que, em virtude deste direito, não poderia ser negada personalidade jurídica a uma sociedade sob a alegação de que perseguia fim político, político-social ou religioso, consignando a expressão “partido”, reconhecendo, assim, a possibilidade de existência dos partidos políticos como entidades integrantes do sistema de instituições, embora sem caracterizá-los quanto à sua natureza e a seus fins.

No Brasil, por sua vez, como já observado nesta obra, os partidos se fazem presentes no sistema político desde os primórdios da independência política. No Império, por exemplo, destacaram-se, com certas variações de nomenclatura, os partidos Liberal e Conservador, os quais, contudo, tinham a fama de não guardar grandes diferenças ideológicas e sociais, tendo se revezado, ao longo do segundo reinado, no comando dos gabinetes de governo, sempre sob a tutela vigilante do Imperador D. Pedro II.

Com o advento da República Velha, o cenário partidário brasileiro foi dominado pela existência de partidos regionais, dos quais se destacaram o Partido Republicano Paulista, formado ainda no período monárquico, e o Partido Republicano Mineiro, protagonistas da política do “café-com-leite”, determinante para a manutenção do equilíbrio de forças políticas durante a primeira fase da nossa história republicana.

Apenas com o fim deste ciclo, e a ascensão de Getúlio Vargas, no início dos anos 1930, uma perspectiva de nacionalização do sistema partidário foi sinalizada, com o fortalecimento de duas grandes coalizões políticas, a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB). É nesse período também que, refletindo uma proposta de análise da política a partir das instituições, reproduzindo, assim, a tendência principal do seu tempo, bem como uma clara opção por uma proposta democrática fundada na teoria das elites, Gilberto Amado, em clássica obra publicada, em sua primeira edição, no ano de 1931, faz, no Brasil, uma das primeiras defesas mais veementes da necessidade dos partidos políticos para a democracia representativa, alinhando-se com as lições traduzidas ao mundo por Hans Kelsen. Para Gilberto Amado<sup>22</sup>, os partidos políticos, “não obstante seus defeitos”, seriam o antídoto que impediria a “deturpação da opinião pública pelos caprichos populares” e o despotismo, ao impedir a “divagação inútil das ideias através do espírito solitário dos pensadores e o seu dissolver-se ou naufragar nos turbilhões da onda popular”.

Em 1937, com a decretação do “Estado Novo” e a outorga de uma nova constituição, os partidos políticos, juntamente com a recém-criada Justiça Eleitoral, foram abolidos do sistema político brasileiro, sendo reintegrados à vida política nacional apenas em 1945, com o advento da redemocratização. Foram organizados, então, grandes partidos nacionais, a exemplo da UDN, do PTB e do PSD, passando a filiação partidária a ser considerada condição de elegibilidade<sup>23</sup>. Durante o período compreendido entre 1945 e 1964, quando é instituído o

22 Gilberto Amado, *Eleição e representação*. 1. ed. p. 127, Brasília: Senado Federal, 1999.

23 Como bem destaca Eneida Desirre Salgado (*O sistema eleitoral brasileiro*. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 158. Belo Horizonte: Fórum, 2012), embora os partidos políticos existam no Brasil

Regime Militar, os partidos políticos surgidos durante o processo de deposição de Getúlio Vargas, após o término da II Guerra Mundial, atuam com forte vigor e identidade, marcando uma fase de fortalecimento do sistema partidário brasileiro, seguindo-se, assim, uma tendência mundial, já destacada<sup>24</sup>.

Com o Regime Militar, estabelecido em 1964, e a posterior imposição do Ato Institucional nº 02, em 1966, o sistema partidário brasileiro sofre, contudo, uma forte interferência estatal, geradora de uma grande transformação no cenário político nacional: todos os partidos políticos até então existentes, e já adaptados ao cotidiano da sociedade, são abruptamente extintos, dando lugar a um bipartidarismo artificial, determinado pela criação de dois partidos que se tornariam protagonistas, nos treze anos seguintes, do sistema político brasileiro: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido da situação, ligado aos militares e às elites políticas apoiadoras do regime vigente, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), pensado pelos líderes da ditadura para servir de uma oposição frágil, um brinquedo que legitimaria democraticamente o regime autoritário vigente, disfarçado de democracia.

Com o declínio do Regime Militar, a partir da segunda metade da década de 1970, o MDB se fortalece eleitoralmente, passando a ameaçar a hegemonia política da ARENA, o que faz com que o governo tome medidas extremas para a manutenção do seu poder, já destacadas nesta obra, a exemplo do famoso pacote de mudanças na legislação eleitoral, vigente a partir das eleições de 1978, conhecido popularmente como o “Pacote de Abril”, que, dentre outras medidas, restringiu a propaganda eleitoral no rádio e TV e criou a figura do “senador biônico”. O golpe final na ascensão do MDB, contudo, se deu no ano seguinte, quando, a pretexto de uma suposta reabertura democrática, o pluripartidarismo ressurgiu no Brasil, promovendo a extinção de ARENA e MDB e o surgimento de seis novos partidos políticos, PDS, PDT, PT, PTB, PMDB e PP.

---

desde o Império, apenas a partir de 1945 a filiação partidária passou a ser considerada condição de elegibilidade. O Código Eleitoral de 1932, por exemplo, permitia o registro de candidatos apoiados por grupos de pelo menos 100 pessoas, mesmo que não filiados a partidos políticos.

- 24 Também neste período, o problema da oligarquização dos partidos políticos brasileiros, dominados por suas elites burocráticas, passa a ser discutido com maior ênfase, na literatura política nacional. Miguel Reale (O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 120, Brasília: TSE, 1997), por exemplo, em texto escrito em março de 1959, já analisava este problema, ainda hoje atual, destacando que “existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, á qual, no entanto, a lei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública”.

Em 1985, com a promulgação da Emenda Constitucional 25/85, o sistema partidário brasileiro passa a ganhar contornos mais próximos da realidade atual, gerada por uma maior flexibilização para a criação de novos partidos políticos, tendência mantida pela Constituição de 1988, que, como já destacado, prevê o pluralismo político como princípio fundamental, do qual o pluripartidarismo é um corolário.

Em 01 de janeiro de 2017, trinta e cinco partidos políticos tinham registro no Tribunal Superior Eleitoral, aptos a disputar eleições e a obter financiamento público e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Diante de tal cenário, muitas são as críticas que se avolumam ao sistema partidário brasileiro, considerado, por muitos, como distante do povo, pouco legítimo e representativo, formado por agremiações frágeis e pouco comprometidas ideologicamente, responsáveis, supostamente, por uma “crise de governabilidade” e de “representatividade” vivenciada no país.

Tais perspectivas, nada animadoras, têm reforçado, entre intelectuais, elites políticas, imprensa e sociedade civil em geral, o debate em torno da necessidade de uma ampla reforma do sistema partidário brasileiro, apta a enfrentar temas controversos, como o estabelecimento de uma cláusula de desempenho eleitoral, visando impor limites à proliferação de partidos no país; a extinção ou transformação das coligações eleitorais; e o fortalecimento das regras referentes à disciplina e à fidelidade partidárias. Doravante, as tendências, dilemas e possibilidades relativas a estas temáticas, relacionadas à reforma do sistema partidário e seu impacto na engenharia institucional, serão objeto de análise, neste estudo, a partir da seguinte questão orientadora: quais, dentre as possibilidades de reforma em discussão relativas ao sistema partidário brasileiro se coadunam com a Constituição de 1988 e quais as que contrariam o regime político-constitucional vigente?

Esta obra corresponde à versão revista e atualizada do capítulo referente à reforma partidária integrante da Tese de Doutorado defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal da Bahia, em maio de 2017.

Posteriormente à defesa da referida tese, novas regras relativas ao sistema partidário brasileiro foram aprovadas pelo Congresso Nacional, por meio das leis 13.487 e 13.488/2017, bem como da Emenda Constitucional n°. 97. Neste livro, serão feitas referências às recentes novidades, buscando-se, contudo, preservar, ao máximo, a originalidade do texto apresentado à banca examinadora estabelecida pelo PPGCS da UFBA.

## O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E AS PROPOSTAS DE ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS DE DESEMPENHO ELEITORAL

Após a promulgação, em 1985, da Emenda Constitucional n° 25, relativa à então vigente Constituição de 1967, se estabeleceu uma tendência, reproduzida no texto constitucional de 1988, de aumento do número de partidos políticos, fazendo com que, ao final do ano de 2016, trinta e cinco partidos estivessem aptos a disputar eleições no Brasil, gozando, ainda, da possibilidade de acesso a direitos como o de divulgação das suas ideias projetos em propagandas gratuitas no rádio e na televisão e recebimento de recursos financeiros públicos, decorrentes do chamado “Fundo Partidário”, disciplinado em lei federal (Lei n°. 9.096/95, mais conhecida como a Lei Geral dos Partidos Políticos).

Mesmo diante da existência de requisitos legais aparentemente rígidos para a criação de novos partidos políticos no Brasil, a exemplo da obrigação de conquista de um apoio mínimo de eleitores, equivalente a 0,5% do eleitorado nacional que tenha votado validamente nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados brasileiros, com, no mínimo 0,1% do eleitorado local de cada um desses estados, apoio esse que, conforme recentes reformas eleitorais, deverá ser comprovado mediante assinaturas de cidadãos no pleno gozo dos seus direitos políticos e não filiados a partidos, em um intervalo temporal mínimo de dois anos, vislumbra-se a tendência de aumento do número de partidos com registro oficial junto ao Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que, em 1° de janeiro de 2017<sup>25</sup>, nada menos que 56 novos partidos encontravam-se em processo de recolhimento de

25 A lista completa está disponível no link <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>.

listas de apoio, visando à conquista dos seus registros definitivos junto à Justiça Eleitoral, com destaque para os inéditos Partido Nacional Corinthiano (PNC), Partido Manancial Brasileiro (MANANCIAL), Partido do Esporte (PE), Partido Nacional da Saúde (PNS), Partido Militar Brasileiro (PMB), Partido Popular de Liberdade de Expressão Afro-Brasileira (PPLE), Partido Pirata do Brasil (PIRATAS), Partido Político Animais (ANIMAIS), bem como para a tentativa de restabelecimento de siglas históricas, como a UDN (União Democrática Nacional), um dos mais importantes partidos políticos brasileiros das décadas de 1940 a 1960, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), principal partido político brasileiro durante o período do Regime Militar, ou mesmo o PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional), famoso entre o fim dos anos 1980 e o começo deste século por ter sido fundado e presidido pelo deputado federal mais votado da história do Brasil, Enéas Ferreira Carneiro.

O grande número de partidos políticos existentes no país, aliado ao potencial revelado de criação de novos partidos, para os próximos anos, tem suscitado um intenso debate em torno de uma suposta necessidade de imposição de uma cláusula de desempenho eleitoral, que possa pôr fim à “desenfreada” proliferação de legendas partidárias observada, e intensificada, ultimamente. Mais uma vez, vale destacar, a pressuposta e histórica polêmica travada entre representatividade e governabilidade surge como pano de fundo dos debates relativos à engenharia institucional, voltada, neste caso, ao argumento, por muitos suscitados, de que, para que haja eficiência e funcionalidade no sistema político brasileiro, se faz necessária a redução drástica do número de partidos políticos, a fim de que se privilegie a formação de governos sólidos e estáveis, sem as “ameaças” potencialmente geradas por grupos de interesses e partidos pouco ou quase nada representativos das clivagens sociais.

Nos últimos anos, sempre que se debate o futuro de uma reforma política no Brasil, a tese da adoção de uma cláusula de desempenho eleitoral, que tenha a aptidão de reduzir a quantidade de partidos políticos em funcionamento no país, é afirmada com ênfase por uma grande diversidade de atores políticos, representantes de interesses e ideologias diversos, mas que, de forma geral, concordam com alguns argumentos que costumam se repetir, revelados, por exemplo, pelo advogado e doutor em direito pela USP, Pedro Rubez Jehá<sup>26</sup>, que afirmando que a “pulverização da representação partidária nos parlamentos é prejudicial à saúde da democracia”, entende que a ausência de uma cláusula de

26 Pedro Rubez Jehá, Os partidos políticos em cenário eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). Direito Eleitoral em Debate, p. 117, São Paulo: Saraiva, 2013.

desempenho capaz de reduzir sobremaneira a quantidade de partidos representados no parlamento é fator gerador de dificuldades para a obtenção de consenso político, gerador de um imobilismo legislativo que torna mais custosa a governabilidade e dificulta a conexão entre os eleitores e seus representantes<sup>27</sup>.

A origem da cláusula de barreira, ou de desempenho, segundo Alexandre Sanson<sup>28</sup>, se encontra no direito alemão, local onde surgiu o instituto da Sperrklausel, instituído após a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cujo objetivo era impedir o acesso ao parlamento dos grupos partidários insignificantes, de forma a preservar a governabilidade, ante um cenário de alta fragmentação partidária, vivenciado durante a vigência da Constituição de Weimar, de 1919<sup>29</sup>. Assim, foi estabelecido um patamar mínimo de 5% dos votos válidos nas eleições em todo o país, ou a eleição de três deputados distritais em quaisquer das circunscrições uninominais, como requisitos para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos alemães. Dessa forma, o sistema partidário germânico tem preservado um sistema partidário fundado em poucos partidos, com destaque para o Partido Social Democrata (PSD); para a União Democrata Cristã (CDU); para o Partido Liberal (FDP) e para a União Cristã Social (CSU), estes dois últimos revezando-se como terceira força<sup>30</sup>. Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>31</sup>, o Tribunal Constitucional Alemão, questionado sobre a constitucionalidade da regra da cláusula de desempenho, considerou, por algumas vezes, que um bom funcionamento do parlamento, com uma me-

27 Além dos citados argumentos, Pedro Rubez Jehá ainda proclama, na sua análise crítica (loc. cit.), que o atual sistema partidário brasileiro, sem a presença de uma cláusula de desempenho, produz uma “perda de influência dos grandes partidos”, em detrimento de “legendas sem matizes programáticos muito claros”, fato que contribuiria para uma crise de representatividade.

28 Alexandre Sanson, Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). O voto nas Américas. 1. ed. p. 40, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

29 Salienta Vamireh Chacon (O novo parlamentarismo. 1. ed. p. 44, Brasília: Fundação Milton Campos, 1978) que, durante o período entreguerras, na vigência da Constituição de Weimar, quatorze partidos assumiram lugares no Parlamento, “fragmentando excessivamente”, na sua opinião, o Poder Legislativo e “facilitando o predomínio dos nazistas”.

30 Como destaca José Antônio Giusti Tavares (Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. 1. Ed. p. 112-113. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994), a cláusula de desempenho, instituída na Alemanha, a partir de 1949, com rigidez crescente, causou um forte impacto da redução do número de partidos representados no parlamento alemão. Em 1949, quinze partidos competiram e onze obtiveram representação. Quatro anos depois, dos dezessete partidos concorrentes, apenas seis tiveram parlamentares eleitos. Já em 1957, apenas quatro partidos, dentre quatorze concorrentes, obtiveram êxito na conquista de um assento parlamentar, número reduzido a três, nas eleições seguintes, até 1983, quando um quarto partido os “Verdes” conseguiram conquistar representação no Bundestag (Parlamento da República Federal da Alemanha).

31 Luís Virgílio Afonso da Silva, Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. p. 83-84, São Paulo: Malheiros, 1999.

nor fragmentação partidária, seria mais importante do que a consagração de uma justiça representativa, consagradora das minorias.

A cláusula de desempenho eleitoral, objetivando a redução da fragmentação partidária, é atualmente adotada em alguns países, além da Alemanha, onde se originou. Na Suécia, por exemplo, só participam do escrutínio nacional, disputando assentos no parlamento, os partidos com votação mínima de 4% dos votos válidos no território nacional. Em cada circunscrição, por sua vez, apenas os partidos que obtiverem, no mínimo, 12% dos votos válidos, podem disputar vagas na representação parlamentar.

Na Grécia, até 1993 a cláusula de barreira se fundamentava em limites exorbitantes, entre 25%, para partidos isolados, e 40% para coligações, que chegavam a inviabilizar a existência de uma efetiva disputa partidária. A partir daquele ano, contudo, estabeleceu-se, entre os helênicos, o patamar único de 3% para acesso ao parlamento, tendo sido proibidas as coligações.

Na Hungria, a cláusula de exclusão é de 5% para os partidos que concorrerem isoladamente. Admitida, contudo, a existência de coligações, quando dois partidos se coligam a cláusula de barreira se eleva para o patamar de 10% dos votos válidos, percentual que sobe para 15% quando a coligação abranger três ou mais partidos políticos.

De forma semelhante à observada na Hungria, na República Tcheca partidos isolados precisam obter, pelo menos 5% dos votos válidos, enquanto que as coligações formadas por dois partidos precisam de 7%. Coligações de três partidos, por sua vez, devem atingir um patamar mínimo de 9% dos votos válidos, enquanto que nas coligações com quatro ou mais partidos tal percentual é de 11%.

Já na Holanda, a cláusula de barreira é o próprio quociente eleitoral, em torno de 0,67% dos votos válidos, a partir de uma circunscrição nacional, fato que provoca resultados de extrema proporcionalidade na representação parlamentar.

Na Turquia, por sua vez, como bem destaca David Fleischer<sup>32</sup>, a existência de uma cláusula de desempenho de 10% fez com que, nas eleições de 2002, o Partido de Justiça e Desenvolvimento (AKP), recebendo 34% dos votos, viesse a obter 55% das cadeiras no Legislativo.

Bulgária, Croácia, Moçambique, Albânia e Lituânia são outros exemplos de países que preveem a existência de cláusula de barreira. Já África do Sul,

32 David Fleischer, Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). Reforma Política em questão. p. 166, Brasília: UNB, 2008.

Honduras, Finlândia, Suíça e Uruguai são exemplos de países que não adotam patamar mínimo de votos para que um partido tenha acesso ao parlamento. Em Portugal, finalmente, vale destacar, há uma proibição expressa na Constituição quanto à possibilidade de criação de cláusula de desempenho partidário como requisito para o acesso à representação parlamentar.

Na história política brasileira, já houve previsões legislativas expressas de cláusula de desempenho partidário como condição para o funcionamento e a sobrevivência dos partidos políticos, as quais na prática, contudo, não chegaram a ser observadas. A regra histórica geral no país, salvo no período do bipartidarismo imposto pelo Regime Militar, sempre foi a da inexistência de limites efetivos à criação e ao funcionamento dos partidos políticos, a ponto de, em 1932, o Código Eleitoral ter permitido que, no pleito de 1933, mais de 100 partidos, quase todos de âmbito regional, concorressem, dentre os quais mais de 40 viessem a conquistar representação na Assembleia Nacional Constituinte<sup>33</sup>.

Em 1950, o Código Eleitoral estabeleceu que seria cancelado o registro do partido político que não obtivesse, no mínimo, 50.000 votos, em todo o país, nas eleições para a Câmara dos Deputados, salvo quando, mesmo com esta baixa votação, o partido conseguisse eleger, pelo menos, um representante para o Congresso (Câmara dos Deputados ou Senado Federal). Na prática, a regra não surtiu efeitos, uma vez que os requisitos exigidos eram facilmente alcançáveis.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, previu, em seu art. 149, VII, a exigência de “dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos estados, e dez por cento dos senadores”, para a obtenção do registro partidário. Uma regra, portanto, bastante rígida, que nunca, efetivamente, chegou a ser aplicada. Em 1969, com a publicação da Emenda Constitucional n.º 01, na prática uma nova Constituição, passou-se a exigir 5% do eleitorado que haja votado na última eleição, distribuído em, pelo menos, sete estados, com o mínimo de 7% de votos em cada um deles. Ocorre, entretanto, que o bipartidarismo imposto pelo Ato Institucional n.º 02, de 1966, também terminou por transformar tal regra em uma norma inócua, do ponto de vista prático.

A Emenda Constitucional n.º 11, de 1978, ainda relativa à Constituição de 1967, por sua vez, previa a obrigação do partido superar o patamar de pelo menos 5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos nove estados, com

33 Neste sentido, cf. Jairo Nicolau, *A reforma política e os pequenos partidos*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 13. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

o mínimo de 3% dos votos em cada um deles, regra também que, no mundo fático, não foi aplicada, diante da conveniência política de implementação de um sistema pluripartidário, a partir de 1979.

Em 1985, por sua vez, foi publicada a Emenda Constitucional n.º 25/85, a qual negava representação no Congresso Nacional ao partido que não obtivesse, pelo menos, 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em todo o país, eleitorado este que deveria ser distribuído em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles. Mais uma vez, a regra terminou não sendo aplicada, nas eleições de 1986, tendo, de forma superveniente, desaparecido, a partir da promulgação na nova Constituição, em outubro de 1988.

Com a promulgação, em 1996, da Lei n.º 9.095/96 (Lei Geral dos Partidos Políticos), foram previstas regras relativas ao funcionamento parlamentar, instituindo, conseqüentemente, critérios para a adoção de uma cláusula de barreira, a qual, teoricamente, seria válida, após um longo período de adaptação, a partir do término das eleições gerais de 2006.

Tratando do “funcionamento parlamentar”, o artigo 12 da Lei Geral dos Partidos Políticos dispôs que “o partido político funciona nas casas legislativas por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta lei”. O artigo 13, por sua vez, dispôs sobre critérios para que o partido político pudesse ter funcionamento parlamentar, determinando, como requisito para tal fim, que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, o partido político teria que alcançar, no mínimo, cinco por cento os votos válidos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de 2% do total de votos apurados em cada um deles. Assim, os partidos que não obtivessem um número considerável de votos seriam, na prática, “degolados”, pois passariam a ter restrições ao funcionamento parlamentar, ao acesso gratuito ao rádio e à TV e ao recebimento de recursos do fundo partidário.

Ocorre que, após as eleições de 2006, duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI n.º 1351-3 e ADI 1354-8), ajuizadas pelo PC do B (Partido Comunista do Brasil) e pelo PSC (Partido Social Cristão), respectivamente, foram propostas, sob o argumento que a cláusula de barreira seria inconstitucional por afrontar o princípio da liberdade partidária. Julgando as duas ações, o STF derrubou a cláusula de barreira, declarando, em decisão unânime (ausente, de forma justificada, o ministro Joaquim Barbosa), proferida em 07 de dezembro de 2006, que tal regra não seria mais aplicada, permitindo, assim, o funcionamento parlamentar dos partidos políticos independentemente do cumprimento

dos requisitos previstos no artigo 13 da Lei nº. 9.096/95. Ao fundamentar o seu voto, o ministro-relator, Marco Aurélio Mello, salientando que a aplicação da regra da cláusula de barreira reduziria o quadro partidário então vigente, de vinte e nove partidos políticos, para apenas sete, defendeu que a nova regra teria o condão de “asfixiar” a grande maioria dos partidos brasileiros, alijando-os do campo político, “ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros”<sup>34</sup>.

A declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira pelo Supremo Tribunal Federal, em 2006, contudo, não impediu que os debates político e acadêmicos relativos ao tema prosseguissem no Brasil, alimentando uma das questões mais polêmicas que envolvem das discussões da reforma política.

Em 2009, por exemplo, como já destacado neste trabalho, a presidência da república, à época ainda sob o comando do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entregou ao Congresso Nacional, através da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, projeto de reforma política que, dentre outros itens, propunha que todos os partidos que não obtivessem, no mínimo, 1% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, deveriam ser alijados dos processos eleitorais. O projeto, contudo, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, em junho do mesmo ano.

Recentemente, em 25 de outubro de 2016, a Câmara dos Deputados instalou mais uma comissão especial de reforma política, presidida, desta vez, pelo deputado baiano do PMDB, Lúcio Vieira Lima, que, dentre outros temas, pretende discutir a implementação de uma cláusula de barreira partidária no Brasil.

Em novembro de 2016, por sua vez, o Senado Federal aprovou, já em segundo turno, como já observado neste trabalho, proposta de emenda constitucional (PEC 36/2016) de adoção de cláusula de desempenho partidário para vigorar a partir das eleições de 2018. Segundo a proposta, os partidos políticos que não obtiverem, pelo menos, 2% dos votos válidos no país (percentual que subirá para 3% em 2022, segundo o projeto), além de percentual idêntico em pelo menos 14 estados, nas eleições para a Câmara dos Deputados, perderão o direito à propaganda partidária gratuita no rádio e TV e ao acesso aos recursos do Fundo Partidário.

Analisando os dados do Tribunal Superior Eleitoral, relativos à quantidade e à percentagem de votos válidos obtidos, em todo o país, por cada um dos trinta e dois partidos políticos que disputaram as eleições para a Câmara dos

34 Cf. Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Capturado em 31 dez. 2016.

Deputados nas eleições de 2014, última eleição geral para deputados federais disputada antes da conclusão deste trabalho, é possível observar, conforme a tabela a seguir (tabela 01), que metade dos referidos partidos (dezesesseis partidos: DEM, PDT, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PROS, PSB, PSC, PSD, PSDB, PT, PTB, PV e SD) obtiveram votação nacional superior a 2% (dois por cento) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, enquanto outros dezesseis partidos conquistaram votação abaixo desse percentual<sup>35</sup>.

Tabela 01

Votação nacional obtida por cada partido brasileiro nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2014

(Fonte: Tribunal Superior Eleitoral)

Partido	Votos de legenda	Votos nominais	Votos válidos	Porcentagem de Votos Válidos
DEM	217.287	3.868.200	4.085.487	4,2
PC do B	113.396	1.799.619	1.913.015	1,96
PCB	29.726	37.253	66.979	0,07
PCO	4.702	8.267	12.969	0,01
PDT	327.350	3.200.996	3.528.346	3,62
PEN	33.301	634.682	667.983	0,69
PHS	39.100	903.968	943.068	0,97
PMDB	738.841	10.053.108	10.791.949	11,08
PMN	34.970	433.503	468.473	0,48
PP	270.956	6.158.835	6.429.791	6,6
PPL	37.648	103.606	141.254	0,15
PPS	79.863	1.875.826	1.955.689	2,01

35 Caso, entretanto, a cláusula de barreira nacional viesse a ser estipulada em cinco por cento dos votos válidos nacionais para a Câmara dos Deputados (percentual adotado na Alemanha e proposto no artigo 13 da Lei 9.096/05, declarado inconstitucional pelo STF), apenas sete partidos políticos brasileiros (PMDB, PP, PR, PSB, PSD, PSDB e PT) seriam salvos da cláusula de barreira em 2014, fato que faria desaparecer do cenário político muitas legendas históricas e importantes no cenário político nacional, como o DEM, o PDT, o PPS, o PTB e o PV, por exemplo, (outras como o PC do B e o PSOL já sofreriam os efeitos da cláusula de barreira com um percentual de corte de 2%, como proposto na PEC 36/2016).

## O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Partido	Votos de legenda	Votos nominais	Votos válidos	Porcentagem de Votos Válidos
PR	186.798	5.448.721	5.635.519	5,79
PRB	127.939	4.296.885	4.424.824	4,54
PROS	97.177	1.879.940	1.977.117	2,03
PRP	69.718	655.107	724.825	0,74
PRTB	23.195	430.995	454.190	0,47
PSB	693.477	5.574.401	6.267.878	6,44
PSC	99.840	2.420.581	2.520.421	2,59
PSD	329.992	5.637.961	5.967.953	6,13
PSDB	1.927.681	9.145.950	11.073.631	11,37
PSDC	18.656	491.280	509.936	0,52
PSL	40.592	768.118	808.710	0,83
PSOL	259.077	1.486.393	1.745.470	1,79
PSTU	37.120	151.353	188.473	0,19
PT	1.750.181	11.803.985	13.554.166	13,92
PT do B	21.367	807.509	828.876	0,85
PTB	210.554	3.703.639	3.914.193	4,02
PTC	25.569	312.548	338.117	0,35
PTN	40.328	682.854	723.182	0,74
PV	195.473	1.808.991	2.004.464	2,06
SD	68.062	2.621.639	2.689.701	2,76
Total	8.149.936	89.206.713	97.356.649	100

Destes dezesseis partidos que obtiveram votação nacional superior a 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, contudo, nem todos alcançaram 2% dos votos válidos nas eleições para a Câmara em, pelo menos, catorze unidades federativas, como exigido no texto da PEC 36/2016, como se pode observar da análise da tabela a seguir, produzida a partir do cruzamento de dados estatísticos divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Tabela 02

Quantidade de UF em que partidos que tiveram mais de 2% dos votos válidos nacionalmente para a Câmara dos Deputados conquistaram também mais de 2% dos votos válidos regionalmente.

(Fonte: Tribunal Superior Eleitoral)

Partido político	Quantidade de UF em que a cláusula de desempenho de 2% foi superada
DEM	17
PDT	22
PMDB	27
PP	24
PPS	09
PR	25
PRB	18
PROS	10
PSB	22
PSC	15
PSD	23
PSDB	25
PT	27
PTB	17
PV	07
SD	18

Como é possível observar, dos dezesseis partidos políticos que teriam superado a barreira de votação igual ou superior a dois por cento dos votos válidos sufragados, em todo o país, nas eleições para a Câmara dos Deputados, três não teriam conseguido superar a barreira de conquista de uma votação mínima de dois por centos dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em, pelo menos, catorze unidades federativas.

Desta forma, tendo como parâmetro as eleições para a Câmara dos Deputados de 2014, a aplicação das regras de desempenho propostas na PEC 36/2016 reduziria o quadro partidário brasileiro a apenas treze partidos (DEM, PDT,

PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PSC, PSD, PSDB, PT, PTB e SD), pouco mais de um terço do número de agremiações partidárias registradas no Tribunal Superior Eleitoral em 1º de janeiro de 2017, número teoricamente considerado razoável, em um sistema pluripartidário.

Matemáticas e estatísticas à parte, contudo, a aprovação da proposta de cláusula de barreira prevista na PEC 36/2016 tenderia a eliminar do cenário político nacional, mantido o cenário eleitoral de 2014, partidos de grande tradição e representatividade histórica, a exemplo do Partido Verde (PV), que já contou com um número significativo de deputados federais e, em 2010, conquistou o terceiro lugar nas eleições presidenciais, obtendo quase vinte por cento dos votos válidos, com a candidata Marina Silva (que, posteriormente, deixou o partido, filiando-se ao PSB para a disputa presidencial de 2014 e fundando, em 2015, um novo partido político, a Rede Sustentabilidade), e que representa, historicamente, a bandeira do ambientalismo, muito difundida em todo o planeta, através de outros partidos verdes, em diversos países; do Partido Comunista do Brasil (PC do B), legenda com mais de trinta anos de uma significativa história, herdeira, em parte, da tradição do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), fundado em 1922; e do Partido Socialismo e Liberdade (PSol), surgido como uma dissidência do PT, em 2005, com o intuito de ocupar um espaço considerado carente na política nacional, e que, nos últimos anos, embora com uma pequena representação na Câmara dos Deputados, tem se destacado no cenário legislativo, tendo alguns dos seus filiados escolhidos e premiados por jornalistas e público em geral na lista dos parlamentares mais atuantes<sup>36</sup>, além de ter obtido um relevante crescimento eleitoral nas eleições municipais de 2016, elegendo, por exemplo, o prefeito de Macapá, primeira capital do Brasil a ser governada pelo partido, a vereadora mais votada de Belo Horizonte, além de seis vereadores no Rio de Janeiro, município com segundo maior eleitorado do país, onde o partido também conseguiu, com o candidato Marcelo Freixo, chegar ao segundo turno na eleição para prefeito, sendo derrotado pelo candidato do PRB, Marcelo Crivella.

Retomando argumentos sempre expostos pelos defensores da adoção de cláusulas de desempenho nos sistemas partidários, seria possível afirmar que, em tese, a inexistência de barreiras à proliferação de partidos políticos tem, potencialmente, o condão de gerar ingovernabilidade, desperdício de dinheiro público com o financiamento estatal de agremiações partidárias sem represen-

36 Neste sentido, cf. o resultado final do “Prêmio Congresso em Foco 2015”, promovido pelo portal UOL, através do link <https://premio-congressoemfoco.partner.uol.com.br/resultados/final> (acesso em 31 dez. 2016).

tatividade na sociedade e incentivo a práticas danosas à moralidade pública, como a venda de espaço de apoio político no rádio e na televisão, praticada, muitas vezes, por líderes de pequenos partidos a partidos políticos mais representativos e competitivos, em troca de vantagens pessoais, favorecendo a corrupção eleitoral. Além disso, como já expusemos em outra oportunidade<sup>37</sup>, um partido político sem qualquer representatividade, e, portanto, sem um efetivo compromisso com um programa de ação, pode terminar por “servir de escudo” para que pessoas sem qualquer compromisso social e ideológico, defensoras, tão-somente, de projetos meramente pessoais, possam se lançar candidatas a cargos eletivos, atingindo, assim, a condição de elegibilidade referente à filiação partidária, prevista no inciso V do parágrafo único do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, dando vazão a uma das principais facetas do fenômeno batizado na política brasileira de “legenda de aluguel”, uma das piores de todas as consequências geradas pela existência de alguns “partidos nanicos”, pouco ou nada representativos socialmente e que vivem, muitas vezes, do escambo político. Vale destacar que a lógica presente na imposição da filiação partidária como condição de elegibilidade é a de que o eleitor, ao votar em um candidato identificado com um partido, assume uma posição política, a qual deverá ser respaldada pela agremiação partidária, a partir de um programa de ação que funciona como uma espécie de “recibo” entregue ao eleitor com a finalidade de que este possa exercer o controle democrático dos seus representantes, algo que se torna muito mais difícil na vigência de candidaturas avulsas, por este motivo vedadas no direito brasileiro<sup>38</sup>.

Por outro lado, como afirmado no voto condutor do Min. Marco Aurélio, durante o julgamento das ADIs 1351 e 1354, já citado neste trabalho, a imposição de cláusulas de barreira ao funcionamento dos partidos políticos pode ter o condão de “asfixiar” o sistema político representativo brasileiro, ao eliminar a possibilidade de representação política de grupos minoritários. Além disso, como bem observa o cientista político Jairo Nicolau<sup>39</sup>, a adoção de medidas drásticas como a adoção de uma cláusula de barreira alta pode vir a incentivar e potencializar a canalização das demandas e interesses de partidos extremistas para fora do sistema representativo, em atividades extraparlamentares. Tal

37 Jaime Barreiros Neto, *A atual reforma política brasileira em face das suas questões mais controversas*, 1. ed. p. 14, Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.

38 O falecido senador baiano Josaphat Marinho, em artigo intitulado “Partidos, ideias e candidatos”, escrito em julho de 1992 e publicado na obra “Direito, Sociedade & Estado” (1. ed., p. 175-176, Salvador: Memorial das Letras, 1998)., já alertava para a urgência na criação de obstáculos legais à “criação de fantasmas, existentes apenas para negócios eleitorais”.

39 Jairo Nicolau, *A reforma política e os pequenos partidos*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 17. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

perspectiva contrária a tendência de conciliação política observada em alguns países como a Colômbia, por exemplo, onde se verifica um esforço conjunto para a admissão da tradicional facção extremista FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), responsável por vários atos de guerrilha e terrorismo nas últimas décadas, ao sistema representativo tradicional, como parte de um acordo de paz.

Para além da existência de importantes e significativos argumentos contrários à total liberalização para o funcionamento e a existência de partidos políticos em grande quantidade no Brasil<sup>40</sup>, persiste, como pressuposta, a polêmica histórica que envolve a ponderação dos objetivos de governabilidade e representatividade do sistema político. Neste sentido, não se pode olvidar que o povo brasileiro, titular do poder constituinte soberano, fez uma escolha, consagrada no texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, pelo pluralismo político, princípio norteador da democratização do poder, do pluripartidarismo e da preservação da representatividade das minorias. Em nome da prevalência de uma suposta busca pela governabilidade, não é possível, diante do modelo constitucional vigente no Brasil, o total sacrifício da representatividade dos grupos minoritários que tenham relevância política historicamente comprovadas, necessários à consolidação dos princípios e características básicos da própria democracia como regime político fundado na pluralidade e no respeito à expressão das minorias.

Analisando o sistema partidário brasileiro, ante a polêmica em torno da adoção de cláusulas de desempenho eleitoral como requisito à sobrevivência de partidos políticos, Otávio Soares Dulci<sup>41</sup> entende que muito do incômodo gerado pela existência de um número grande de partidos no Brasil deriva de uma visão idealizada, e equivocada, de que a democracia partidária deva ser um jogo previsível, jogado por poucos competidores. Para Dulci, contudo, a liberdade de competição partidária, em uma democracia, exige, também, o respeito à presença de “partidos efêmeros” e “candidaturas folclóricas” que, por si só, não põem em xeque a estabilidade do sistema democrático. Segundo Dulci, “o debate político e o voto dos eleitores é que decidem, e geralmente decidem por poucos partidos efetivos” e, quanto mais rígidas e restritivas as leis, maior

40 A ponto de diante da existência de 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, em 1º de janeiro de 2017, ainda ser possível se observar que outras 56 associações de cidadãos se encontravam, na mesma data, em processo de formação de novos partidos políticos, junto ao mesmo tribunal.

41 Otávio Soares Dulci, A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). Reforma Política e Cidadania. 1. ed. p. 315, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

será o risco de transformação da política em um “jogo oligárquico que não se renova e pode também desmoralizar a democracia”.

Corroborando com as críticas de Dulci à tese da necessidade de imposição de cláusulas de desempenho partidário como requisito à preservação de uma estabilidade do sistema democrático, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>42</sup>, a partir de estudos empíricos, têm revelado que no parlamento brasileiro, ao contrário do que muitos imaginam, há um forte grau de disciplina partidária, decorrente da centralização do poder decisório, fundado em dois pilares: a grande abrangência dos poderes legislativos do presidente da república e as elásticas prerrogativas parlamentares que dispõem os líderes partidários.

Para Limongi e Figueiredo, a Constituição de 1988 alterou radicalmente o funcionamento das bases institucionais do sistema político nacional, ao ampliar os poderes legislativos do presidente da república e também ao permitir que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários aumentassem no âmbito das suas bancadas legislativas, fazendo com que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos, contemporaneamente, seja os partidos e não os parlamentares. Assim, a realidade das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil após a Constituição de 1988 é a de “marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”<sup>43</sup>, conclusão fundada em dados estatísticos apresentados pelos referidos pesquisadores segundo os quais, entre 1989 e 1998, quase 90% do plenário votava de acordo com as orientações dos líderes partidários. Segundo Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, no cenário político brasileiro, os parlamentares não têm condições de atuar como franco-atiradores, ameaçando o governo em qualquer votação, uma vez que, individualmente, têm pouca influência sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Para ameaçar o governo eles precisam estar certos de como seus pares agirão, fato que minimiza o potencial destabilizador à governabilidade da presença de pequenos partidos políticos ou de lideranças avulsas no Congresso Nacional.

Soluções decorrentes da necessidade de contenção do fenômeno das “legendas de aluguel” e da contenção de despesas públicas em prol de partidos políticos insignificantes no cenário social brasileiro, utilizados, muitas vezes, tão somente em favor de interesses particulares escusos dos seus líderes, parecem, contudo, de fato necessárias na busca do aprimoramento das institui-

42 Neste sentido, cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

43 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. p.20, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ções políticas brasileiras. A imposição, contudo, de cláusulas de barreira que, drasticamente venham a corromper o caráter plural da democracia brasileira, vinculado não apenas a uma limitação ou não da quantidade de partidos políticos com registro oficial no Tribunal Superior Eleitoral, mas sim à efetivação da liberdade de expressão dos diversos segmentos e interesses existentes na sociedade, não parece ser o caminho constitucionalmente válido, diante dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados na Carta Magna de 1988.

Não se pode perder de vista que a busca de governabilidade, princípio relevante na nossa ordem jurídica, consagrado na Constituição de 1988, que apresenta o princípio da eficiência como um dos basilares à administração pública, não pode fazer sucumbir a representatividade. Por outro lado, o sistema político brasileiro e suas garantias de materialização democrática não podem ser utilizados contra si mesmos, ante a preservação de vícios que corroem o interesse público em prol de escusos interesses privados, vivenciados na atual estrutura política.

Talvez a solução para o fortalecimento do sistema partidário brasileiro, objetivo extremamente relevante a ser observado em qualquer proposta de reforma política, em face dos fundamentos constitucionais do regime da democracia, consagrados na Constituição de 1988, não passe necessariamente pela imposição de novas cláusulas de barreira, uma vez que, ao contrário do que muitos imaginam, cláusulas de desempenho eleitoral já existem no Brasil, firmadas a partir, especialmente, do quociente eleitoral, que termina por limitar a eleição de candidatos de partidos menos votados, especialmente em estados com baixa magnitude (ou seja, que elegem poucos deputados federais).

Independente desta conclusão, no entanto, em 2017 foi aprovada a Emenda Constitucional n.º. 97, a qual estabeleceu, a partir das eleições de 2018, uma nova cláusula de desempenho partidário, sem a capacidade de eliminar completamente partidos pouco votados do sistema político brasileiro, como proposto em 2006, mas negando acesso gratuito ao rádio e à TV e a recursos do Fundo Partidário a essas agremiações pouco representativas no plano eleitoral.

De acordo com o novo § 3º do art. 17 da Constituição Federal:

Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A nova regra, contudo, será implementada de forma gradual, segundo previsão da Emenda Constitucional 97, consolidando-se apenas no ano de 2030. Dessa forma, terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Nas eleições parlamentares de 2018, nada menos do que 30 partidos políticos elegeram, pelo menos, um deputado federal no Brasil. Destes, contudo, tão somente 21 atingiram os critérios mínimos para o cumprimento das novas regras de desempenho.

Dessa forma, embora o não atingimento do desempenho eleitoral mínimo exigido pela reforma eleitoral de 2017 não acarrete a imediata extinção do partido político, é bastante provável que muitos dos partidos que não consigam cumprir as novas exigências desapareçam ou realizem fusões. Tudo indica, assim, que o quadro partidário brasileiro deve ser reduzido, nos próximos anos.

## AS COLIGAÇÕES ELEITORAIS NO DEBATE DA REFORMA POLÍTICO- INSTITUCIONAL BRASILEIRA

De acordo com o disposto no artigo 17, § 1º da Constituição Federal, os partidos políticos têm autonomia para “adotar os critérios de escolha e os regimes de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Nasce, a partir desta previsão constitucional, um dos mais polêmicos temas do Direito Eleitoral contemporâneo, objeto de constantes críticas por parte de cientistas políticos, jornalistas, parlamentares e juristas, apontado como um dos vilões do enfraquecimento dos partidos políticos nacionais: a existência de tais coligações partidárias, com finalidade pura e simplesmente eleitoral, constituídas durante as convenções partidárias que ocorrem no mês de junho dos anos eleitorais e desfeitas após o período eleitoral.

É a Lei das eleições (Lei nº. 9.504/97), em seu artigo 6º, e não a Lei Geral dos Partidos Políticos (lei nº. 9.096/95), que estabelece as regras relativas ao funcionamento das coligações partidárias, conceituadas como alianças entre dois ou mais partidos para a apresentação de candidaturas comuns em uma mesma disputa eleitoral. As coligações têm suas existências confirmadas nas convenções partidárias que ocorrem no mês de junho dos anos eleitorais, e se extinguem com o fim do processo eleitoral, possuindo denominação própria e funcionando como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato de interesses interpartidários.

Uma vez coligado, o partido político somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e

o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos, segundo norma expressa no § 4º do artigo 6º da lei nº. 9.504/97. Tal disposição, dessa forma, se coaduna com o disposto no § 1º do mesmo artigo, que estabelece que serão atribuídas à coligação “as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral”, devendo a mesma atuar “como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”. Na chapa da coligação, podem se inscrever candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante. O pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação. Os partidos integrantes da coligação devem, ainda, designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral.

Presentes há muitos anos no sistema político brasileiro, tendo existido de forma constante, por exemplo, durante o período e vigência da Constituição de 1946, sendo, posteriormente, proibidas durante o Regime Militar, voltando a fazer parte do cenário eleitoral nacional a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, as coligações eleitorais, atualmente, têm sido alvo de constantes críticas por parte de cientistas políticos, juristas, parlamentares, partidos políticos, cidadãos, movimentos sociais e associações civis engajadas no debate da reforma política. De forma geral, o argumento que tem prevalecido no debate em torno da busca de mudanças no regime de coligações eleitorais vigente no país é o de que tais uniões de partidos, de caráter efêmero, voltadas que são, tão somente, ao processo eleitoral, distorcem a representatividade dos partidos políticos, especialmente quando associadas ao sistema eleitoral proporcional em vigor nas eleições para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados. Com a formação de coligações, o eleitor perde a referência programática dos partidos políticos, muitas vezes não observadas na formação das alianças eleitorais, bem como se torna vulnerável quanto ao destino do seu voto, especialmente nas eleições proporcionais, uma vez que o voto dado a um candidato ou legenda poderá ajudar candidatos de legendas distintas, unidos por coligações voláteis, firmadas apenas durante as eleições, distorcendo a soberania popular<sup>44</sup>.

44 Tal realidade, muito presente nas eleições proporcionais, também é observável nas eleições majoritárias, quando, muitas vezes, partidos políticos sem tanta afinidade ideológica e/ou programática se aliam em uma única chapa, fazendo com que titulares de mandatos executivos eleitos tenham como

Para Cristiane Silva<sup>45</sup>, por exemplo, as coligações partidárias no Brasil representam o “marco do subdesenvolvimento” dos nossos partidos políticos, firmando-se como um dos grandes símbolos da crise de representatividade vigente no país, ao viabilizar a junção entre “esquerda e direita, argumento e contra-argumento, mentira e verdade”. José Nepomuceno da Silva<sup>46</sup>, por sua vez, refletindo sobre os males do atual modelo de coligações partidárias vigente no Brasil, recorda uma polêmica experiência científica realizada pelo cientista russo Ivan Pavlov, relativa ao papel do condicionamento na psicologia do comportamento (reflexo condicionado), na qual um cachorro foi preso em uma jaula, sendo alimentado, em um processo sempre repetido durante a experiência, após o brado de uma campainha. Verificou Pavlov que, com o passar do tempo, o cão, em um reflexo condicionado, salivava, instintivamente, sempre que ouvia a tal campainha, já aguardando seu pedaço de carne.

Na mesma experiência, contudo, em uma segunda etapa, o referido cão também passou a receber choques elétricos, sempre após o toque do som de uma cigarra. Observou, então, Pavlov que, com o passar do tempo, o animal demonstrava reações completamente distintas ao ser exposto aos dois tipos diferentes de som, uma vez que se condicionou a identificar cada um deles com uma respectiva consequência, demonstrando, dessa forma, que já sabia o que iria acontecer, diante de cada ruído.

Finalmente, para concluir sua experiência, o cientista, na última etapa do seu experimento, passou a unificar os sons, confundindo a sua cobaia, que, como bem destaca Nepomuceno da Silva, “não sabendo o que iria receber, alimento ou choque – perdeu a referência, acabrunhando-se, neuroticamente, num canto à espera da morte”. O efeito gerado, no sistema político, pela for-

---

vices pessoas de outros partidos, gerando conflitos e potencializando crises de representatividade. Após o processo de impeachment sofrido pela ex-presidente da república Dilma Rousseff, em 2016, por exemplo, um dos comentários mais ouvidos na sociedade, entre os defensores da ex-presidente, era o de que o novo presidente e antigo vice, Michel Temer, não teria legitimidade para assumir o cargo, uma vez que não teria sido sufragado nas urnas. Na verdade, tal argumento, do ponto de vista jurídico, não tem qualquer fundamento, uma vez que, diante da legalidade da formação de coligações eleitorais e da unicidade das chapas presidenciais, Michel Temer, com o mesmo quantitativo de votos que a ex-presidente Dilma, sua companheira de chapa, foi eleito para ocupar o cargo de vice-presidente da república, e, eventualmente, como terminou ocorrendo, assumir a presidência de forma definitiva. Quem votou em Dilma Rousseff, nas eleições presidenciais de 2014, também votou em Michel Temer, mas a ausência de uma identificação de grande parte do eleitorado de Dilma em relação ao seu sucessor termina permitindo que haja críticas relativas a uma suposta ausência de representatividade do novo presidente e do seu governo.

45 Cristiane Silva, *As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira*. 1. ed. p. 72, Caçador-SC: UNIARP, 2011

46 José Nepomuceno da Silva, *As alianças e coligações partidárias*. 1. ed. p. 132, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

mulação de coligações eleitorais desprovidas de qualquer sentido lógico, em que partidos adversários de ontem se tornam aliados de hoje e, novamente, adversários de amanhã, ou, ainda pior, aliados e adversários concomitantes, a depender da circunscrição eleitoral, seria, na visão de Nepomuceno da Silva, semelhante, para o eleitor, ao daquele gerado no cachorro de Pavlov, na terceira etapa da sua experiência científica.

É interessante observar que as críticas à existência de coligações eleitorais no Brasil não são recentes. Ainda no fim do século XIX, mais precisamente em 1895, Assis Brasil, manifestando-se contra a formação das alianças eleitorais entre partidos políticos, vociferava que “politicamente, é imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objeto da cobiçada vitória”<sup>47</sup>.

Ainda na República Velha, contudo, as alianças eleitorais entre os principais partidos políticos brasileiros, em um sistema partidário onde prevaleciam os partidos regionais, se tornou uma constante, no apoio à formação das chapas vencedoras nas eleições presidenciais. A chamada “política dos governadores”, já estudada neste trabalho, juntamente com a tradicional aliança política firmada entre os dois principais partidos políticos da época, o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) deram o tom do cenário eleitoral brasileiro até o fim da década de 1920. Antes disso, no período imperial, os dois principais partidos políticos brasileiros, o Partido Liberal e o Partido Conservador, como se fazendo parte de uma grande orquestra, cujo maestro era o imperador Dom Pedro II, pacificamente se alternavam na constituição dos gabinetes de governo, em uma espécie sutil de aliança política, que, na maior parte do século XIX, caracterizou a política partidária no Brasil.

Findo o período de ocaso do sistema partidário brasileiro, vivenciado durante a era Vargas (1930 a 1945), a redemocratização do país, estabelecida a partir da reestruturação da Justiça Eleitoral, da convocação de eleições gerais e da deposição do presidente Getúlio, em 1945, foi marcada, em especial, como já destacado, pela formação de grandes partidos políticos nacionais, com destaque para a UDN, o PTB e o PSD. De forma muito comum e constante, coligações eleitorais foram constituídas no período que vai do início deste processo de redemocratização até a instituição do Regime Militar, em 1964, especialmente entre o PTB e o PSD. A UDN também firmou, frise-se, coligações importantes durante o referido período histórico, tendo sido a mais notória a firmada, em 1960, com o pequeno Partido Trabalhista Nacional, que tinha como filiado o

47 J. F. de Assis Brasil. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 143, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

então deputado federal e ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, que viria a ser eleito presidente da república, após a formação de uma coligação eleitoral capitaneada pelos dois partidos.

Com o início do Regime Militar, em 1964, e a entrada em vigor, em 1965, de um novo Código Eleitoral (Lei 4737/65) e de uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 4740/65), é estabelecida a obrigatoriedade do voto em candidatos do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual, sendo proibidas as coligações entre os partidos nas eleições proporcionais. Em 1966, por sua vez, o bipartidarismo é imposto no país, com a extinção de todos os partidos políticos até então existentes e o surgimento consequente de dois novos partidos, legitimadores de um bipartidarismo artificial, a ARENA e o MDB.

Com o bipartidarismo e as leis eleitorais e partidárias criadas após o início da ditadura, torna-se formalmente inviável a formação de coligações eleitorais no Brasil, sendo instituído, contudo, o regime das sublegendas, tornadas relevantes a partir do pacote de inovações da legislação eleitoral firmado em abril de 1977, que permitiu que, nas eleições municipais majoritárias, ARENA e MDB pudessem apresentar mais de um candidato a prefeito, em cada município, de forma a permitir o convívio das diversas forças políticas rivais, que conviviam, contudo, nos mesmos partidos, especialmente no âmbito da ARENA. Os votos dados às sublegendas eram somados, sendo a totalidade de votos gerada por esta soma atribuída ao candidato mais votado entre as sublegendas partidárias. Era muito comum, por exemplo, o lançamento de candidatos a prefeito pela ARENA1 e pela ARENA2, que, ao somar seus votos, unindo, muitas vezes, votações atribuídas a rivais políticos históricos, se fortalecia nas disputas eleitorais contra o MDB. Ao mesmo tempo em que as sublegendas disputavam, entre si, os votos dos eleitores, eram as mesmas, na prática, chapas coligadas contra o adversário comum, o partido rival.

Com a redemocratização e a promulgação, em 1985, da Emenda Constitucional nº 25, as coligações eleitorais voltaram a ser permitidas no país, em ato contínuo à flexibilização para a criação de novos partidos políticos e à extinção das sublegendas. Desde então, a formação de coligações eleitorais, de caráter volátil e meramente eleitoral, passou a se constituir em uma das principais características do sistema político brasileiro. Conforme se afere da análise dos estudos realizados por Aline Machado<sup>48</sup>, relativos às eleições de 1994 e 1998,

48 Aline Machado, A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 80. , Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

há, no Brasil, uma forte tendência aos partidos formularem coligações, especialmente nas eleições proporcionais. Em 1994, por exemplo, a proporção de listas partidárias sobre o total de listas concorrentes, nas eleições para a Câmara dos Deputados, foi de 74,2%, número reduzido, em 1998, para 54,3%, mantida, contudo, a hegemonia das coligações sobre as listas partidárias avulsas. Quanto ao número de partidos coligados, nessas eleições, o percentual foi superior a 90%, o que demonstra que a grande maioria dos partidos opta por firmar alianças eleitorais. No que se refere ao quantitativo de deputados federais eleitos, nestes dois pleitos, por sua vez, a força e relevância das coligações é comprovada por Machado, que demonstra que, em 1994, 91,8% dos 513 assentos da Câmara dos Deputados foram preenchidos por candidatos associados a coligações, enquanto que em 1998 este percentual foi de 88,9%. Partidos que concorrem sozinhos, portanto, têm, estatisticamente, chances muito menores de sucesso nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, como se afere do estudo de Aline Machado, relativo às eleições de 1994 e 1998.

Curiosamente, na contramão do sucesso político das alianças partidárias, não só no âmbito acadêmico, mas também entre as elites políticas, as críticas ao atual formato dos sistemas de coligações eleitorais no Brasil são constantes, ora de quem propõe o fim das coligações proporcionais, ora de quem sugere a substituição das coligações voláteis por federações partidárias mais estáveis, ora de quem deseja eliminar, totalmente, as coligações eleitorais do cenário político do país.

Na doutrina, importantes estudiosos do sistema político brasileiro, como Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>49</sup> e José Antônio Giusti Tavares<sup>50</sup> já se mostraram favoráveis à extinção, no país, das coligações eleitorais. Outros, como Jefferson Dalmore e David Fleischer<sup>51</sup>, embora reconhecendo que a existência de coligações nas eleições proporcionais brasileiras distorce as “exatas feições de um país real”, ao promover a sub-representação ou super-representação de alguns partidos, têm uma posição mais moderada em relação ao futuro das coligações, defendendo que as alianças eleitorais não devem ser eliminadas do sistema político brasileiro, mas sim revistas, sob uma nova ótica, a partir de uma revisão do instituto, uma vez que as coligações ajudariam na proporcionalidade dos re-

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

50 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

51 DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 108, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

sultados eleitorais, ao permitir que partidos minoritários, que, provavelmente, não conseguiriam, em alguns distritos, alcançar o quociente eleitoral, possam ser representados nos parlamentos. Para Dalmoro e Fleischer, a saída mais adequada para os problemas gerados pelo atual sistema de coligações poderia residir na distribuição proporcional das cadeiras conquistadas por cada coligação entre os seus partidos constituintes e na exclusão do quociente eleitoral como barreira de acesso dos partidos à distribuição das sobras<sup>52</sup>.

Entre os atores das elites políticas, a tendência ao firmamento de críticas ao atual regime de coligações eleitorais no Brasil, ora com a apresentação de propostas de extinção total ou parcial, ora com a sugestão de reformulação do regime legal das alianças partidárias, também é constante.

O senador e ex-presidente da república, Fernando Collor, entusiasta dos debates relativos à reforma política, por exemplo, publicou, em 2015, livro<sup>53</sup> em que defende, dentre outras medidas para o aprimoramento das instituições políticas brasileiras, o fim das coligações nas eleições proporcionais.

O ex-presidente Lula, por sua vez, quando ainda ocupava o cargo de chefe de Estado e de governo do Brasil, em 2009, enviou ao Congresso Nacional proposta de reforma política, que acabaria sendo rejeitada na Câmara dos Deputados, em junho do mesmo ano, na qual, dentre outros pontos, propunha a proibição das coligações nas eleições proporcionais, com manutenção do sistema nas eleições majoritárias.

O PSDB, por sua vez, já se manifestou, por diversas vezes, favorável, tal qual o PT, ao fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais. Em relação ao PT, vale destacar que, em 2011, sob a relatoria do deputado federal petista Henrique Fontana (PT-RS), foi apresentado, projeto oriundo de uma comissão especial de reforma política, constituída na Câmara dos Deputados, que, dentre outros pontos, sugeriu o fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais, com a sua manutenção nas eleições majoritárias.

Já o DEM, a partir de proposta do ex-deputado federal Ronaldo Caiado, eleito senador pelo estado de Goiás, em 2014, tem defendido, dentre outros temas, a substituição das coligações eleitorais pelas federações partidárias. A origem de

52 Ao tempo, contudo, em que tece importantes críticas ao modelo de coligações eleitorais existentes no Brasil, José Nepomuceno da Silva (*As alianças e coligações partidárias*. 1. ed. p. 162, Belo Horizonte: Del Rey, 2003) acredita, por sua vez, que as alianças e coligações não deveriam ser de todo suprimidas, uma vez que, na sua ótica seriam próprias da dialética democrática. É preciso, para o citado autor, “distinguir as alianças espúrias das alianças para a governabilidade, estas absolutamente necessárias, até mesmo em prol da paz social”.

53 Fernando Collor. *Reconstrução política brasileira: bases e componentes para a reforma política*. 1. ed. p. 32-34, Brasília: Senado Federal, 2015.

tal proposição encontra-se no PL 2679/03, posteriormente apensado, consecutivamente, ao PL 5268/2001 e ao PL 8039/1986, este último finalmente rejeitado e arquivado, em 30 de maio de 2007. A proposta da criação das federações partidárias, coligações permanentes, de cunho nacional, entre partidos políticos, com duração de, no mínimo, três anos, dissociadas, portanto, das alianças meramente eleitoreiras, continua viva, entretanto, nos debates legislativos<sup>54</sup>.

Finalmente, vale destacar que, em 23 de novembro de 2016, foi aprovada em segundo turno, no Senado Federal, pendente de aprovação na Câmara dos Deputados, a proposta de emenda constitucional (PEC 36/2016) que, dentre outros temas, propõe o fim das coligações eleitorais a partir do ano de 2020. Concomitantemente, a Comissão de Reforma Política instituída em outubro de 2016, na Câmara dos Deputados, também prometia, como uma das suas bandeiras, apresentar proposta para a extinção das coligações eleitorais no Brasil.

Diante de um cenário aparentemente tão favorável ao fim das coligações eleitorais e ao discurso de fortalecimentos dos partidos políticos, uma instigante pergunta se faz necessária: por que, afinal de contas, depois de tantos anos de debates, e diante de um aparente consenso, nenhuma mudança legislativa ocorreu no âmbito das coligações eleitorais no Brasil? Talvez a resposta resida no fato de que, na prática, não é conveniente aos atores políticos a promoção de mudanças efetivas no sistema partidário brasileiro que favoreça o fim ou, pelo menos, a modificação do atual modelo de coligações eleitorais no Brasil, prevalecendo, assim, o poder simbólico do discurso em favor de mudanças que nunca se concretizam na prática.

Em 1964, Gláucio Ary Soares<sup>55</sup>, estudando as coligações eleitorais no Brasil e desenvolvendo a sua “teoria da economia dos esforços”, já concluía que os pequenos partidos tendiam a promover coligações, com o intuito de atingir o quociente eleitoral. A busca de alianças como estratégia de sobrevivência, por parte dos pequenos partidos, frise-se, não se originou no Brasil, tendo sido constante na França, na década de 1950, como bem destaca José Antônio Giusti Tavares<sup>56</sup>.

54 Simpático à ideia da formação de federações partidárias, em substituição às coligações, David Fleischer [A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. p. 134. Rio de Janeiro: Levan, 2014] acredita que tal proposta legislativa, adjetivada pelo mesmo de “conceito genial”, “teria resolvido três ‘problemas – 1) as alianças não teriam sido proibidas nas eleições proporcionais; 2) as identidades dos micro e pequenos partidos teriam sido preservadas em cada federação; e 3) o problema da ‘fidelidade partidária’ (migração) logo após a eleição teria sido resolvido”.

55 Gláucio Ary Soares, Alianças e Coligações eleitorais: notas para uma teoria. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 17, p. 95-124, jul. 1964.

56 José Antônio Giusti Tavares, Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. 1. ed. p. 102-103, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Entre 1951 e 1957, segundo Tavares, funcionou na França o “apparentement”, sistema de listas associadas no qual era permitido que uma coalizão de partidos formasse uma lista única que, se obtivesse a maioria absoluta dos votos, conquistava a totalidade dos assentos parlamentares. Caso, entretanto, nenhuma lista de coalizões partidárias alcançasse tal maioria, recorria-se ao sistema proporcional, dividindo-se as cadeiras em disputa conforme a votação obtida por cada uma das listas, que não podiam, contudo, contar com menos de 5% dos votos válidos. Dessa forma, valorizava-se a formação de amplas coligações eleitorais, as quais terminavam por beneficiar pequenos partidos, em detrimento dos partidos maiores, que, muitas vezes, não recorriam a coalizões. Tal sistema, de acordo com Tavares, também foi observado na Itália, entre 1953 e 1956.

As práticas relatadas por Gláucio Ary Soares e José Antônio Giusti Tavares demonstram que há uma tendência de busca de realização de coligações, pelos pequenos partidos, como estratégia de preservação eleitoral.

Os médios e grandes partidos, por sua vez, também têm interesse na formação de coligações, não só entre si, como também com pequenos partidos. A união de forças entre correntes e lideranças políticas de destaque, bem como o acúmulo de tempo de propaganda no rádio e na televisão e recursos oriundos do Fundo Partidário, são elementos motivadores à formação de coligações eleitorais no Brasil, entre pequenos, médios e grandes partidos políticos, servindo tais alianças como instrumento de barganha, não apenas no período eleitoral, mas também com vistas ao momento posterior às eleições, na formação de bases de sustentação política dos governos eleitos.

A proliferação de coligações no Brasil tem gerado, como consequência, uma crise de identidade entre os partidos políticos, junto ao eleitorado. O elemento motivador para a formação das coligações, na maioria das vezes, não tem cunho ideológico e programático, mas sim perfil pragmático, fato que distorce, perante o eleitorado, as possibilidades de afirmação de ideologias partidárias facilmente identificáveis pelo eleitor, maculando, de certa forma, os ideais de representatividade.

Fazendo um estudo sobre o perfil das coligações eleitorais firmadas em eleições para o Senado Federal entre os anos de 1990 e 2006, Yan de Souza Carreirão e Fernanda Paula do Nascimento<sup>57</sup> chegam a uma conclusão interessante, no sentido do que acabamos de afirmar: os eleitores não têm punido as

57 CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. p. 123, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

coligações, mas, ao contrário, têm, de forma sistemática votado em candidatos que representam coligações eleitorais, especialmente em coligações pouco consistentes ideologicamente, compostas, ao mesmo tempo, por partidos que apoiam e que fazem oposição ao governo federal. Quase metade das coligações formadas por partidos que, no plano federal, se encontravam em lados opostos (48,8%), obtiveram sucesso eleitoral nas eleições para senadores, entre 1990 e 2006, segundo os dados levantados por Carreirão e Nascimento, a partir de bases de dados do TSE, TREs e IUPERJ.

Vivaldo de Sousa<sup>58</sup>, no mesmo sentido das conclusões de Yan Carreirão e Fernanda Nascimento quanto à predominância das coligações classificadas como “inconsistentes”, no plano ideológico, aponta que, entre os pleitos de 1998 e 2006, vinte e nove coligações que apoiaram candidatos a governador que disputavam a reeleição tiveram partidos considerados de direita coligados com partidos considerados de esquerda, fato que, na visão do autor, reforça a ideia de que a maior força aglutinadora de partidos, na formação de uma coligação de apoio a uma candidatura governista, que busca a continuidade no poder, não é a ideologia, mas sim o “fenômeno do governismo”<sup>59</sup>.

Em 2002, buscando moralizar o regime das coligações eleitorais no Brasil, dando maior coerência ao sistema partidário, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução n.º. 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, impôs a chamada “verticalização de coligações”, impedindo que coligações eleitorais em âmbito

58 Vivaldo de Sousa, Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. p. 146, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

59 O mesmo pesquisador, estudando o sistema partidário vigente no período entre 1946 e 1964 (In: SOUSA, Vivaldo de. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 27-41, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005), destaca que a concomitância de eleições parlamentares e eleições executivas, em um mesmo momento, é um fator motivador ao aumento do número de coligações. No calendário eleitoral determinado a partir da Constituição de 1946, não havia previsão de eleições coincidentes, de deputados federais, estaduais e governadores, em todos os estados do Brasil. Entre 1950 e 1962, houve coincidência de eleições no Amazonas, Piauí, Ceará, Parnambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, enquanto que no Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso tal coincidência não foi verificada. Na Guanabara, não houve eleição coincidente em 1962, enquanto que em Santa Catarina tal fenômeno não ocorreu em 1958 e 1962. Como bem destaca Vivaldo de Sousa, em todos esses estados houve uma tendência de aumento do número de deputados federais eleitos por coligações, com o passar dos pleitos. Tal tendência, contudo, segundo Sousa, foi menor nos estados sem eleições coincidentes, o que leva este autor a concluir que a existência de coincidência entre os pleitos, realidade vivenciada, hoje, em todo o país, se constitui em um elemento motivador para a realização de coligações. Na sua visão, “nos estados onde não há coincidência de pleitos, a eleição dos deputados fica dissociada do executivo e, portanto, o número de alianças e coligações tende a ser menor”.

estadual fossem firmadas entre partidos não coligados no âmbito nacional, objetivando, assim, nacionalizar os partidos políticos. Como efeito desta decisão, diminuiu a quantidade de candidatos nas eleições presidenciais de 2002 em relação a anos anteriores, enquanto que o número de coligações estaduais aumentou de 79 coligações, em 1998, para 140, em 2002, quando a verticalização foi adotada. Afinal, não era mais possível, de acordo com a decisão do TSE, que partidos coligados nacionalmente se tornassem adversários no âmbito estadual, na mesma eleição.

Analisando o fenômeno da verticalização das coligações, imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral, Vitor Marchetti<sup>60</sup> destaca, contudo, que a consequência da nova regra, ao contrário do que se imaginava, não provocou a nacionalização dos partidos, mas sim incentivou o fenômeno inverso. A tendência de muitos partidos, segundo Marchetti, foi a de abandonar formalmente a disputa nacional, construindo, nas eleições presidenciais, alianças informais, com o intuito de permanecerem livres para a formação de coligações regionais, sem as amarras decorrentes da regra da verticalização.

Finalmente, em 2006, com a publicação da Emenda Constitucional n.º 52, a verticalização de coligações foi abolida do direito brasileiro, a partir da alteração da redação do artigo 17, § 1º da Constituição Federal, que passou a conceder plena autonomia aos partidos políticos para firmar os critérios de escolha e o regime das suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Desde então, voltou a ser regra a formação de coligações eleitorais no Brasil, não só para a formação de chapas proporcionais como também para o apoio a candidatos em eleições majoritárias para senadores, prefeitos, governadores e presidente da república.

É inegável que em um sistema pluripartidário, como o existente no Brasil, a formação de coalizões<sup>61</sup> entre partidos políticos, para a formação dos governos, se torna fundamental ao alcance da governabilidade. Dificilmente, em um sistema pluripartidário, um partido político, isoladamente, conquistará base

60 Vitor Marchetti. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a “verticalização” das coligações. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. p. 177, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

61 Destaca Rogério Schmitt (Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 12, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005) que os termos “alianças” e “coligações” eleitorais são denominações diferentes para o mesmo fenômeno, o das listas partidárias associadas para a disputa de eleições, enquanto que as coalizões parlamentares revelam associações entre partidos políticos na sustentação ou oposição ao governo instituído, após o período eleitoral.

de apoio parlamentar suficiente para governar, fato que incentiva a formação dessas coalizões.

Enquanto a formação de coalizões entre partidos políticos em sistemas pluripartidários, tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, pode ser considerada como algo normal e necessário, a instituição volátil de coligações partidárias com finalidades meramente eleitorais, alheias a qualquer espécie de coerência programática ou ideológica, como ocorre no Brasil, se apresenta como um fato preocupante à estabilidade democrática, em um regime político que se propõe a fortalecer os partidos políticos como ventríloquos sociais. Não por outro motivo, as críticas ao atual regime jurídico das coligações eleitorais no Brasil têm sido constantes, como observado. O debate em torno da extinção ou, pelo menos, da alteração do modelo de coligações eleitorais vigentes no país, a partir, por exemplo, da substituição dessas por federações partidárias, revela-se, portanto, como um dos mais relevantes no âmbito da agenda das reformas institucionais, guardando relações não apenas com a necessidade de fortalecimento do sistema partidário, mas também com temas correlatos, como sistemas eleitorais e sistemas de governo.

Por fim, vale destacar que a Emenda Constitucional n.º 97, de 04 de outubro de 2017, modificou os §§ 1º, 3º e 5º do art. 17 da Constituição a fim de estabelecer limites e vedações à formação de coligações eleitorais, ao acesso a recursos do Fundo Partidário e ao exercício de propaganda política no rádio e na televisão.

De acordo com o novo § 1º do artigo 17 da Constituição:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Como se observa, a nova redação do referido dispositivo constitucional fez menção expressa à autonomia partidária para o estabelecimento de regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, algo que não era expressamente previsto na redação constitucional anterior, a qual apenas fazia menção à autonomia partidária de forma vaga.

Além disso, como principal novidade, o novo texto constitucional vedou a celebração de coligações eleitorais nas eleições proporcionais (vereadores e deputados).

De acordo com o disposto originalmente no artigo 17, § 1º da Constituição Federal, os partidos políticos tinham autonomia para “adotar os critérios de escolha e os regimes de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”.

Com a reforma eleitoral de 2017, o Congresso Nacional parece, enfim, ter conseguido superar as barreiras impostas historicamente ao tema do fim da coligações eleitorais, pelo menos no âmbito das eleições proporcionais. Para 2018, entretanto, as coligações nas eleições para deputados estaduais, distritais e federais continuaram a existir, uma vez que regras de transição, para o novo regime de coligações, foram impostas pelo legislador reformador.

Assim, conforme previsão do artigo 2º da Emenda Constitucional n.º. 97, “a vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020”.



## A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Relevante e extremamente controverso, o debate em torno da fidelidade partidária, nos últimos dez anos, se revelou como um dos protagonistas da reforma das instituições políticas no Brasil, suscitando não apenas discussões abstratas entre intelectuais, parlamentares e sociedade civil, como também, de forma bastante polêmica, a atuação efetiva e concreta do Poder Judiciário, bem como, mais recentemente, a promoção de inovações legislativas, oriundas do Congresso Nacional e consubstanciadas na promulgação da Lei n.º. 13.165/2015, que, acrescentando o artigo 22-A à Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei n.º. 9.096/95), passou a parcialmente disciplinar a matéria, no plano jurídico-formal.

De acordo com o disposto no artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”. Entre 1988 e 2007, contudo, prevaleceu, na jurisprudência dos tribunais superiores, ou mesmo no âmbito doutrinário, uma visão equivocada, segundo a qual disciplina e fidelidade partidárias seriam conceitos sinônimos, vinculados à possibilidade de existência de mecanismos de controle a serem exercidos pelos partidos políticos sobre os seus filiados, com o intuito de preservar suas respectivas integridades programáticas, sem o condão, contudo, de viabilizar perda de mandatos conquistados

nas urnas por representantes do povo indisciplinados ou infíeis aos seus partidos de origem.

Por outro lado, desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 dispõe que é condição de elegibilidade a filiação partidária, fato que conduz a uma interpretação jurídica do sistema político que valorize os partidos como protagonistas da democracia, realidade que, indiscutivelmente, se torna vulnerável quando se propõe uma verdadeira soberania no exercício dos mandatos políticos pelos representantes eleitos pelo povo, que, sob o manto do mandato representativo, se enxergam como verdadeiros proprietários dos seus cargos, sem compromisso com as legendas pelas quais se elegeram, fato que potencializa distorções na representatividade política, uma vez que o voto do eleitor em um candidato filiado a um determinado partido político simboliza, ao menos teoricamente, um alinhamento de interesses desse eleitor com a história, os objetivos e os programas defendidos pela respectiva agremiação partidária.

Fidelidade partidária e disciplina partidária devem ser compreendidas como institutos jurídicos distintos, com repercussões teóricas e práticas também distintas. Conceituando o instituto da fidelidade partidária, José Carlos Cardozo<sup>62</sup> o define como “a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível”. Célio Borja, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados, citado por José Carlos Cardozo<sup>63</sup>, define, por sua vez, de uma forma mais precisa o referido instituto jurídico da fidelidade partidária, destacando a sua natureza pública e o seu efeito específico de subordinar a “titularidade do mandato político à obediência ao programa do partido político ou às instituições e determinações de seus órgãos diretivos”, operando, assim, como possível cláusula resolutiva de mandato eletivo.

O instituto da disciplina partidária, por sua vez, se caracteriza, juridicamente, por sua natureza privada. Como bem observa Gustavo Fruet<sup>64</sup>, o instituto da disciplina partidária está vinculado à “desobediência às decisões aprovadas em convenção”, ou, conforme lição de Orides Mezzaroba<sup>65</sup>, ao respeito aos princípios, programas e objetivos da organização partidária, independentemente, de observância obrigatória pela filiado, independentemente da sua condição de

62 José Carlos Cardozo, *A fidelidade partidária*. 1. ed. p. 59, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 1997.

63 *op. cit.* p. 143.

64 Gustavo Fruet, *Reforma e casuísmo*. Paraná Eleitoral, Curitiba – PR, n. 38, p. 25, out./dez. 2000.

65 Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 279, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

mandatário público<sup>66</sup>. Aquele que pratica atos de indisciplina partidária vitima, com suas ações, o próprio partido, como entidade privada que é, em atos dissociados dos interesses públicos que os partidos políticos e os representantes políticos eleitos pelo povo exercem<sup>67</sup>.

Pode-se observar, ante o exposto, que fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos jurídicos se complementam. O conceito de fidelidade partidária, entretanto, é mais amplo, perpassando pela noção de subordinação da titularidade do mandato político não só ao partido político, mas, principalmente ao povo, ao eleitor, seu verdadeiro detentor. A prática de atos de infidelidade partidária, observada, por exemplo, quando o mandatário se opõe às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, ou quando realiza uma oposição desleal ao programa ou diretrizes do partido, traíndo os seus correligionários, ou, principalmente, quando realiza migração partidária, alterando a composição das forças políticas firmada pelo povo nas eleições, se revela, acima de tudo, como ataques à soberania popular e à Constituição Federal de 1988, que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, revelando, assim, sua preferência por um modelo de representação política pautado na atuação dos partidos políticos no cenário eleitoral. Desta forma, pode-se afirmar que a fidelidade partidária é um instituto de direito público, que estabelece um liame de representatividade que relaciona os partidos políticos, seus filiados e, principalmente, o eleitor<sup>68</sup>.

66 Comentando sobre a natureza do instituto da disciplina partidária, José Antônio Giusti Tavares [A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. p. 302, Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03)] explana que “Disciplina partidária significa, essencialmente, sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo, ou não -, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança. O exercício da disciplina sobre um membro implica em que os líderes contem com recursos de coerção, prêmio ou incentivos e intimidações ou ameaças”.

67 Sobre as origens históricas da disciplina partidária, Maurice Duverger (Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso. p. 15. Brasília: UNB, 1982) leciona que em 1714, na Inglaterra, instituiu-se de forma oficiosa, no âmbito do parlamento, um guichê onde os parlamentares iam receber prêmios em dinheiro em virtude dos votos que proferiam nas deliberações dos projetos legislativos, chefiado por um parlamentar que exercia a função de “secretário político da tesouraria”, logo apelidado de “the patronage secretary” ou mesmo de “whip” (chicote, em português), responsável por distribuir as benesses e os cargos entre os seus pares, comandando assim, a corrupção política. Tal prática permitiu que, progressivamente, uma forte disciplina partidária se instalasse entre os governistas, forçando também a oposição a se organizar com base em modelo semelhante. Com o passar do tempo, a corrupção parlamentar deixou de ser a principal motivação para o exercício da disciplina partidária, mas, por outros fundamentos, permaneceu uma forte solidariedade e coesão dos partidos políticos no parlamento britânico, que fez sobreviver o autoridade dos “whips”.

68 Como bem destaca Mônica Herman Caggiano [A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). O

A disciplina partidária, por sua vez, é, tecnicamente, um instituto de direito privado, que relaciona, tão somente, os partidos políticos aos seus filiados. Nos termos do estatuto do partido, o filiado indisciplinado deverá ser advertido, suspenso, ou até mesmo expulso do partido, sem que tal fato, no entanto, acarrete a perda de eventual mandato que esteja exercendo. O que está em jogo, tão somente, é a relação do filiado com o partido político e o respeito a questões interna corporis da agremiação partidária.

Um ato de infidelidade partidária, portanto, é muito mais grave que um ato de indisciplinada partidária, devendo acarretar a perda do mandato político titularizado pelo seu eventual praticante. Ocorre que, até a resposta, pelo Tribunal Superior Eleitoral, à Consulta n.º 1.398, formulada, em março de 2007, pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), o Poder Judiciário e o Poder Legislativo brasileiros interpretavam como sinônimos os dois institutos, relativizando a questão da infidelidade partidária, vista como mera questão interna corporis dos partidos, o que viabilizava um desmedido troca-troca de agremiações, prejudicial à democracia e à representatividade dos partidos políticos.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, tornaram-se muito comuns os casos de troca de partidos por parlamentares, e também titulares de cargos executivos, após as eleições, no curso do mandato. Como é sabido, a Constituição Federal de 1988 exige que todas as candidaturas a cargos eletivos no Brasil sejam viabilizadas através de partidos políticos, vedando as candidaturas avulsas. Assim, o tradicional troca-troca terminava por distorcer os objetivos do legislador constitucional, enfraquecendo as legendas partidárias e priorizando os interesses subjetivos dos mandatários em detrimento aos interesses do povo, verdadeiro titular da soberania.

Segundo dados apresentados pelo cientista político Jairo Nicolau<sup>69</sup>, 64,6% dos 513 deputados federais eleitos em 1994 trocaram de partido ao menos uma vez. Destes, 160 deputados (31,2%) realizaram uma única troca; 92 deputados (17,9%) realizaram duas trocas; 18 deputados (3,5%) realizaram três trocas;

---

voto nas Américas. 1. ed. p. 219-253, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008], a influência de Hans Kelsen para a construção da teoria da fidelidade partidária foi bastante relevante. Sob a influência de Kelsen, a constituição da Tchecoslováquia, de 1920, continha cláusula expressa que previa a perda de mandato do parlamentar que trocasse de partido, após eleito. Em compensação, as constituições da Alemanha, de 1949, da Itália, de 1947, da França, de 1958, da Espanha, de 1978, e da Romênia, de 1991, foram claras no sentido da vedação de qualquer tipo de mandato vinculado, revelando, nas palavras de Caggiano, “uma dura e espinhosa trajetória de fortalecimento da agremiação político-partidária”.

69 Jairo Marconi Nicolau, *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. 1. ed. p. 65, Rio de Janeiro - RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

9 deputados (1,8%) realizaram 4 trocas; e um único deputado realizou seis trocas de partido. Em outro trabalho<sup>70</sup>, Nicolau relata um caso, no mínimo, curioso que ocorreu com o deputado fluminense João Mendes, que “eleito pelo PPB do Rio de Janeiro, mudou para o PMDB na manhã de um dia, e na tarde desse mesmo dia já estava de volta ao PPB”.

Em matéria publicada no jornal “A Tarde” de 18 de fevereiro de 2005, logo após a eleição do ex-deputado federal pernambucano Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara dos Deputados, intitulada “a cada dia, dois mudam de legenda”<sup>71</sup>, foi noticiado que, em apenas três semanas (entre os dias 27 de janeiro de 17 de fevereiro daquele ano) nada menos que quarenta e cinco deputados trocaram de partido. Na reportagem, o jornal ressalta a disputa do controle do PMDB entre aliados do governo Lula e opositores como um dos principais fatores para a ocorrência dos citados fatos. Segundo o periódico, “a disputa pelo controle do PMDB, entre aliados e opositores ao governo Lula fez com que a bancada do partido inchasse de 77 deputados para 94, em apenas 22 dias. A arma dos dois lados foi filiar aliados como forma de atingir a maioria no embate interno”.

Sobre a questão da infidelidade partidária, pronunciou-se o então senador Antônio Carlos Magalhães, em entrevista concedida a jornalistas, na década de 1990, publicada no livro “Política é Paixão: Quem é Antônio Carlos Magalhães”<sup>72</sup>:

Sou a favor da fidelidade partidária. Mas, fidelidade partidária, sem que você forme partidos, fica muito complicada. Primeiro, você tem que fazer partidos, porque os partidos hoje são amontoados de políticos, não são partidos. Falo isso muito à vontade, porque os partidos giram muito em torno de pessoas, e eu sou representante disso. Acho, portanto, que os partidos devem girar em torno de princípios.

O fato aludido pelo falecido político baiano, relativo à distorção ideológica a que são submetidos os partidos políticos brasileiros, cada vez mais distantes dos seus princípios fundantes, é, historicamente, de grande relevância e responsabilidade para o enorme número de casos de infidelidade partidária registrados no nosso país. Sem partidos fortes, nos quais os programas de ação possam ser respeitados, não há como se exigir fidelidade partidária. Partidos fracos são campos férteis à corrupção, ao clientelismo político, à indisciplina

70 Jairo Marconi Nicolau, Falta de fidelidade partidária anula o voto. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.

71 A cada dia, dois mudam de legenda. A Tarde. Salvador - BA, p. 10, 18 fev. 2005.

72 Anselmo Góis, et. alli. Política é Paixão: quem é Antônio Carlos Magalhães, 1. ed. p. 265-266., Rio de Janeiro - RJ: Revan, 1996.

e à infidelidade partidária, práticas que minam a representatividade popular sufragada pelo voto<sup>73</sup>.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, como já destacado, a prática da infidelidade partidária, observada, principalmente, através do “troca-troca” generalizado de partidos políticos, protagonizado por parlamentares e também por titulares do poder executivo, nos âmbitos municipal, estadual e federal, se tornou comum, atingindo a maior parte dos mandatários políticos e, conseqüentemente, distorcendo a soberania popular. Antes deste período, contudo, vale destacar, já houve, no Brasil, previsão jurídica de perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária, durante a vigência da Constituição Federal de 1967, o qual assim dispunha, em seu artigo 152:

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

I – (...)

V- disciplina partidária;

VI – (...)

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

Em consonância com o disposto na Lei Maior, em 1971 foi sancionada a lei nº. 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)<sup>74</sup>, que ratificou a previsão

73 Sobre a situação vivida pelos partidos políticos brasileiros, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Curso de Direito Constitucional, 30. ed., São Paulo – SP, 2003, p. 124-125) opina, em tom pessimista, que “os partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria, (...) vazios, como corpos sem alma”.

74 Sobre o processo de cassação de mandato de parlamentares previsto na referida lei, relevante é a lição de Antonio Roque Citadini (Lei Orgânica dos partidos políticos: comentários, notas e jurisprudência, p. 89, São Paulo – SP: Max Limonad Ltda., 1983), comentando, em 1983, a referida lei, à época ainda em vigor: “A cassação do mandato de parlamentares que tenham cometido infidelidade partidária será sempre decretada pela Justiça Eleitoral, depois de representação do Partido, em processo onde será assegurado ao acusado amplo direito de defesa. Cometida a infidelidade partidária, o Partido deve, em 30 (trinta) dias, representar perante a Justiça Eleitoral (TRE e TSE), pleiteando a perda do mandato do infrator. No caso de vereador o Diretório Regional poderá representar nos 30 dias subsequentes, se houver silêncio do órgão municipal, assim como o Diretório Nacional no caso de deputado estadual poderá ajuizar o pedido se houver ocorrido omissão do órgão regional. Para representar contra vereador, o órgão municipal do partido deve ter aquiescência da Comissão Executiva Regional. Quando se trata de descumprimento de diretriz fixada pelo órgão regional e o infrator for senador ou deputado federal, somente o Diretório Nacional poderá

de cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária<sup>75</sup>. Assim, segundo a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º. 5682/71), a deflagração do processo de perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária se dava com a representação de partido político, ajuizada no prazo de trinta dias, contados da investidura do representado no cargo eletivo, se o ato que pudesse caracterizar a infidelidade tivesse sido praticado após o registro de sua candidatura e antes da posse; ou do conhecimento do ato que caracterizasse a infidelidade partidária, se posterior à posse. Eram partes legítimas para a representação perante a Justiça Eleitoral os diretórios nacional, regional ou municipal, ou suas comissões executivas, dos partidos políticos sob cuja legenda o parlamentar fora diplomado<sup>76</sup>.

Com a Emenda Constitucional n.º. 11, de 13 de outubro de 1978, foi acrescentada uma pequena mudança na legislação referente à fidelidade partidária,

---

representar perante o TSE, depois de acolher o pedido do órgão regional. No processo de perda de mandato por infidelidade partidária será garantida a manifestação do acusado e, caso a Justiça Eleitoral acolha a representação partidária, o parlamentar poderá recorrer da decisão e estes recursos terão efeito suspensivo (embargos ao próprio Tribunal e recurso especial ao TSE). Julgada improcedente a representação e não existindo mais recurso suspensivo o Tribunal comunicará o fato à Mesa da casa legislativa a que pertence o parlamentar, que declarará, imediatamente, a perda do mandato e convocação do suplente”.

- 75 Sobre a definição de “diretriz legitimamente estabelecida pelo partido”, demonstra Arnaldo Malleiros (Fidelidade Partidária. Boletim Eleitoral TRE/SP, São Paulo – SP, a. XVI, n. 5, p. 3, jan./mar. 1977) que “há de se entender a fixação de uma norma de conduta, resultante da tomada oficial de um órgão diretivo partidário, convocado expressamente para esse fim, tendente a compatibilizar a atuação dos representantes com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar”.
- 76 Ainda no que se refere a aspectos processuais previstos na antiga LOPP, relativos à questão da fidelidade partidária, é de se destacar que a competência para o processamento e o julgamento da representação do partido para a decretação de perda do mandato do parlamentar era prevista como sendo dos tribunais regionais eleitorais, em caso de ato de infidelidade praticado por deputados estaduais ou vereadores, e do Tribunal Superior Eleitoral, quando a infidelidade viesse a ser praticada por senador ou deputado federal. O prazo de contestação previsto, por sua vez, era de 10 dias, sendo que, após o decurso do mesmo, o relator do processo designava audiência de instrução. As provas já deveriam ser indicadas na inicial e na contestação, após a qual eram apresentadas as razões finais (cinco dias para o representante e cinco dias para o representado). Em seguida era ouvido o procurador eleitoral e, no prazo de vinte dias, o processo era posto em pauta, pelo relator. Na sessão de julgamento, por sua vez, primeiramente era feita a leitura do relatório, para então ser dada oportunidade às partes de realizar sustentações orais das razões por 20 minutos. Quanto aos recursos, eram cabíveis embargos ao próprio tribunal, no prazo de três dias da publicação do acórdão, e recurso especial para o TSE, nos casos de decisões dos TREs proferidas contra expressa disposição legal ou decorrente de divergências na interpretação de lei entre dois ou mais TREs., sendo dois os efeitos dos mesmos: suspensivo e devolutivo. O Ministério Público atuava como fiscal da lei, tendo o direito de interpor recursos. No que não fosse incompatível, havia a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Julgada procedente a representação, a decisão era comunicada à mesa da casa legislativa para que fosse imediatamente declarada a perda do mandato parlamentar.

estabelecendo-se que as penalidades referentes à sua infração não se aplicariam aos membros do legislativo que eventualmente participassem da formação de novos partidos. Embora o Brasil estivesse sob a égide da validade do Ato Institucional n.º. 02, de 1966, que estabeleceu o bipartidarismo, já se ventilava, naquele momento, a possibilidade de reabertura, o que terminou acontecendo no segundo semestre do ano de 1979.

Em 1985, com a realização das eleições presidenciais em 15 de janeiro, pelo Colégio Eleitoral, uma grande celeuma envolveu o princípio da fidelidade partidária: seria tal princípio aplicável aos parlamentares-eleitores do novo Presidente da República? Teriam os membros do Congresso Nacional que obedecer a imposição dos seus respectivos partidos políticos nas referidas eleições sob pena de perda do mandato político?

No final das contas, após um grande e intenso debate, prevaleceu o entendimento que o Colégio Eleitoral era um órgão constitucional de natureza unitária e inconfundível, de feição suprapartidária. Assim, deputados e senadores, que deles viessem a fazer parte, passariam, a partir da sua instalação, a gozar de um “status specialis”, do qual derivaria uma legitimação de competência e de inviolabilidade específicas. Em decisão proferida em 27 de novembro de 1984, o Tribunal Superior Eleitoral, através da resolução n.º. 12.017, fixou, dessa forma, o entendimento de que, no Colégio Eleitoral, não haveria aplicação do princípio da fidelidade partidária, o que foi decisivo para a derrota do candidato da situação, Paulo Maluf, e a consequente eleição de Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985.

Com a publicação de Emenda Constitucional n.º. 25, de 1985, que possibilitou uma ampla reforma política no país, foi abolida, finalmente, a aplicação da penalidade de perda do mandato eletivo do parlamentar infiel ao seu partido político, em decisão que, nas duas décadas seguintes, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, seria decisiva para o aumento considerável dos casos de infidelidade partidária praticados no país, com o consequente enfraquecimento da representatividade política, junto ao eleitorado, do sistema partidário brasileiro<sup>77</sup>.

77 Fazendo uma interpretação positiva da Emenda Constitucional n.º 25/85, no que se refere ao fim da imposição da fidelidade partidária, Carlos Ranulfo Melo (Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). p. 47-48, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004) entende que a legislação até então vigente era “por demais restritiva e em evidente descompasso com a reacomodação partidária que se faria necessária, após a eleição de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral”, tendo servido, assim, a EC 25/85 de estímulo a “uma nova alternativa de ação dos congressistas”, mais livre e menos burocrática, necessária àquele momento histórico. José Antônio Giusti Tavares (Significado e causas da fragmentação e da volatilidade no sistema partidário parlamentar brasileiro. Estudos Eleitorais, v. 1, n. 1, p. 88, jan./abr. 1997), por sua vez,

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve novamente a consagração dos princípios da fidelidade e da disciplina partidárias no ordenamento jurídico brasileiro. É de se ressaltar, entretanto, que o atual texto constitucional remeteu aos partidos políticos, através dos seus estatutos, a normatização dos referidos preceitos, aplicáveis, assim, aparentemente, somente nos termos desses aos representantes políticos do povo brasileiro, fato que, para muitos doutrinadores, inviabilizou a aplicação do princípio da fidelidade partidária nas condições observadas à época da vigência do artigo 152 da antiga carta constitucional, que possibilitava a perda do mandato político do parlamentar infiel<sup>78</sup>.

Taxada como instrumento autoritário e antidemocrático do regime militar, a tese da perda do mandato por infidelidade partidária, não foi, assim, recepcionada de forma expressa pela Constituição Federal de 1988. Passou, dessa forma, a prevalecer nos tribunais a interpretação gerada a partir da Emenda Constitucional n° 25/85, que, embora não mais em vigor, influenciou durante quase toda a “Nova República” as decisões no sentido da impossibilidade de perda de mandato parlamentar por prática de infidelidade partidária, mesmo diante da previsão constitucional estampada no artigo 17, § 1°, de estabelecimento de regras sobre fidelidade e disciplina partidárias nos estatutos dos partidos políticos.

A prática de atos de infidelidade partidária, diante da jurisprudência dominante supracitada, intensificou-se a níveis nunca antes observados na história política brasileira, a partir de 1988<sup>79</sup>. O troca-troca de partidos se tornou uma

---

atribui ao “liberalismo permissivo” da Emenda Constitucional n°. 25/85 “as premissas da desintegração do sistema representativo brasileiro”, ao retirar, dos partidos políticos, coesão, disciplina e os meios jurídicos aptos a assegurá-las, inviabilizando, assim, uma “representação política efetiva”.

- 78 Para Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel (Fidelidade partidária: um panorama institucional, p. 04, Brasília – DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn')>. Acesso em 02 nov. 2005), por exemplo, “ao determinar que os estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição está outorgando aos partidos uma ampla margem de autonomia, para que regulem esses institutos, em suas normas organizacionais e programáticas, com maior ou menor rigor”.
- 79 A título de ilustração, é válido destacar levantamento publicado em setembro de 2005, realizado por Livia Matias de Souza Silva (A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7297>>. Acesso em: 26 out. 2005), segundo o qual ocorreram, na legislatura compreendida entre 1991 e 1995, 276 mudanças partidárias na Câmara dos Deputados, número reduzido à não menos significativa quantidade de 235 mudanças, na legislatura seguinte (1995-1999). Entre 1999 e 2003, por sua vez, segundo a referida pesquisadora, 290 migrações partidárias foram verificadas na Câmara, quanto que entre 2003 e 2005, até a publicação da pesquisa, outras 197 trocas de partido já haviam sido registradas entre os deputados federais.

constante, ao ponto de gerar fatos até certo ponto “folclóricos”, como a troca de partido por sete vezes de um único deputado em uma determinada legislatura, ou a desfiliação e refiliação de um parlamentar a um determinado partido político em um mesmo dia. A busca da maximização das chances de sucesso na carreira política passou a ser a tônica da maioria dos parlamentares brasileiros, enfraquecendo os partidos políticos e distorcendo a vontade popular expressada no exercício do sufrágio<sup>80</sup>.

Diante dos fatos, a discussão em torno da necessidade de uma reforma política que implementasse regras mais rígidas de fidelidade partidária se intensificou, fazendo surgir uma diversidade de propostas legislativas relativas ao tema<sup>81</sup>.

80 Conflitos de natureza ideológico-programática ou de natureza pessoal dos parlamentares para com os seus partidos de origem e maximização das oportunidades eleitorais são consideradas as principais causas para a volatilidade de muitos “representantes do povo”. Há de se ressaltar ainda, as mudanças de partidos verificadas nos primeiros anos da “Nova República”, quando, de forma natural, viveu-se um período de reacomodação democrática, com a criação de novos partidos políticos, como o PFL e o PSDB, por exemplo, este último fruto de um outro fator decisivo para a ocorrência de migrações partidárias naquele período, a crise do governo Sarney e o racha promovido na esfera do principal partido de sustentação do presidente, o PMDB, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Passada a fase da reacomodação democrática, contudo, o motivo primordial para o troca-troca de partidos passaria a ser a busca da maximização das chances de sucesso na carreira política por parte dos parlamentares, lógica interna à competição eleitoral. Como bem observa Carlos Ranulfo Melo (Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152582000000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)> . Acesso em: 03 ago. 2005), “uma vez aceito que o deputado, 1º) toma suas decisões de forma a levar em conta o imperativo da sobrevivência política e 2º) enfrenta um cenário de grande incerteza eleitoral, pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. Em outras palavras, é razoável esperar que ele examine a possibilidade de uma mudança de partido durante o mandato tendo como base uma avaliação acerca do impacto de tal atitude sobre a continuidade de sua carreira política”. Ilustrativa desta conclusão é a entrevista concedida pelo ex-vereador da cidade do Rio de Janeiro, Washington Barbosa, a José Carlos Cardozo (In: José Carlos Cardozo, A fidelidade partidária. 1. ed. p 107, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 1997), em que o antigo parlamentar, que disputara cada um dos pleitos realizados entre 1988 e 1994 por um partido diferente, afirma que a corrente ideológica do seu próximo partido não seria relevante para a sua filiação, uma vez que “o melhor partido é aquele pelo qual nós temos condições de ganhar a eleição”. Para confirmar a sua tese de que a principal causa para que ocorram migrações partidárias reside em interesses individuais dos parlamentares migrantes, na busca de sobrevivência política, Carlos Ranulfo Melo (Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). p. 68, Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004) ainda observa que as trocas de partidos são intensificadas sempre no primeiro e no terceiro ano das legislaturas, justamente quando, no primeiro caso, há uma natural reacomodação, decorrente, principalmente, da busca, pelo poder executivo, de formação de uma base de apoio parlamentar, seja no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Distrital do Distrito Federal ou nas Câmaras de Vereadores, e no segundo caso a expiração do prazo para a filiação a novas agremiações com vistas ao pleito do ano seguinte, quando, na maioria das vezes, o parlamentar buscará a sua reeleição, procurando, assim, acomodar-se em uma agremiação que lhe conceda maiores chances de sucesso nas eleições.

81 Entre 1988 e 2007, quando o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo à consulta n.º 1.398, formulada pelo Partido da Frente Liberal (atual Democratas), decidiu pela possibilidade de perda

Entre juristas, cientistas sociais e analistas políticos, por sua vez, a temática da fidelidade partidária despertou paixões e acalorados debates, suscitando diversidades de argumentos favoráveis e contrários à implementação de um conceito mais rígido de fidelidade partidária na legislação brasileira.

Em texto escrito ainda em 1986, antes, portanto, da própria instalação da Assembleia Nacional Constituinte que gerou a atual Constituição brasileira, Fávila Ribeiro, em obra intitulada “Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional n.º. 25/85”, por exemplo, já defendia a necessidade de implementação da fide-

---

de mandato eletivo para praticantes de atos de infidelidade partidária, nada menos que dezoito propostas de emenda constitucional, além de diversos projetos de resolução, um projeto de decreto-legislativo e um projeto de lei (PL 5.884/2001) foram apresentados no Congresso Nacional, propondo o estabelecimento de regras relativas à disciplina da fidelidade partidária. A grande maioria dos projetos, com pequenas alterações entre uns e outros, propunha a perda do mandato eletivo para o parlamentar praticante de atos de infidelidade partidária. As exceções ficaram por conta da PEC 041/96, de autoria do então senador José Serra, e da PEC 166/95, de autoria do deputado federal Mendonça Filho, que propunham, tão somente, a inelegibilidade, durante dois anos, dos detentores de mandato eletivo que se desfiliassem voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção. A partir de 2007, foram apresentados, com teor semelhante aos anteriores, os projetos de lei PL 4635/2009, de autoria do Poder Executivo (Estabelece que os parlamentares que mudarem ou forem expulsos de partido deixarão de exercer os mandatos, que serão cumpridos pelos suplentes, já que o mandato pertence ao partido político. Será permitida a desfiliação partidária em caso de perseguição política, mudança de programa partidário e criação de novo partido, além de disputa de eleição subsequente, flexibilizando a fidelidade partidária um mês antes das convenções partidárias); PL 5172/2009, de autoria do deputado Ênio Bacci (PDT-RS), o qual “estabelece a perda de função ou cargo do parlamentar expulso por infidelidade partidária e atribui aos partidos a competência para determinar os casos de infidelidade e suas penalidades”; PL 610/2011, de autoria do deputado Márcio Bittar (PSDB-AC); PL 794/2011, de autoria do deputado federal Washington Reis (PMDB-RJ), que “propõe a perda de mandato como sanção à desfiliação partidária de exercente de cargo eletivo com a finalidade de compor novo partido político criado no ano que antecede eleições gerais”; PL 5.401/2013, de autoria do deputado Gabriel Guimarães (PT-MG) que “dispõe sobre a perda de mandato eletivo por desfiliação partidária, desde que pedida pelo partido político de que o mandatário eleito se desfiliou”; PL 5652/2013, de autoria do deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), o qual “dispõe sobre a perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária, nos termos que especifica”; o projeto de lei complementar PLP 455/2009, de autoria do deputado do PMDB do Paraná, Osmar Serraglio, o qual prevê obrigação de fidelidade partidária a detentores de mandatos executivos e senadores; além da PEC 182/2007, a qual determina a perda do mandato daquele que se desligar do partido pelo qual foi eleito, excetuando os casos de “grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela legenda”, bem como as hipóteses relativas à criação, fusão ou incorporação de partido político. Finalmente, há de se destacar que em novembro de 2016, o Senado, em votação de segundo turno, aprovou a PEC 36/2016, capitaneadas pelos senadores Aécio Neves (PSDB-MG) e Ricardo Ferraço (PSDB-ES), relativa à reforma política, a qual, dentre outros temas, “propõe que prefeitos e vereadores eleitos no pleito de 2016, bem como deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores e presidente da república eleitos a partir do pleito de 2018 que se desfiliam dos partidos que os elegeram perderão o mandato, excetuados os eleitos por partidos que não adquirirem o direito ao funcionamento parlamentar, nos termos do § 3º, bem como nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e de grave discriminação política pessoal”.

lidade partidária. Segundo Ribeiro<sup>82</sup>, “sem a inclusão desse princípio ficam os partidos inteiramente desguarnecidos para cumprir uma linha de ação com a qual se sintam identificados os seus filiados e representantes”.

José Dirceu e Marcos Ianoni, em trabalho publicado no ano de 1999<sup>83</sup>, também já faziam a defesa da valorização do princípio da fidelidade partidária como importante para o fortalecimento da representação política e da vontade do eleitor estampada através do sufrágio. Para o ex-ministro da Casa Civil do governo Lula e para o cientista político, “a fidelidade para o conjunto dos partidos seria importante para esclarecer aos eleitores quem é quem na política partidária, reforçar os partidos como formuladores de propostas e combater o personalismo na relação representante-representado”. Corroborando com os argumentos de Dirceu e Ianoni, Cristiane Schwanka<sup>84</sup>, por sua vez, argumenta que a regulamentação da fidelidade partidária traria como consequência prática um incremento de esforços de partidos e políticos no sentido de fazer surgir uma maior identificação com o eleitorado, “fazendo com que o eleitor vote nos compromissos programáticos e não simplesmente na figura ou nome do candidato”, fortalecendo os partidos políticos e consolidando a democracia, gerando também uma maior governabilidade.

O senador alagoano Teotônio Vilela Filho (PSDB-AL), por sua vez, criticando a intensa e espúria troca de partidos protagonizada por parlamentares no Brasil, explicitou, em matéria jornalística publicada em 2001<sup>85</sup>, que a prática da infidelidade partidária, especialmente quando relacionada à troca de partido, desconsidera as opções do eleitor, além de, na sua opinião, dificultar a formação de blocos partidários de sustentação legislativa dos governos, pondo em risco a eficácia e a eficiência da administração pública. Na mesma matéria, o então senador paranaense Osmar Dias também defendeu o fortalecimento da fidelidade partidária. Entretanto, o citado senador fez uma interessante ponderação acerca da necessidade da fidelidade ser recíproca, não só do parlamentar para com o partido, mas também do partido para com o parlamentar, permitindo-se, assim, que o mandatário não se torne um escravo da legenda,

82 Fávila Ribeiro, *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-Constituinte e a Emenda Constitucional n.º 25/85*. p. 48, São Paulo – SP: Saraiva, 1986.

83 José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 34-35, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

84 Cristiane Schwanka, *Fidelidade partidária: uma questão de ideologia ou dever de imposição do poder público?* Paraná Eleitoral, Curitiba – PR, n. 50, p. 62, out./dez. 2003.

85 In: *Fidelidade partidária*. Cidades do Brasil, ano II, n. 23, agosto, 2001. Disponível em <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgicn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=18&newcod=392>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

sem qualquer espaço de liberdade e submetido a imposições desarrazoadas das lideranças partidárias. Para Dias<sup>86</sup>:

A fidelidade partidária é necessária para evitar o fisiologismo, o troca-troca partidário por interesses escusos, mas não pode tolher ou limitar as ações dos políticos. Não pode ser uma camisa de força a limitar as convicções e ações de um parlamentar. Ser fiel e leal às bandeiras partidárias não significa, necessariamente, concordar sempre com as decisões da cúpula partidária.

Em sentido contrário, defendendo que o instituto da fidelidade partidária, com a possibilidade de aplicação da sanção de perda de mandato a quem não o observasse, não deveria ser adotado no Brasil, Arlindo Fernandes de Oliveira, em artigo publicado no primeiro trimestre de 2004<sup>87</sup>, afirmou seu entendimento de que a regulação da fidelidade partidária, por norma infraconstitucional, seria inconstitucional, face o princípio da autonomia partidária. Para Oliveira, a fidelidade partidária deveria ser interpretada como “assunto da economia interna dos partidos, não podendo o legislador ordinário veicular norma que imponha aos partidos essa ou aquela disciplina”.

Corroborando com o supracitado entendimento de Arlindo Fernandes de Oliveira, o então vice-presidente da República e ex-senador pelo estado de Pernambuco, Marco Maciel<sup>88</sup>, defendeu, em artigo publicado em 1996, que a questão da fidelidade partidária deveria ser resolvida no âmbito dos partidos políticos, e não por meio de leis.

Alberto Rollo, por sua vez, em artigo intitulado “Fidelidade partidária: excrescência da ditadura”, radicaliza seu ponto de vista contrário à criação de normas jurídicas heterônomas que visem à regulamentação do princípio da fidelidade partidária de modo a possibilitar a perda do mandato do representante político infiel ao seu partido. Segundo Rollo<sup>89</sup>, a fidelidade partidária serviria, tão somente, ao fortalecimento do poder das elites partidárias e ao agravamento da “ditadura intrapartidária”, de forma a provocar um “garro-

86 In: Fidelidade partidária. Cidades do Brasil, ano II, n. 23, agosto, 2001. Disponível em <<http://cidadesdaobrasil.com.br/cgicn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&carecod=18&newcod=392>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

87 Arlindo Fernandes de Oliveira, Estatuto Jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. Revista de Informação Legislativa, ano 41, n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.

88 Marco Antonio de Oliveira Maciel, Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Direito Eleitoral. 1. ed. Belo Horizonte – MG: Del Rey, 1996. Cap. VII, p. 85-95.

89 Alberto Rollo, Fidelidade partidária: Excrescência da Ditadura. Disponível em: <[http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp\\_coluna\\_index.asp?chobrainte=302](http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp_coluna_index.asp?chobrainte=302)> . Acesso em: 26 abr. 2005.

teamento das consciências parlamentares”, que nos traria de volta “aos tempos do autoritarismo militar”. No mesmo sentido, Paulo Fábio Dantas Neto, em artigo publicado em 2004, embora tecendo críticas ao troca-troca de partidos generalizado vivenciado, à época, no âmbito do Congresso Nacional, acreditava que “colocar o deputado em posição de optar entre a violação de suas convicções e o suicídio político é postura autoritária e manipuladora da vontade popular, já que em nosso país vigora, gostemos ou não, o hábito do eleitor votar mais no candidato do que no partido”<sup>90</sup>.

Já Alexandre de Moraes, embora demonstrando não ser favorável à perda do mandato político do parlamentar infiel, expressa-se favoravelmente à criação de regras que venham a fortalecer a fidelidade partidária, como, por exemplo, a adoção de uma “quarentena política” geradora de uma temporária inelegibilidade do parlamentar que venha a trocar de partido, de forma a permitir que a vontade popular expressada pelo voto seja mais valorizada. Para Moraes<sup>91</sup>, a possibilidade, pura e simples, de perda do mandato parlamentar em virtude do voto contrário à indicação do partido teria o condão de “levar a um policiamento totalitário e arbitrário em relação à consciência parlamentar”.

Josaphat Marinho e Orides Mezzaroba, por fim, embora não demonstrando oposição à ideia de que o princípio da fidelidade partidária seja contemplado em lei, viabilizando a possibilidade de perda do mandato do representante político infiel ao seu partido, salientam para a prévia necessidade de implantação de condições favoráveis à efetivação do referido preceito, em especial a democracia intrapartidária e a consagração de programas políticos coerentes e de fato respeitados, sob pena de instituição de ditaduras internas nas agremiações por parte das suas oligarquias, através da transformação da fidelidade partidária em uma arma instrumentalizadora dos interesses dessas, muitas vezes contrários aos interesses gerais dos correligionários. Para Josaphat Marinho<sup>92</sup>, “se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos”, devendo tal situação ser preservada, de forma a que a instituição da possibilidade de perda de mandato político em virtude de supostas práticas de infidelidade partidária “não traduza opressão às virtudes de independência dos homens públicos, nem suprima carreiras polí-

90 Paulo Fábio Dantas Neto. Escândalo, costumes, reforma & Reforma política e democracia pelo avesso. Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv305.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.

91 Alexandre de Moraes, Reforma política do Estado e democratização. RT, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 45-46, jun. 2000.

92 Josaphat Marinho, Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, p. 56, out./dez. 1966.

ticas marcantes”. Orides Mezzaroba<sup>93</sup>, por sua vez, no mesmo sentido explicita que “a adoção da fidelidade partidária demanda a incorporação de uma democracia intrapartidária bem desenvolvida, que possibilite, ao mesmo tempo, a participação do representante nas deliberações internas do partido”, devendo tal instituto decorrer naturalmente “de uma sólida e racional formação da vontade partidária”.

Em meio ao aparentemente interminável debate doutrinário e legislativo em torno da adoção, ou não, no Brasil, de um conceito substancial de fidelidade partidária que pudesse viabilizar a perda de cargo eletivo de representante político que viesse a trocar, sem justo motivo, de partido político durante o curso do mandato político, ou mesmo que, sem realizar migração partidária, viesse a tomar, reiteradamente, atitudes contrárias às diretrizes legítimas e ao estatuto do seu partido respectivo, uma grande transformação, no âmbito jurídico, com repercussões evidentes no campo da política, veio a ocorrer no ano de 2007, por obra da atuação do Poder Judiciário. Naquele ano, mais precisamente no mês de março, o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo à consulta n.º 1398, elaborada pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), em que se questionava a quem pertenceria o mandato parlamentar, se ao partido político ou ao mandatário, mudou o curso da história, ao estabelecer que os mandatos políticos conquistados nas eleições proporcionais (eleições de vereador e deputados estaduais, distritais e federais) pertencem aos partidos políticos, e não aos candidatos eleitos. Tal entendimento, defendido pelo ministro-relator Cesar Asfor Rocha e acompanhado por outros cinco ministros daquela prestigiada corte, inovou radicalmente a jurisprudência acerca do tema da fidelidade partidária, tão desprestigiado após a promulgação da Constituição de 1988. A partir da citada consulta, finalmente foram distinguidos os conceitos de fidelidade e disciplina partidárias, abrindo-se a possibilidade de cassação de mandatos de parlamentares infiéis aos seus partidos.

Diante do referido pronunciamento do TSE, na resposta à consulta n.º 1.398, o Supremo Tribunal Federal viu-se instado a julgar três mandados de segurança, de números 26.602 (impetrado pelo PPS), 26.603 (ajuizado pelo PSDB) e 26.604 (impetrado pelo DEM), sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, com a consequente perda do mandato eletivo de 23 deputados federais “infiéis”.

Em polêmica decisão, o STF, por maioria, decidiu pelo indeferimento dos MS 26.602 e 26.603 e pelo deferimento parcial do MS 26.604, o que significou

93 Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 299-300, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

uma revolução na jurisprudência da mais alta corte do país acerca da matéria, uma vez que, desde então, foi definido que o mandato político pertence, antes de tudo, ao partido político, podendo, portanto, haver a perda do mandato do parlamentar praticante de atos de infidelidade partidária. Formaram a maioria vencedora os ministros Celso de Mello, Carmem Lúcia, Menezes Direito, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Ellen Gracie.

É de se destacar o não deferimento total dos citados mandados de segurança deveu-se ao caráter salomônico da citada decisão, que considerou que a perda do mandato do parlamentar infiel só seria possível caso o ato de infidelidade tivesse sido praticado após o dia 27 de março de 2007, data do julgamento, pelo TSE, da consulta n.º 1398, formulada pelo extinto Partido da Frente Liberal. Assim, a única deputada que poderia ser atingida pela decisão do STF seria a baiana Jusmari Oliveira, que se desfilou do DEM após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral.

Apesar de bastante aguardada, a inovadora decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a questão da fidelidade partidária causou algumas perplexidades na sociedade: afinal, as novas regras seriam também aplicáveis a detentores de cargos majoritários, a exemplo de prefeitos, governadores, presidente da república e senadores? Qual seria o procedimento a ser adotado para a cassação do mandato do parlamentar infiel?

A fim de tentar esclarecer suas dúvidas quanto à possibilidade de perda do mandato de detentores de cargos majoritários por infidelidade partidária, o deputado federal Nilson Mourão (PT-AC) formulou ao TSE a consulta n.º 1407, respondida positivamente pelo Tribunal. No seu voto de 37 páginas, o relator da consulta, Ministro Carlos Ayres, embora admitindo que em eleições majoritárias o prestígio individual do candidato tende a suplantar o prestígio partidário, ressaltou que uma dependência eleitoral menor do partido não pode ser confundida com independência. Assim, em entendimento seguido à unanimidade por seus pares, afirmou o relator que também o titular de mandato eletivo deferido em eleições majoritárias (presidente da república, governadores, prefeitos e senadores) pode perder seu mandato por prática de infidelidade partidária (regra não mais vigente, em virtude de decisão do STF no julgamento da ADI n.º 5.081, em 2015. Em 2016, vale destacar, o TSE publicou a sua Súmula n.º 67, dispondo que “a perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”).<sup>94</sup>.

94 A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.081 foi julgada em 27 de maio de 2015, tendo como relator o Min. Luís Roberto Barroso, que entendeu que o princípio da fidelidade partidária somente seria aplicável às eleições proporcionais. Segundo a ementa do julgado, “As decisões no MS 26.602, no MS 26.603 e no MS 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcio-

No que se refere, por sua vez, ao procedimento a ser adotado judicialmente para a deflagração do processo de cassação de mandatos eletivos por prática de atos de infidelidade partidária, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, no uso do seu poder regulamentar e após o julgamento, pelo STF, dos mandados de segurança números 26.602, 26.603 e 26.604, expedir a resolução n.º. 22.610/07, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária (instrumento de defesa do mandatário para a preservação do seu cargo admitido pelo Supremo Tribunal Federal), gerando muita polêmica. Afinal, estaria o TSE exorbitando de suas atribuições, legislando em matéria constitucional?

Várias objeções foram opostas às decisões tomadas pelo Poder Judiciário no que se refere ao novo entendimento relativo à fidelidade partidária, principalmente no que se refere à constitucionalidade da Resolução TSE n.º. 22.610/07, que passou a disciplinar o processo de perda de mandato por infidelidade partidária. Neste sentido, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia considerou, por maioria, inconstitucional o artigo 2º da referida Resolução, que dispõe acerca da competência para processar e julgar processos relacionados à referida matéria. Para o TRE-BA, normas que dispõem sobre competência só podem ser estabelecidas por Lei Complementar, em consonância com o disposto no artigo 121 da Constituição Federal. Já o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em decisão bastante polêmica, por pouco não declarou também a inconstitucionalidade da resolução. Três, dos seus sete juízes, entenderam que não caberia ao Poder Judiciário editar a referida Resolução, no que estaria sendo violado o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988. O Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, no entanto, mantiveram seus entendimentos favoráveis à constitucionalidade da citada Resolução n.º. 22.610/07.

Questionando a constitucionalidade da Resolução TSE n.º. 22.610/07, por suposta violação às regras constitucionais referentes ao processo legislativo, a Procuradoria Geral da República ajuizou, então, junto ao Supremo Tribu-

---

nal, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*). [ADI 5.081, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-5-2015, P, DJE de 19-8-2015.]”

nal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 4.086, enquanto que o Partido Social Cristão (PSC), com o mesmo objetivo, ajuizou a ADI n.º. 3.999. Apreciadas em conjunto pelo STF, em novembro de 2008, sob a relatoria do Min. Joaquim Barbosa, as referidas ações foram julgadas improcedentes, fato que validou a constitucionalidade da citada Resolução. Eis a ementa do julgado:

Fidelidade partidária. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária. (...) O STF, por ocasião do julgamento dos MS 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. (...) Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do TSE. [ADI 3.999 e ADI 4.086, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 12-11-2008, P, DJE de 17-4-2009.]

Concordando-se ou não com a legitimidade e a constitucionalidade da resolução n.º. 22.610 do TSE, faz-se mister uma apreciação dos seus principais aspectos, balizadores dos mais diversos processos judiciais, constituídos após as recentes decisões do STF, visando a declaração da perda de mandatos de políticos “infieis” aos seus partidos. Assim, dispôs o artigo 1º da referida resolução que cabe ao partido político interessado pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do mandato eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, tendo para isso o prazo de trinta dias. Estabelece ainda a resolução que, após o esgotamento deste prazo, quem quer que tenha interesse jurídico e o Ministério Público podem formular o referido pedido, também no prazo de trinta dias.

Mas o que seria uma justa causa para a desfiliação partidária? Segundo o parágrafo primeiro do mesmo artigo 1º supracitado, hoje derogado pela lei n.º. 13.165/15, que acrescentou à Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei n.º. 9.096/95) o art. 22-A, o qual dispõe materialmente sobre o conteúdo dos atos de infidelidade partidária, considerava-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de nova agremiação partidária, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal sofrida pelo mandatário. Ocorrendo tais hipóteses, estaria o detentor de cargo eletivo apto a mudar de partido político, sem riscos de perder o seu mandato. Com a publicação da Lei n.º. 13.165/15, e a inserção, no ordenamento jurídico

brasileiro, do art. 22-A da Lei nº. 9.096/95, aspectos materiais relativos à fidelidade partidária passaram a, finalmente, ser previstos na legislação ordinária, que passou a tratar, desde então, das hipóteses justificadoras de justa causa para a migração partidária, sem que haja possibilidade da perda do mandato eletivo, pelo mandatário migrante. Assim, como novidade maior, o inciso III do Art. 22-A trouxe a possibilidade de uma janela para a troca de partido por mandatários, 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 (ou seja, abrangendo, portanto, apenas que se encontram em fim de mandato). Em 18 de fevereiro de 2016, vale destacar, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 91, a dúvida sobre a abrangência da chamada “janela” para troca de partidos foi dirimida: a nova emenda permitiu ao detentor de mandato eletivo, de forma excepcional, desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação da referida Emenda Constitucional (ou seja, no período de 19 de fevereiro a 19 de março de 2016), sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. Uma emenda, portanto, puramente casuística, que afronta o princípio da fidelidade partidária.

Nos incisos I e II, por sua vez, o referido dispositivo (art. 22-A da Lei nº. 9.096/95) permitiu a troca de partido, sem sanção, para aquele que vier a sofrer grave discriminação política pessoal, protagonizada por seu partido político, ou que for vítima de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário<sup>95</sup>. Por outro lado, a hipótese até então prevista na resolução nº. 22.610/07, de troca de partido para fundar partido novo por parte do mandatário, sem perda do mandato, não foi reproduzida pela Lei nº 13.165/15.

No que se refere à competência para processar e julgar pedidos de perda de mandato por infidelidade partidária, estabeleceu a Resolução TSE nº 22.610/07 que o Tribunal Superior Eleitoral é competente para apreciar pedidos relativos a mandatos federais, enquanto que, nos demais casos, a competência será dos tribunais regionais eleitorais. Tal dispositivo, previsto no artigo 2º da Resolução, é um dos que mais suscitou polêmica, tendo em vista a supressão de competência dos juízes eleitorais para processar e julgar questões relativas à perda de mandatos de prefeitos e vereadores por prática de infidelidade partidária.

95 Augusto Aras (Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. p. 505, Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016) define a mudança substancial do programa partidário como sendo “aquela que atinge e subverte a própria natureza ou sistema de ideais em que se sustenta a agremiação, a exemplo do que ocorreria se o partido cristão resolvesse defender o ateísmo, corrompendo a ideia-força que constitui a sua razão de existir”.

Ainda segundo a Resolução nº. 22.610 do TSE, o requerente, expondo os fundamentos do pedido na inicial, deverá juntar prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas. O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação, sob pena de revelia. Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória. Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou. Declarando encerrada a instrução, o relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Cabe ao relator, na ocorrência de julgamento, antecipado ou não, preparar o voto e pedir a inclusão do processo na pauta da sessão seguinte do tribunal, observada a antecedência de 48 horas. Aos interessados, é facultada a sustentação oral por um prazo máximo de 15 minutos, durante a sessão de julgamento.

Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emosse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

A redação original da Resolução TSE nº. 22.610 ainda previa que, do acórdão, seria cabível, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apenas pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo. Tal dispositivo, no entanto, foi alterado por meio da Resolução TSE nº. 22.733/08, que estabeleceu uma nova redação para o artigo 11 da Resolução TSE nº 22.610, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. São irrecuráveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.

Desde que a Justiça Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal modificaram seus entendimentos tradicionais acerca da possibilidade de perda do mandato eletivo por praticantes de atos de infidelidade partidária, mais de seis mil pro-

cessos com pedidos de cassação de mandatos foram ajuizados no país. Muitos dos pedidos foram julgados procedentes, suscitando a perda de mandatos de muitos vereadores em todo o país. Coube ao vereador Lourival Pereira de Oliveira, eleito no município de Buritis, em Rondônia, a “honra” de ser o primeiro parlamentar a perder o seu mandato em virtude de prática de atos de infidelidade partidária, em decisão do TRE-RO proferida no dia 18 de dezembro de 2008. O referido parlamentar trocou o PSDB, partido pelo qual havia sido eleito, pelo PV.

No que se refere, contudo, aos parlamentares federais (deputados e senadores), o impacto gerado pela decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2007, ratificada, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal, que viabilizou a possibilidade de perda de mandatos eletivos em virtude de práticas de infidelidade partidária, foi praticamente nulo. Apenas o deputado federal paraibano Walter Brito Neto, que trocou, em setembro de 2007, o DEM pelo PRB, foi sancionado, na legislatura de 2007 a 2011, com a perda do seu mandato eletivo, em virtude de prática de infidelidade partidária. Além dele, o deputado federal Robson Rodvalho, do Distrito Federal, também foi condenado, pelo TSE, por prática de infidelidade partidária, tendo conseguido, contudo, por meio de recursos judiciais, concluir o seu mandato.

Segundo levantamento publicado pelo portal “Congresso em Foco”<sup>96</sup>, na legislatura compreendida entre 2007 e 2011, a primeira sob a égide das novas regras relativas à fidelidade partidária, noventa congressistas, dentre os quais setenta e nove deputados federais e onze senadores, trocaram de partido, sendo que, destas noventa trocas, cinquenta e três ocorreram após a resposta do TSE à consulta n.º 1398, formulada pelo antigo PFL. O número de trocas, embora muito menor do que o observado na legislatura anterior, quando, somente na Câmara dos Deputados, 285 trocas de partido foram verificadas, envolvendo 193 deputados federais, continuou, contudo, bastante significativo.

Ainda segundo o levantamento citado do “Congresso em Foco”, trinta deputados federais e cinco senadores, durante a legislatura de 2007 a 2011, migraram de partidos de oposição para partidos da base de apoio ao presidente Lula, comprovando a tese da busca da maximização dos interesses individuais, levantada por Carlos Ranulfo Melo e já comentada neste trabalho<sup>97</sup>.

96 Apesar da fidelidade, quase cem trocaram de partido. Congresso em Foco. 28 fev. 2011. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocaram-de-partido/> Acesso em 10 jan. 2017.

97 Neste sentido, cf. MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.

No que se refere à legislatura iniciada em 2015, por sua vez, a criação de novos partidos políticos e, principalmente, a promulgação da Emenda Constitucional n.º. 91/2016, apelidada de “Emenda da Traição”, fatos aliados ao momento político de crise, gerado pelo processo de impeachment sofrido pela ex-presidente da república, Dilma Rousseff, alavancaram o já tradicional “troca-troca”, alterando substancialmente, pouco mais de um ano após o início da legislatura, em meados de 2016, a composição da Câmara dos Deputados. Em apenas um mês, entre 19 de fevereiro e 19 de março de 2016, mais de noventa deputados federais trocaram de partido, sem que nenhuma sanção a esta “dança das cadeiras” pudesse ser imputada.

Segundo se afere da análise de levantamento estatístico realizado pela “Agência Câmara Notícias” e publicado no site oficial da Câmara dos Deputados, na internet<sup>98</sup>, alguns partidos que ainda integravam, àquela época, a base de apoio da então presidente da república, Dilma Rousseff, a exemplo do PP, do PTN e do PR, aumentaram substancialmente suas bancadas, angariando, respectivamente, mais nove, sete e seis deputados federais. Por outro lado, o DEM, um dos principais partidos de oposição ao governo Dilma, mas que, naquele momento, se apresentava como uma força emergente, liderando, ao lado do PSDB e de setores do PMDB, o processo político que terminaria por culminar no impeachment da presidente da república e no estabelecimento, ainda em 2016, de um novo governo, a ser chefiado pelo até então vice-presidente da república, Michel Temer, também conquistou um aumento significativo na sua bancada de deputados federais, que passou de 21 para 28 parlamentares.

O caso mais esdrúxulo e emblemático da desmoralização do sistema partidário, provocado pelas frágeis regras de fidelidade partidária, e, em especial, pela promulgação da Emenda Constitucional n.º. 91/2016, se deu com o Partido da Mulher Brasileira (PMB), criado em setembro de 2015, antes da promulgação da Lei n.º. 13.165/15, reforma eleitoral que, como já destacado, inseriu na legislação o artigo 22-A da Lei Geral dos Partidos Políticos, alterando as hipóteses possíveis de justa causa para a troca partidária, sem perda de mandato.

Como já observado, até a publicação da Lei 13.165/15, uma das hipóteses que autorizavam a troca de partido sem a perda de mandato eletivo era a referente à criação de um novo partido político. Dessa forma, parlamentares que, pelos mais diversos motivos, não se sentiam confortáveis em seus partidos de

98 Janela para troca partidária permitiu mais de 90 mudanças entre legendas. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-PERMITIU-MAIS-DE-90-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>>. Acesso em 10 jan. 2017.

origem, tinham, na possibilidade de fundação de um novo partido político, uma saída que, de forma nociva ao sistema representativo, estabelecia uma “brecha” para alterações nas correlações de forças políticas determinadas pelo eleitor, através do voto. Notória, neste sentido, foi a criação do Partido Social Democrático (PSD), ocorrida no ano de 2011, sob a liderança do então prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab. Questionado sobre a ideologia e o programa do novo partido, bem como sobre o perfil dos futuros filiados, Kassab afirmou que “todos seriam bem vindos”, algo que terminou ocorrendo, transformando o novo partido, logo após o seu registro, em um dos maiores do país, angariando detentores de mandatos eletivos oriundos dos mais diversos partidos e tendências ideológicas.

Com o PMB, ocorreu algo semelhante, embora em proporção muito mais reduzida: apresentando-se como um partido voltado à busca do reconhecimento, consolidação e valorização da mulher, bem como à luta “para que a nação brasileira, sua história e as riquezas sejam preservadas”<sup>99</sup>, o novo partido, de forma imediata, conquistou uma bancada de dezenove deputados federais, maior, por exemplo, do que a de tradicionais partidos brasileiros, como o PDT, o PC do B e o PPS. Com a abertura da janela de migração estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 91/2016, ocorrida, tão somente, seis meses depois da fundação do PMB, a bancada deste partido na Câmara dos Deputados foi quase que dizimada, reduzindo-se do significativo número de dezenove parlamentares para apenas um deputado federal, o mineiro Weliton Prado, a quem se somou o suplente de deputado federal pela Bahia, Luciano Braga.

No âmbito do poder executivo, por sua vez, até a decisão final do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.081, em 2015, que afastou a possibilidade de perda de mandato executivo por infidelidade partidária, assim como impossibilitou a perda de mandato parlamentar de senadores, apenas um governador, em todo o país, perdeu seu mandato em virtude da prática de infidelidade partidária, em um episódio que, ao contrário de ser louvado como uma atitude de valorização dos partidos políticos, tão somente serviu para beneficiar o réu, o então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, que, como sabido, era, à época do episódio, suspeito de práticas de atos de corrupção, os quais, provavelmente, levariam a Câmara Legislativa a cassar o seu mandato, fazendo com que o referido político viesse a se tornar inelegível, em virtude da Lei da Ficha Limpa. Com a perda do mandato de governador por infidelidade partidária, Arruda preservou sua

<sup>99</sup> Neste sentido, cf. objetivos do PMB, disponível em <http://www.pmb.org.br/historia-do-pmb-partido-da-mulher-brasileira/> Acesso em 10 jan. 2017.

elegibilidade, não sofrendo as consequências da Lei da Ficha Limpa, por falta de previsão normativa.

Como se pode observar, as regras vigentes relativas à fidelidade partidária não têm cumprido os objetivos pressupostos de fortalecimento das agremiações partidárias e, principalmente, de respeito e obediência à soberania popular, constantemente violada pelas migrações partidárias recorrentes, muitas delas contando com o respaldo de legislações casuísticas, como a Emenda Constitucional n.º 91/2016, ou mesmo com o beneplácito do Supremo Tribunal Federal, como se pode observar a partir do equívoco jurídico consubstanciado na decisão do STF proferida no julgamento da ADI 5.081, que firmou jurisprudência no sentido de que a fidelidade partidária não deve ser aplicada a mandatos oriundos de eleições majoritárias, sob o fraco argumento de que, nestas eleições, “o candidato vale mais do que o partido”, quando o que o texto constitucional, que deveria ser protegido, prevê justamente o contrário, ao estabelecer, como condição de elegibilidade, a filiação partidária, em clara demonstração da opção soberana do povo por uma democracia fundada na atuação dos partidos políticos e, conseqüentemente, na vinculação da atuação dos representantes políticos eleitos às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos seus partidos políticos respectivos, definidas por Tito Costa<sup>100</sup> como aquelas fixadas “por meio de providências internas bem claras, previamente adotadas, de modo a não suscitar dúvida quer quanto ao tema, quer quanto à forma como foi ela tornada obrigatória”, estabelecidas “em perfeita consonância com as normas programáticas e estatutárias”.

No aspecto material, as possibilidades jurídicas de caracterização de um ato de infidelidade partidária não deve se restringir à troca, sem justa causa, de partido político por um mandatário, uma vez que, embora menos comum, é possível também se verificar a prática de infidelidade quando o filiado a um partido, no exercício de mandato político, se opõe, sem justo motivo, a uma diretriz legitimamente definida pela agremiação partidária, consonante com as normas programáticas e estatutárias. Atos subjetivos de mandatários que violam frontalmente o programa, o estatuto ou as diretrizes legítimas estabelecidas por um partido político, atingem não apenas tal instituição, como também maculam a vontade do eleitor, expressada nas urnas.

Por outro lado, a partir do momento em que a Constituição Federal veda a existência de candidaturas avulsas, firmando previsão segundo a qual a fi-

100 Tito Costa, Breves anotações sobre partidos políticos. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, São Paulo – SP, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 45, p. 21-22, mar. 2000.

liação partidária é condição de elegibilidade, a qual traz, como consequência, a necessidade de valorização dos partidos políticos como instituições de mediação da vontade soberana do eleitor nas instâncias políticas representativas, é totalmente incoerente falar-se na inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária a titulares de mandatos provenientes de eleições majoritárias, sob o frágil argumento de que tais representantes políticos teriam sido eleitos em virtude das suas qualidades pessoais, e não em decorrência de uma escolha do eleitor fundada em uma identificação partidária. Afinal, além do fato de que tal conclusão não tem nenhum respaldo científico, uma vez que não há nenhuma comprovação no sentido de que o eleitor, ao votar em um candidato a senador, prefeito, governador ou presidente da república, desconsidera o partido político a que o seu escolhido pertence, não se pode olvidar que a Constituição Federal, ao firmar que a filiação partidária é condição de elegibilidade também nas eleições majoritárias, não teve como intenção transformar a comprovação de tal filiação em um mero documento burocrático, mas sim buscou valorizar os partidos políticos como ventríloquos da livre expressão da soberania popular.

No que se refere, por sua vez, às questões procedimentais que envolvem a possibilidade de perda de mandatos eletivos por praticantes de atos de infidelidade partidária, há de se ressaltar a necessidade de uma disciplina jurídica firmada nos termos constitucionais que possibilite que ao eleitor, maior vítima da deturpação da representatividade política gerada pelo recorrente desrespeito ao princípio da fidelidade partidária, atuar como autor de ações judiciais que visem à declaração de perdas de mandatos eletivos em decorrência de tal espécie de conduta. Atualmente, em conformidade com a Resolução TSE nº. 22.610/07, ainda vigente ante a omissão do Poder Legislativo em melhor regulamentar, no plano legal, a matéria em comento, tem prevalecido a jurisprudência no sentido de que o interesse jurídico violado pela prática de atos de infidelidade partidária pertence aos partidos políticos e, subsidiariamente, aos suplentes, interessados que são em ocupar as vagas que possam vir a ser criadas pela perda de mandato dos titulares. O Ministério Público Eleitoral, também legitimado a propor ações que visem à declaração de perda de mandatos políticos por infidelidade partidária, em conformidade com a Resolução TSE nº. 22.610/07, tem, na prática, cumprido um papel pouco eficaz, atuando, em regra, apenas de forma residual, quando não há manifestação de partido político interessado ou suplente, sem condições de evitar a inexorável impunidade verificada estatisticamente decorrente dos inúmeros episódios de migrações partidárias observados, especialmente, no Congresso Nacional.

É fundamental para o fortalecimento da democracia brasileira, em consonância com as normas jurídicas estabelecidas na Constituição Federal, documento representativo da soberania popular, que os partidos políticos sejam respeitados como verdadeiros canais de interlocução da vontade do povo e da consagração do pluralismo político. A infidelidade partidária distorce a representatividade política, contrariando, frontalmente, os princípios sensíveis da Constituição de 1988 e, conseqüentemente, da ordem política brasileira.

## REFERÊNCIAS

- A cada dia, dois mudam de legenda. A Tarde. Salvador - BA, p. 10, 18 fev. 2005.
- AMADO, Gilberto. Eleição e representação. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.
- Apesar da fidelidade, quase cem trocaram de partido. Congresso em Foco. 28 fev. 2011. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocaram-de-partido/> Acesso em 10 jan. 2017.
- ARAGÃO, Murillo de. Reforma política: o debate inadiável. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.
- BARREIROS NETO, Jaime. A atual reforma política brasileira em face das suas questões mais controversas, 1. ed. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.
- \_\_\_\_\_. Fidelidade Partidária. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2009.
- \_\_\_\_\_. Temas de Ciência Política. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2014.
- \_\_\_\_\_. Reforma eleitoral: comentários à Lei 13.165/2015. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- \_\_\_\_\_. Direito Eleitoral. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- BLONDEL, Jean. Introduccion al estudio comparativo de los gobiernos. Madrid: Biblioteca de política y sociologia, Revista de Occidente, 1972.
- \_\_\_\_\_. A lei eleitoral e os partidos no Brasil. Estudos Eleitorais, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 229-239, Brasília: TSE, 1997.
- BOBBIO, Norberto. Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

- \_\_\_\_\_. Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. 1. ed. 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, Rio de Janeiro - RJ: Campos, 2000.
- \_\_\_\_\_. Três ensaios sobre a democracia. São Paulo: Cardim & Alario Editora, 1991.
- \_\_\_\_\_. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- \_\_\_\_\_; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, 12. ed. vol. 1, Brasília: UNB, 2004.
- BONAVIDES, Paulo Bonavides. Ciência Política, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- \_\_\_\_\_. Reflexões política e direito, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. Teoria do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- \_\_\_\_\_. A crise política brasileira, Rio de Janeiro; São Paulo, Forense, 1969.
- \_\_\_\_\_; ANDRADE; Paes de. História Constitucional do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL, J. F. de Assis. Democracia representativa: do voto e do modo de votar. 3. ed. Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.
- CAGGIANO, Monica Herman S. Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.
- \_\_\_\_\_. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). O voto nas Américas. 1. ed. p. 219-253, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.
- CARDOZO, José Carlos. A fidelidade partidária. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. p. 99-133, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CHACON, Vamireh. História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas. 3. ed. Brasília: 1998.
- CHURCHILL, Winston. História dos povos de língua inglesa. Vol. II: O novo mundo. São Paulo: Ibrasa, 2006.

- \_\_\_\_\_. História dos povos de língua inglesa. Vol. III: A era da revolução. São Paulo: IBRASA, 2007.
- CITADINI, Antonio Roque. Lei Orgânica dos partidos políticos: comentários, notas e jurisprudência. São Paulo: Max Limonad Ltda., 1983.
- COLLOR, Fernando. Reconstrução política brasileira: bases e componentes para a reforma política. Brasília: Senado Federal, 2015.
- \_\_\_\_\_. Reforma política e sistemas de governo. Brasília: Senado Federal, 2008.
- COSTA, Tito. Breves anotações sobre partidos políticos. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, São Paulo, Imprensa Oficial – TRE/SP, n. 45, p. 15-22, mar. 2000.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Democracia intrapartidária. Revista Brasileira de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro, Forense, n. 06, p. 51-59, 1988.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional, 1. ed. p. 915, Salvador: JusPodivm, 2008.
- DAHL, Robert. Sobre a Democracia, Brasília: UNB, 2001.
- \_\_\_\_\_. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.
- \_\_\_\_\_. A democracia e seus críticos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. O que é participação política. 1. ed. 15. reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2001.
- DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 85-113, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- DANTAS, Humberto. Reformas políticas: quais? In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). #DemocraciaBR: o momento político atual. 1. ed. p. 15-25, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- \_\_\_\_\_. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. In: Cadernos Adenauer: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. p. 09-26, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- \_\_\_\_\_. Educação política: reflexões sobre um pilar da democracia. In: Revista On-Line Liberdade de Cidadania. Ano III, n. 09 – jul. / set. 2010. Disponível em: [http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D](http://www.flc.org.br/revista/materias_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D). Acesso em 07 fev. 2017.

- DANTAS NETO, Paulo Fábio. Escândalo, costumes, reforma & Reforma política e democracia pelo avesso. Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv305.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.
- DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Thimoty J. (org.). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. 1. ed. p. 123-153, Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- DIRCEU, José; IANONI, Marcos. Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo Editora, 1999.
- DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). Reforma Política e Cidadania. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- DUVERGER, Maurice. Ciência política: teoria e método. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos. Tradução: Cristiano Monteiro oiticica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- \_\_\_\_\_. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso. p. 13-24, Brasília: UNB, 1982.
- FERREIRA, Pinto. Comentários à lei orgânica dos partidos políticos. São Paulo: Saraiva, 1992.
- \_\_\_\_\_. Princípios gerais do Direito Constitucional moderno. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. A reconstrução da democracia: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil. São Paulo: Saraiva, 1979.
- \_\_\_\_\_. Idéias para a nova Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. 1. ed. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.
- \_\_\_\_\_. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). Direito Eleitoral em Debate, p. 367-395, São Paulo: Saraiva, 2013.

- Fidelidade partidária. Cidades do Brasil, ano II, n. 23, agosto, 2001. Disponível em <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgicn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=18&newcod=392>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos. 100 Discursos Históricos. 3. ed. Belo Horizonte – MG: Leitura, 2002
- FLEISCHER, David. As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David (org.). Da distensão à abertura: as eleições de 1982. 1. ed. p. 61-88, Brasília: UNB, 1988.
- \_\_\_\_\_. O novo pluripartidarismo: perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983), In: FLEISCHER, David (org.). Da distensão à abertura: as eleições de 1982, p. 119-155, Brasília: UNB, 1988.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro – RJ: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo – SP: UNESP, 2004.
- \_\_\_\_\_. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio (org.). A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Levan, 2014.
- \_\_\_\_\_. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). Reforma Política em questão. p. 163-190, Brasília: UNB, 2008.
- \_\_\_\_\_. Análise políticas das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai? Ano VI, n. 02, p. 13-38, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e teoria dos partidos políticos no Brasil. 3. ed. São Paulo – SP: Alfa-Omega, 1980.
- FRIEDE, Reis. Curso de Teoria Geral do Estado (Teoria Constitucional e Relações Internacionais), 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense Universitária, 2000.
- FRUET, Gustavo. Reforma e casuísmo. Paraná Eleitoral, Curitiba – PR, n. 38, p. 19-38, out./dez. 2000.
- GÓIS, Anselmo et. alli. Política é Paixão: quem é Antônio Carlos Magalhães, 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Revan, 1996.
- GOMES NETO, A. F. O Direito Eleitoral e a realidade democrática. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: José Konfino Editor, 1953.
- GRANDES Acontecimentos da História: a Revolução americana. Vol. 1, São Paulo: Três, 1989.

- HUME, David. Ensaios morais, políticos e literários. (Coleção “Os Pensadores”). Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D’Oliveira. São Paulo – SP: Nova Cultural, 2004.
- Janela para troca partidária permitiu mais de 90 mudanças entre legendas. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-PERMITIU-MAIS-DE-90-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>>. Acesso em 10 jan. 2017.
- JEHÁ, Pedro Rubez. Os partidos políticos em cenário eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). Direito Eleitoral em Debate, 1. ed. p. 87-119, São Paulo: Saraiva, 2013.
- KEANE, John. Vida e morte da democracia. São Paulo: Edições 70, 2010.
- KELLY, Prado. Estudos de Ciência Política, v. 1, São Paulo – SP: Saraiva, 1966.
- KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- \_\_\_\_\_. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970 a 1979. Petrópolis – RJ: Vozes, 1980.
- LIPSON, Leslie. A Civilização Democrática. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- MACHADO, Aline. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. Partidos e coligações eleitorais no Brasil. p. 43-83, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional, Brasília – DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto9%20%20fidelidade%20partidaria.pdf#search='Eliane%20Crux%C3%AAAn'>)>. Acesso em 02 nov. 2005.
- MACIEL, Marco Antonio de Oliveira, Reforma político-partidária: o essencial e o acessório. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Direito Eleitoral. 1. ed. p. 85-95, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Revista de Estudos Eleitorais, Brasília – DF, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.
- MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade Partidária. Boletim Eleitoral TRE/SP, São Paulo, a. XVI, n. 5, jan./mar. 1977.
- MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado, 26. ed. São Paulo - SP: Saraiva, 2003

- MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial, 2008.
- MARCHETTI, Vitor. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a “verticalização” das coligações. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. p. 165-185, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.
- MARINHO, Josaphat. Direito, Sociedade & Estado. 1. ed. Salvador: Memorial das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. Revista de Informação Legislativa, Brasília, p. 03-10, mar. 1966.
- \_\_\_\_\_. Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília, p. 45-58, out./dez. 1966.
- \_\_\_\_\_. Aspectos do Direito Constitucional na República. In: O direito na república: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república. 1. ed. p. 65-82, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.
- MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte – MG: UFMG, 2004.
- \_\_\_\_\_. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00115258200000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00115258200000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)> . Acesso em: 03 ago. 2005.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. Dicionário de direito político. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Tradução Arthur Chaudon. Brasília – DF: UNB, 1982.
- MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- \_\_\_\_\_. Formas e sistemas de governo. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- \_\_\_\_\_. Manual de Direito Constitucional, Tomo VII, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946, Vol. II (arts. 37-128), Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.
- \_\_\_\_\_. Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos. 1. ed. Rio de Janeiro; São Paulo, 1945.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 18 ed. São Paulo – SP: Atlas, 2005.

- \_\_\_\_\_. Reforma política do Estado e democratização. RT, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 34-59, jun. 2000.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. Sistemas Eleitorais. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- \_\_\_\_\_. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- \_\_\_\_\_. A reforma política e os pequenos partidos. In: Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas. p. 11-18. Fortaleza – CE: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- \_\_\_\_\_. Falta de fidelidade partidária anula o voto. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/06/09/jorbra20010609004.html>>. Acesso em 26 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). Reforma Política e Cidadania. 1. ed. p. 221-224, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). Reforma Política em questão. p. 129-141, Brasília: UNB, 2008.
- OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Estatuto Jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. Revista de Informação Legislativa, ano 41, n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.
- PAUPÉRIO, Antonio Machado. Teoria Geral do Estado (direito político). 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- \_\_\_\_\_. Os partidos políticos e seu novo regime jurídico no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, UFMG, n. 22, p. 245-256, jan. 1967.
- Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Capturado em 31 dez. 2016.
- REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 1, n. 1, p. 101-130, jan/abr. 1997.
- \_\_\_\_\_. A reforma política. Disponível em: [www.miguelreale.com.br](http://www.miguelreale.com.br). Capturado em 02 nov. 2016.
- REIS, Márlon. O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya, 2013.
- \_\_\_\_\_. Direito Eleitoral Brasileiro. 3. ed. Bauru: Casa Mayor, 2016.

- REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 29, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, 4. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituente e a Emenda Constitucional nº. 25/85*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- ROLLO, Alberto. *Fidelidade partidária: Excrescência da Ditadura*. Disponível em: <[http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp\\_coluna\\_index.asp?chobrainte=302](http://www.emporiodosaber.com.br/estante/colunas/pp_coluna_index.asp?chobrainte=302)> . Acesso em: 26 abr. 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- \_\_\_\_\_. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 139-172. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- \_\_\_\_\_; BERNARDELLI, Paula. A adoção da reeleição para o poder executivo no Brasil e suas incoerências com o sistema constitucional e eleitoral. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 97-111, Curitiba: Íthala, 2015.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. *As ideias-forças da democracia*. 1. ed. Bahia: Imprensa Regina, 1941.
- SANSON, Alexandre. Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 25-58, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: volume I – O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2000.
- \_\_\_\_\_. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 11-25, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- SILVA, Cristiane. *As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira*. 1. ed. Caçador-SC: UNIARP, 2011.

- SILVA, Francisco de Assis. História do Brasil, São Paulo – SP: Moderna, 1992.
- SILVA, Hélio. Emílio Médici: 24º Presidente do Brasil (1969-1974). Coleção “Os Presidentes”. 1. ed. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 15. ed. São Paulo - SP: Malheiros, 1998.
- SILVA, José Nepomuceno da. As alianças e coligações partidárias. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SILVA, Livia Matias de Souza. A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7297>>. Acesso em: 26 out. 2005.
- SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). Direito Constitucional: teoria geral do Estado. 2ª tiragem, p. 1045-1053, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Reforma política. Revista de Estudos Eleitorais, Brasília, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2011.
- SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navigandi, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Sociedade e política no Brasil. São Paulo – SP: Difusão Européia do Livro, 1973.
- \_\_\_\_\_. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, David (org.). Da distensão à abertura: as eleições de 1982. Brasília: UNB, 1988.
- \_\_\_\_\_. Alianças e Coligações eleitorais: notas para uma teoria. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 17, p. 95-124, jul. 1964.
- \_\_\_\_\_; RENNÓ, Lúcio R. Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). Reforma Política: lições da história recente. 1. ed. p. 09-22. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SOBRINHO, Barbosa Lima. Estudos Constitucionais: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos. Rio de Janeiro – RJ: Instituto de Direito Público e Ciência Política; Fundação Getúlio Vargas, 1956.

- \_\_\_\_\_. Eleição e sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. - Rio de Janeiro - v. 1 – n. 2 – p. 171-186, Jul./dez. 1958.
- SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989.
- SOUSA, Vivaldo. Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. p. 135-164, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.
- \_\_\_\_\_. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. p. 27-41, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- SOUZA, Maria do Carmo Carvalho Campello de. *Estado e partidos políticos brasileiros (1930 a 1964)*. 2. ed. São Paulo – SP: Alfa - Omega, 1983.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*, 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 09-30, jan./abr. 2011.
- TAVARES, José Antônio Giusti. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- \_\_\_\_\_. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. p. 267-395, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03).
- \_\_\_\_\_. Significado e causas da fragmentação e da volatilidade no sistema partidário parlamentar brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, p. 81-96, jan./abr. 1997.
- VIEIRA, David Gueiros. *Fidelidade partidária e oposição leal à luz da história política*. Política, Fundação Milton Campos, Brasília, n. 1, p. 43, jul./set. 1976.
- WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. Tradução: Jean Melville, São Paulo: Martin Claret, 2002.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. *Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000.

