



CRISE DE IDENTIDADE DO PODER CONSTITUINTE NO BRASIL: ESTUDO A PARTIR DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Ricardo Silveira Castro¹

Resumo: O presente trabalho assume a crise de identidade do poder constituinte como realidade do contexto político brasileiro no início do século XXI. Nesse cenário, propõe-se uma reflexão que tenha por base os contornos da institucionalidade democrática, em vez de fundamentos teóricos sobre determinados “direitos constitucionais”. Como paradigma, busca-se analisar as circunstâncias da mutação constitucional efetivada pelos Tribunais Superiores no Brasil em matéria de definição estatutária de atos de infidelidade partidária e sua relação com as causas de perda de mandato. A partir do mapeamento desse fenômeno, aponta-se possível alternativa para a superação da confusão entre poder constituinte e poder constituído.

Palavras-chave: Judicialização da política; Infidelidade partidária; Poder constituinte; Democracia; Crise;

IDENTITY CRISIS OF THE CONSTITUENT POWER IN BRAZIL: STUDY BASED ON THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PARTISAN LOYALTY

Abstract: This paper assumes the constituent power's identity crisis as a Brazilian political context's reality at the 21st century's beginning. In this scenario, a reflection based on the democratic institutionality's contours, instead of theoretical foundations on certain "constitutional rights", is proposed. As a paradigm, it is sought to analyze the constitutional change's circumstances effected by the Superior Courts in Brazil regarding the statutory definition of party infidelity's acts and their relationship with the causes of mandate's loss. From the mapping of this phenomenon, it is possible to find an alternative to overcoming the confusion between constituent power and constituted power.

Keywords: Politics Judicialization; Party Infidelity; Constituent Power; Democracy; Crisis;

1. Introdução:

A Constituição Federal de 1988 carrega a distinção de representar o resultado do maior processo democrático de discussão e de deliberação política ocorrido no Brasil durante toda a sua história. Em que pese as experiências de 1891, de 1934 e de 1946 também contarem com a marca da promulgação via Assembleias Constituintes, o texto de 1988 se destaca pelo grau de participação popular nas mais variadas instâncias de deliberação que formaram o processo constituinte, extravasando os limites de uma perspectiva conservadora que afirmava a necessidade de a constituição ser redigida por

¹ Advogado, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



personalidades “notáveis”. Dentre as consequências desse movimento de participação popular, temos diversas conquistas históricas para o constitucionalismo brasileiro - como a afirmação de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, a definição de direitos econômicos e culturais até então invisíveis para a dogmática constitucional e a refundação do Estado Democrático de Direito embasado no pluralismo político e no respeito à dignidade da pessoa humana.

Especificamente para o presente estudo, importa destacar o modo como as organizações partidárias foram tratadas no texto constitucional de 1988. Em comparação com as suas antecessoras, a Constituição de 1988 é a que atribui maior liberdade organizativa aos partidos políticos, na medida em que não opõe à criação, fusão, incorporação e extinção dessas instituições nenhum obstáculo material estranho ao próprio contexto político democrático que se pretendia construir quando da sua promulgação. Nesse sentido, as normas constitucionais em matéria de partidos políticos ressaltam a perspectiva de que o papel de protagonismo na mediação entre sociedade e Estado cabe à organização partidária – que deve fazê-lo respeitando a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. O grau de autonomia entregue aos partidos abrange o poder de definir suas estruturas internas, suas formas de organização e seus mecanismos de funcionamento. No que toca à fidelidade partidária, a Constituição restringiu-se a afirmar que os partidos políticos deveriam consignar em seus respectivos estatutos “normas de disciplina e fidelidade partidária” (art. 17, 1º).

É preciso reconhecer, entretanto, que o predomínio de rupturas no campo dogmático (previsão de direitos e garantias) da Constituição não implicou em reformas profundas na seara da organização dos poderes da República. Em outras palavras, é necessário enfatizar que se o texto constitucional de 1988 revelou importantes rupturas para o contexto político pátrio, também é verdade que continuidades significativas – sobretudo em termos de organização das formas de exercício do poder – mantiveram-se na estrutura político-social brasileira. Nesse



sentido, a análise das estruturas institucionais (parte orgânica da Constituição) presentes no texto constitucional vigente demonstra que desde a proclamação da República, pouco tem-se alterado em termos de engenharia institucional. Mesmo estando assinalado que “todo o poder emana do povo”, verifica-se que há uma concentração do poder político em instâncias hierarquizadas de representação que assumem posição de independência completa frente ao povo - que, em razão disso, permanece excluído da esfera de tomada de decisão política.

Nesse cenário, é de se destacar a emergência do Poder Judiciário enquanto personagem legitimado para administrar as crises sociais e políticas que ganham espaço em território nacional. Com os aportes de uma concepção tecnocrática – que blinda as instituições jurisdicionais com o escudo da (pretensa) “neutralidade” de seus membros – o crescimento dos poderes dos órgãos que compõem o Judiciário retroalimenta-se, a ponto de ser difícil opor-lhes limites ou controles, de tal modo que se torna quase natural para a atração da competência de resolução dos mais variados conflitos, abarcando inclusive aqueles da seara estritamente política. Esse movimento de judicialização dos conflitos, em geral, e da judicialização da política, em particular, também é efeito da manutenção de uma continuidade no delineamento das estruturas institucionais dentro da Constituição de 1988 que despreza o princípio da participação popular em importantes instâncias de deliberação política¹. Talvez a expressão mais clara disso esteja no fato de que em vez de criar espaços políticos de interpretação e de defesa da Constituição – com abertura para o protagonismo da cidadania – a Assembleia Nacional Constituinte entregou à cúpula do Poder Judiciário (o Supremo Tribunal Federal) a guarda e a defesa da mesma.

Não é difícil compreender que, nesse contexto de expansão dos poderes dos órgãos jurisdicionais – que paulatinamente alcançam prestígio social diante de seu protagonismo na concretização de novos direitos demandados pela via judicial, de modo individualizado – a ampla autonomia das organizações partidárias representa – em tese – uma cláusula de bloqueio, isto é, um limite objetivo e real à intervenção dos organismos judiciais no campo estritamente político-partidário. Em razão disto, desde a virada do século, quando efetivamente o ativismo judicial passou a representar uma realidade do cotidiano brasileiro e a judicialização da política atingiu limites nunca antes verificados na história nacional, percebe-se o crescimento de um movimento de questionamento da abrangência dessa autonomia

¹ A judicialização da política deve normalmente significar: 1) a expansão da jurisdição dos tribunais ou dos



juízes a expensas dos políticos e/ou dos administradores, isto é, a transferência de direitos de tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública para os tribunais, ou, pelo menos; 2) a propagação dos métodos de decisão judiciais fora da jurisdição propriamente dita. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em processo judicial (TATE; VALLINDER, 1995, p.13, tradução livre).



partidária, embasado pelas mais variadas linhas argumentativas. A crise do sistema de representação política experimentado no Brasil tem contribuído de forma significativa para que setores sociais aderissem a essa crítica à autonomia das organizações partidárias, sobretudo em função da associação destas a estruturas de abuso do poder político e econômico.

É justamente sobre esse foco de tensão que o presente trabalho pretende se debruçar. A situação paradoxal na qual nos encontramos pode ser assim resumida: o sistema político brasileiro apresenta como forma de institucionalização da participação política dos cidadãos as estruturas das organizações partidárias, para as quais o constituinte de 1987 atribuiu ampla autonomia – decisão política que vem sendo revista pelo Poder Judiciário (com especial destaque para o Supremo Tribunal Federal e para o Superior Tribunal Eleitoral) a partir de precedentes jurisprudenciais que afrontam o texto constitucional vigente em nome de uma pretensão de moralização e aperfeiçoamento do sistema político pátrio. Assim, com a pretensão de dar visibilidade a esse fenômeno de “desconstitucionalização” da Constituição Federal de 1988, o presente estudo trará à luz o ataque realizado pelos órgãos jurisdicionais de cúpula (STF e TSE, basicamente) ao princípio consagrado no texto constitucional vigente de autonomia partidária (art. 17), especificamente em relação à questão da fidelidade partidária e da normatização de processo de responsabilização por atos de violação da ética partidária.

Para tanto, a exposição a seguir será dividida em duas principais partes: num primeiro momento, buscaremos retomar as discussões travadas no âmbito dos trabalhos constituintes ocorridos entre 1987 e 1988 a respeito do tema “fidelidade partidária”, com o fim de evidenciar o raciocínio utilizado pelos constituintes no momento de atribuir a competência para punir atos de infidelidade aos próprios partidos políticos; para num segundo momento avaliar o movimento de questionamento dessa cláusula constitucional articulado no âmbito de instâncias jurisdicionais, até a elaboração e consolidação da resolução 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, que efetivamente inova o tratamento da matéria e implica em uma mutação da Constituição Federal nesse ponto. Por fim, verificar-se-á as consequências desse fenômeno para o equilíbrio de forças políticas dentro do sistema institucional, diretamente afetado por esse enfraquecimento normativo das únicas estruturas capazes de intermediar a relação entre Estado e sociedade (dada a atual engenharia constitucional): os partidos políticos.



2. Com a palavra, os Constituintes: mapeando o núcleo do projeto institucional democrático para as entidades partidárias



Depreende-se do estudo das discussões travadas nas comissões e nas subcomissões articuladas na ocasião da reunião da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, que o projeto institucional democrático elaborado tinha o compromisso de buscar impedir o desenvolvimento de estruturas hipertrofiadas que fugissem do controle político popular. Nesse sentido, o fortalecimento dos partidos políticos enquanto instância legítima de representação dos mais variados setores sociais no campo político figurou como elemento norteador fundamental no processo de construção dos anteprojetos definidores das bases da institucionalidade democrática. O tema da “fidelidade partidária” foi mais diretamente debatido na oportunidade das reuniões da “Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos” e da “Comissão Da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. Posteriormente, na circunstância do funcionamento da “Comissão de Sistematização”, algumas ponderações foram realizadas, mas sem significativa alteração daquele quadro que prevaleceu nas primeiras arenas de debate em termos de “autonomia dos partidos políticos”, em geral, e de “fidelidade partidária”, em particular.

É preciso considerar que o contexto no qual a elaboração da Constituição Federal de 1988 ocorre foi marcado pela instabilidade política de uma transição “lenta, gradual e controlada” que ameaçava a superação do regime autoritário e a consolidação do processo de democratização. A tensão experimentada nesse período histórico motivou a reunião de potenciais adversários políticos na defesa de reivindicações comuns ao ideal da democratização, tais como a liberdade de expressão e de imprensa e, importa enfatizar, a autonomia das organizações partidárias. O discurso predominante nas instâncias de debate a respeito do sistema político a ser construído traz a autonomia dos partidos políticos como uma cláusula indispensável à superação do regime autoritário instaurado em abril de 1964 no Brasil, tendo em vista que a ingerência do Estado nas formas de organização e de funcionamento dos partidos revelou-se como perigosa ferramenta de exclusão de determinados setores sociais do campo político. A lógica do controle dos partidos políticos por meio do Estado parece ser substituída por outra perspectiva – conforme se demonstrará – de controle das entidades partidárias por meio da participação cidadã, expressada pelo voto.

A partir dos debates entre os constituintes havidos nos encontros da “Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos”², ocorridos em abril e maio de 1987, verificou-se a



² Composição da Subcomissão: Presidente: Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG), 1º Vice-Presidente: Jayme Santana (PFL-MA), 2º Vice-Presidente: Lélío Souza (PMDB-RS), Relator: Francisco Rossi (PTB-SP). Titulares: Arnaldo Moraes (PMDB); Francisco Sales (PMDB); Heráclito Fortes (PMDB); José Melo (PMDB); Luiz Soyer (PMDB); Robson Marinho (PMDB); Ronaldo Cezar Coelho (PMDB); Rospide Netto (PMDB); Waldyr Pugliesi





necessidade de avançar no sentido da consagração do princípio da ampla autonomia partidária, com o fim de desmontar o projeto autoritário de opressão e imposição de restrições ao desenvolvimento de entidades partidárias modelado pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei n.5.682 de 1971. O Relator da Subcomissão, Francisco Rossi de Almeida (PTB), delimitou bem os contornos da proposta defendida pela corrente mais progressista dentro da subcomissão, como se pode verificar na sua intervenção realizada na reunião de apresentação do relatório sobre as propostas debatidas nas audiências públicas promovidas no âmbito do processo constituinte:

Nossa proposta tem como objetivo tirar os partidos da tutela do Estado. Sabemos que a Lei Orgânica dos partidos diz até como é que deve ser feita a ata dos partidos. Isso deve ser problema dos Partidos, e quanto mais houver independência, autonomia dos partidos em relação ao Estado, à Justiça Eleitoral, tanto mais eles terão possibilidade de se fortalecerem, de crescerem e se inserirem naquele contexto que é desejo de todos os democratas, de dar essa contribuição para o aprimoramento desse processo democrático (BRASIL, 1987e, p.5).

Nas audiências públicas foram ouvidos pesquisadores da área do Direito e da Ciência Política³ que expuseram suas perspectivas a respeito de temas mais genéricos dentro dos subcampos “sistema eleitoral” e “partidos políticos”. Em função da forma de organização dos debates estabelecida pelos constituintes que compunham esta subcomissão, verifica-se que houve pouco diálogo entre os expositores – que se restringiam a abordar os temas que julgassem mais oportunos e, ao final, responderam questões pontuais dos constituintes. Por tal razão, é preciso pontuar que nem todos os expositores enfrentaram de modo mais detalhado a questão da autonomia dos partidos políticos, que se afixou em muitos discursos com a mera afirmação de que deveria ser livre a organização e o funcionamento das organizações partidárias.

É curioso como já no processo constituinte, especificamente a partir das discussões travadas no âmbito da Subcomissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos, é notável a preocupação com o progressivo avanço da Justiça Eleitoral sobre questões eminentemente política. A percepção de que a vigência do princípio da autonomia dos partidos políticos, tal como necessário à construção de um Estado Democrático de Direito, não restaria ileso diante do agigantamento dos organismos componentes da Justiça Eleitoral repercute de modo

(PMDB); José Agripino (PFL); Maurício Campos (PFL); Horácio Ferraz (PFL); Saulo Queiroz (PFL); Carlos



Virgílio (PDS); Ayrton Cordeiro (PDT); Paulo Delgado (PT); Lídice da Mata (PC do B).

³ Compõem a lista de autoridades ouvidas pela Subcomissão: Hélio Bicudo, João Amazonas, Jorge Coelho de Sá, Jamil Haddad, Maurício Campos, Ronaldo Cesar Conde Aguiar, Jarbas Passarinho, Paiva Muniz, Fernando Gabeira, Mauro Benevides, João Gilberto Lucas Coelho, Arnaldo Malheiros, Bolívar Lamounier, Pedro Celso Cavalcanti, Francisco Weffort, Alberto Goldman, Orlando de Carvalho e David Fleischer.



significativo na subcomissão, que pontua a necessidade de impor limites reais à atividade jurisdicional nessa seara. O desafio enfrentado, nesse sentido, é a normatização de princípios (como o da autonomia dos partidos políticos) que tenham concretude no horizonte da vida política nacional, com o fim de bloquear intervenções indevidas nos partidos políticos – que representam, em última instância, o instrumento pelo qual a população tem acesso aos processos de tomada de decisão política dentro da engenharia constitucional em construção⁴.

Nesse diapasão, Ronaldo Cezar Conde Aguiar acentua em seu discurso:

Outro ponto que é importante ressaltar e que diz respeito diretamente à questão da Constituinte: é o problema da desvinculação ou da submissão dos partidos políticos, principalmente os pequenos partidos, aos rigores e também aos casuísmos dos tribunais eleitorais. Evidentemente, que os pequenos partidos são as grandes vítimas desse vínculo tão estreito aos tribunais eleitorais. O problema de organização partidária fica extremamente difícil, complicado, no sentido de seguir umas regras pré-determinadas, draconianas que aí estão, dificultando. O problema de fichas, o problema de expressão dos partidos, etc. O problema de impedir que lideranças partidárias, mesmo não sendo candidatos, se expressem nos horários dos programas. Todas essas circunstâncias têm que ficar autonomamente para serem definidas pelo próprio partido. Se existe um horário de televisão, cabe aos partidos utilizá-lo como melhor lhe convierem para expressar os seus programas, as suas ideologias e os seus princípios (BRASIL, 1987c, p.20-21).

De modo bastante claro, a crítica à concessão de poderes excessivos à Justiça Eleitoral também está presente na exposição de Pedro Cavalcanti, que asseverou ser “fundamental que o Congresso ou a Constituinte tolha a alta liberdade que a Justiça Eleitoral, hoje, está tendo com relação a interpretar a forma com que vai implementar as leis votadas” (BRASIL, 1987d, p.32). Arnaldo Malheiros, de igual maneira, sublinha que,

o Congresso, na legislação eleitoral que tem ditado até hoje, tem dado um excessivo poder regulamentar à Justiça Eleitoral. É exatamente por isso que aconteceu o problema, por exemplo, do voto do analfabeto. A intenção evidente do Constituinte foi a de permitir o voto do analfabeto e a Justiça Eleitoral cerceou essa liberdade, fazendo com que o analfabeto votasse através de números, o que implica em que ele saiba ler e escrever, portanto, anulado o efeito da disposição constitucional (BRASIL, 1987d, p.27).

As diretrizes articuladas no âmbito da Subcomissão a respeito da autonomia dos partidos políticos não sofreram significativas modificações na Comissão Da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições⁵, que assumiu o compromisso de contribuir

⁴ O anteprojeto do relator objetivava, entre outras coisas, proporcionar mais liberdade para a criação de partidos políticos, de forma que se rompessem as amarras estabelecidas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que



disciplinava até a maneira de se fazer uma ata em um partido. Pretendia acabar com o registro provisório. Propunha que os partidos cuidassem de suas próprias vidas; que a questão da fidelidade partidária fosse definida por cada partido, de acordo com os seus programas e estatutos;[...] (LIMA, 2009, p.206).

⁵ Composição da Comissão: Presidente: Jarbas Passarinho (PDS-PA), 1º Vice-Presidente: Asdrubal Bentes (PMDB-PA), 2º Vice-Presidente: Saulo Queiroz (PFL-MS), Relator: Prisco Viana (PMDB-BA). Titulares: Iran



para a consolidação de entidades partidárias fortes – base para o projeto de Estado pretendido pelos constituintes. Interessante destacar que o tema da fidelidade partidária aparece com mais clareza no desenvolvimento das atividades dessa Comissão, que parte da análise dos resultados apresentados pela Subcomissão. Nesse sentido, é revelador o discurso do Deputado Prisco Viana (PMDB) – Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições – que pondera:

Coerentemente com os princípios que vimos aqui sustentando, estamos propondo a autonomia dos estatutos partidários para a fixação de normas de organização e funcionamento, inclusive para a fixação de mecanismos de audiência prévia às bases (aos filiados) sobre relevantes decisões partidárias, dentre as quais a escolha de candidatos a cargos eletivos. A personalidade jurídica de direito público será adquirida com o registro dos estatutos perante o Tribunal Superior Eleitoral, mas exige-se que dos estatutos constem normas de disciplina e fidelidade partidárias. Anteriormente, era a Constituição que impunha a disciplina e a fidelidade que, regulamentada pela lei, importava até na perda do mandato legislativo, quando descumpridas. Propõe-se, agora, que essas regras sejam estabelecidas pelos próprios partidos, segundo suas conveniências. Entendemos ser impossível existir um partido sem que dos seus filiados se exija o respeito aos princípios doutrinários e programáticos, bem assim o acatamento às normas da lei interna os estatutos (BRASIL, 1987a, p.12).

Em função de o Anteprojeto apresentado pela Subcomissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos não apresentar normas expressas sobre a questão da disciplina partidária, o Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições defendeu a necessidade de modificações – que posteriormente constituíram o substitutivo aprovado pelos integrantes da Comissão. A ênfase na imprescindibilidade de um rompimento com a perspectiva autoritária nessa seara pode ser observada na exposição do Relator Prisco Viana, para quem,

A disciplina partidária é, por sua vez, questão de dupla solução, embora muito mais legal do que constitucional. Na prática, essa disciplina é mais ou menos flexível na medida em que o programa partidário tem base ideológica ou tem base em interesses. Estes são mutáveis em maior ou menor grau. Aqueles, não. A disciplina partidária, no caso de merecer tratamento constitucional, deveria, por uma questão

Saraiva (PMDB); Mário Covas (PMDB); Olavo Pires (PMDB); Raimundo Lira (PMDB); Antero de Barros (PMDB); Antônio Britto (PMDB); Antônio Perosa (PMDB); Arnaldo Martins (PMDB); Arnaldo Moraes (PMDB); Carlos Benevides (PMDB); Daso Coimbra (PMDB); Euclides Scalco (PMDB); Fausto Fernandes (PMDB); Felipe Cheidde (PMDB); Francisco Sales (PMDB); Hélio Rosas (PMDB); Heráclito Fortes (PMDB); Israel Pinheiro Filho (PMDB); José Tavares (PMDB); José Melo (PMDB); Lélcio Souza (PMDB); Luiz Soyer (PMDB); Mário de Oliveira (PMDB); Nelton Friedrich (PMDB); Osmir Lima (PMDB); Ralph Biasi (PMDB); Roberto Brant (PMDB); Robson Marinho (PMDB); Ronaldo Cezar Coelho (PMDB); Rospide Netto (PMDB); Edivaldo Motta (PMDB); Waldir Pugliesi (PMDB); Alair Ferreira (PFL); Alécio Dias (PFL); Etevaldo Nogueira (PFL); Evaldo Gonçalves (PFL); Jaime Santana (PFL); José Agripino (PFL); José Camargo (PFL);



Maurício Campos (PFL); Nivaldo Machado (PFL); Ricardo Fiuza (PFL); Ricardo Izar (PFL); Sadie Hauache (PFL); Ézio Ferreira (PFL); Luiz Marques(PFL); Horácio Ferraz(PFL); Artenir Werner (PDS); Telmo Kirst (PDS); Carlos Virgílio (PDS); Aírton Cordeiro (PDT); Moema São Thiago (PDT); Cesar Maia (PDT); Francisco Rossi (PTB); Ottomar de Souza Pinto (PTB); José Genoíno (PT); Paulo Delgado (PT) e Lídice da Mata (PC do B).





de cautela, restringir-se, apenas, àquilo que, no programa partidário, por determinação constitucional, for declaradamente ideológico. A lei, porém, indicaria com clareza o que poderia ser explicitado no programa partidário como ideológico: o sistema limitado e bem definido de crenças ou teorias que servissem de guia à atuação do filiado ao partido. A experiência recente demonstrou, entretanto, que a fidelidade compulsória, imposta nos textos constitucionais e legais não alcança seus objetivos.. A fidelidade decorrerá da consciência que se fortalecer no meio dos militantes e da sociedade de que o acatamento à doutrina e ao programa do partido político é condição essencial para o seu fortalecimento, e com ele, do fortalecimento da democracia. Daí haveremos decidido pela obrigatoriedade constitucional da inclusão nos estatutos partidários de normas de disciplina e de fidelidade, inclusive com a previsão de sanções para os que as descumprirem (BRASIL, 1987b, p.2)

Assim, o substitutivo apresentado pelo Relator – e posteriormente aprovado pela Comissão – modificou o Anteprojeto apresentado pela Subcomissão para acrescentar um dispositivo constitucional que, reforçando o princípio da autonomia partidária, impunha aos estatutos partidários a consignação de normas de fidelidade e disciplina partidárias⁶. É possível constatar que a premissa elaborada nessa Comissão temática permaneceu no anteprojeto debatido e aprovado na Comissão de Sistematização, que manteve a competência para definição de atos de infidelidade partidária na instância dos próprios estatutos partidários – em evidente adesão à perspectiva progressista que demandava ampla liberdade organizativa às organizações partidárias. Especificamente no tema de “fidelidade partidária” e “autonomia dos partidos políticos”, o papel da Comissão de Sistematização foi o de consolidar o entendimento construído pelas instâncias deliberativas que a precederam e, de modo bastante significativo, melhorar a redação dos dispositivos textuais sugeridos pelos constituintes.

Ao final, a prevalência da perspectiva progressista – que afirmou a necessidade de fortalecer as entidades partidárias por meio da garantia de sua autonomia perante o Estado – pode ser contatada com a análise da redação dada ao artigo 17 da Constituição Federal que, em seu parágrafo primeiro, estabeleceu o seguinte: “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”⁷. Como se pode notar, nenhuma instância de poder foi concedida aos poderes instituídos para a limitação da autonomia dos partidos políticos em termos de definição de procedimentos e punições para

⁶ Artigo 11 do Anteprojeto da Comissão: É livre a criação de partidos políticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios: III – a aquisição de personalidade jurídica de direito público, mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constem normas de fidelidade e disciplina partidárias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade->



legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4. Acesso em 10 de jun. de 2018.

⁷ CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Texto Promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 17 de jun. de 2018.





atos de infidelidade partidária – o que ficou entregue, de maneira bastante clara, às próprias organizações partidárias. Apenas duas normas do texto constitucional fizeram referência à necessidade de regulamentação posterior: a maneira de funcionamento dos partidos políticos na arena parlamentar (art. 17, IV) e o exercício do direito dessas entidades aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º).

A seguir partiremos para análise do movimento de judicialização de disputas políticas que tinham por base a questão da autonomia dos partidos políticos para definição de atos de fidelidade partidária, bem como para disciplina de procedimentos e formas de responsabilização dos atores políticos que violassem seus respectivos pactos estatutários. O presente estudo manteve o foco na investigação dos precedentes das Cortes Superiores (Superior Tribunal Eleitoral e Supremo Tribunal Federal) em detrimento da busca por entendimentos proferidos pelos juízos inferiores, com o fim de recortar o objeto da pesquisa a decisões com efeitos mais abrangentes no cenário político nacional.

3. Fidelidade partidária na pauta dos tribunais: o processo de mutação constitucional em foco

Já nos primeiros anos de vigência do texto constitucional de 1988 o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal foram provocados a se manifestarem sobre a constitucionalidade do enquadramento da migração partidária enquanto ato de infidelidade partidária punível com a perda do mandato. Embora pouco estudado no campo jurídico, o fenômeno da migração partidária mereceu a atenção de diversos cientistas políticos que contribuíram de modo significativo para a compreensão da lógica que promove o seu desenvolvimento no sistema político brasileiro. A migração partidária apresenta importante vínculo com as pretensões personalistas dos atores políticos que tencionam o campo de disputa eleitoral, mas também é resultado de articulações políticas que se organizam e que servem aos interesses dos próprios partidos políticos em interação no cenário nacional. Desse modo, nesse âmbito, é preciso averiguar as contribuições que estudos de outras áreas do conhecimento apresentam, como forma de aperfeiçoar a aproximação com o objeto. No campo jurídico, essa relação interdisciplinar não costuma ser uma realidade, como demonstra a análise dos precedentes jurisprudenciais a seguir explorados.



A Consulta n. 9.914 dirimida em março de 1989 pelo Tribunal Superior Eleitoral representa a inauguração do debate a respeito dos efeitos da migração partidária no sistema



político recém-fundado pela Constituição de 1988. As consultas são instrumentos pelos quais os órgãos de direção partidária com abrangência nacional ou estadual solucionam controvérsias jurídicas perante a Justiça Eleitoral⁸. Especificamente no caso da Consulta n.9.914, o então Deputado Federal Antônio Carlos Mendes Thame questionou “se um detentor do mandato de Deputado Federal, eleito pela legenda do PFL, pode sem nenhum prejuízo, transferir-se para o PSDB” (BRASIL, 1989a, p.2). O Relator da consulta, Ministro Francisco Rezek, responsável pela articulação da resposta que recebeu a adesão de seus pares, sublinhou que a inexistência da perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária impunha resposta afirmativa ao questionamento elaborado pelo Deputado Federal⁹.

A primeira manifestação do Supremo Tribunal Federal a respeito da questão acima mencionada ocorreu em 10 de outubro de 1989, quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 20.297-5 (DF)¹⁰. Na ocasião das eleições proporcionais de 1986, restaram diplomados como suplentes de Deputado Federal pela coligação “Aliança Popular” (PDS, PFL e PTB) os senhores Ney Lopes de Souza (1º Suplente), Marcos Cesar Formiga Ramos (2º Suplente) e Luiz Fabrício Alves de Oliveira (3º Suplente). A vacância de duas cadeiras no parlamento resultou no chamamento dos dois primeiros suplentes, titulares das respectivas vagas. Ocorre que o 2º Suplente, Marcos Cesar Formiga Ramos, desligou-se do Partido da Frente Liberal e filiou-se ao Partido Liberal – o que gerou a insurgência do 3º Suplente, Luiz Fabrício Alves de Oliveira, que impetrou mandado de segurança para questionar a constitucionalidade da manutenção do mandato do parlamentar que migra para outro partido depois de diplomado.

O Ministro Relator, Moreira Alves, foi o responsável por estabelecer as premissas fundamentais da linha argumentativa que, posteriormente, tornar-se-ia principal referência jurisprudencial do Egrégio Tribunal nesse matéria. Moreira Alves é enfático ao destacar:

⁸ Nos casos de consultas elaboradas perante o Superior Tribunal Eleitoral, verifica-se a tendência de as respostas restarem incorporadas a resoluções construídas pela Corte com o fim de orientar as decisões no âmbito da Justiça Eleitoral.

⁹ Ministro Francisco Rezek: “Inexistente no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária, desde a vigência da Emenda Constitucional n. 25/85, muito embora a Constituição Federal assegure aos partidos políticos o estabelecimento de normas de fidelidade e disciplina partidárias em seus estatutos – art. 17, §1º - impõe-se resposta afirmativa à presente consulta, como opina o parecer ministerial” (BRASIL, 1989a, p.2-3).

¹⁰ O Mandado de Segurança n. 20.297-5(DF), de relatoria do Ministro Moreira Alves, foi julgado na mesma



oportunidade do Mandado de Segurança n. 20.916-0 (DF), de relatoria do Ministro Carlos Madeira. Ambos trouxeram a mesma controvérsia constitucional, embora a partir de casos concretos distintos, e foram solucionados a partir da afirmação da impossibilidade da decretação da perda do mandato eletivo por motivo de migração partidária. No presente estudo, optou-se pela análise detalhada do primeiro caso, que se tornou o precedente referência da Suprema Corte em matéria de fidelidade partidária no início da década de 1990.



Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (artigos 5º, “a”; 58, §1º; 58, §4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55 (BRASIL, 1989b, p.143).

Abrindo a linha argumentativa de divergência, o Ministro Celso de Mello sublinhou que, embora a ordem jurídico-constitucional fundada em 1988 não tenha reintroduzido no direito positivo brasileiro a decretabilidade da perda do mandato por ato caracterizador de infidelidade partidária, é inquestionável que “a exigência de fidelidade partidária traduz, na concreção do seu alcance, um valor constitucional, revestido de elevada significação político-jurídica, a que se deve dar consequência, sob pena de inibição de seu conteúdo eficaz” (BRASIL, 1989b, p.149). Como se pode perceber, o discurso que eleva a fidelidade partidária ao status de “valor constitucional” resente-se da ausência de legislação infraconstitucional que concretize a norma constitucional. O núcleo essencial do argumento apresentado pelo Ministro Celso de Mello está na afirmação de que o candidato suplente de uma das cadeiras do parlamento, em razão de sua circunstância peculiar, “está necessariamente condicionado, em sua expectativa de assumir o mandato, pela preservação da atualidade do vínculo partidário com a agremiação sob cuja legenda disputou o processo eleitoral” (BRASIL, 1989b, p.151)¹¹.

Importante acentuar que o teor da decisão política do Constituinte – em termos de definição normativa a respeito da “infidelidade partidária – não é apontada como dúbia pelos integrantes da Suprema Corte, para quem resta evidenciada a escolha da Assembleia Constituinte em desvincular o ato de migração partidária e a perda do mandato eletivo. Nesse particular, é esclarecedora a manifestação do Ministro Francisco Rezek:

A Constituição de 1988 tem naturalmente um subsolo. Este consiste, basicamente, nas suas circunstâncias, no seu momento histórico. Não foi por acaso que o constituinte de 88 se omitiu de prescrever, com a riqueza vernacular quantitativa que usou em tantos temas menores, sobre a fidelidade partidária. Não quis fazê-lo por acreditar, provavelmente, que não saímos ainda daquela zona cinzenta em que nos

¹¹ Nesse ponto em particular, importa enfatizar que o argumento somente abre espaço para a perda do mandato do candidato suplente que migra de partido. Em relação ao candidato eleito, o argumento expressa de modo bastante claro a contrariedade com referida forma de perda de mandato. Nesse sentido, Celso de Mello pontua: “A Constituição protege o mandato parlamentar. A taxatividade do rol inscrito em seu art. 55, que define em *numerus clausus* as hipóteses de perda do mandato, representa verdadeira cláusula de tutela constitucional



destinada a preservar a própria integridade jurídica do mandato legislativo. Por isso mesmo, não há mais que aludir à perda do mandato representativo por ato de infidelidade partidária. Essa possibilidade – introduzida como sanção jurídica impositiva ao parlamentar infiel pela Carta de 1969 – foi suprimida pela Emenda Constitucional n.25, de 1985, deixando de ser renovada pela Constituição vigente, promulgada em 1988” (BRASIL, 1989b, p.149-150).



encontramos desde os acontecimentos de 64, ou, mais precisamente, desde quando dissolvidos os antigos partidos – resultando no abandono da vida pública por homens da estatura do nosso antigo colega Oscar Corrêa. Isso é uma realidade que o constituinte deve ter querido prestigiar, e ao direito positivo me atenho (BRASIL, 1989b, p.174).

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em 1989 manteve-se hígido por quase duas décadas, período em que o MS 20.295-7 (DF) impôs-se como precedente norteador das demandas relacionadas ao tema da infidelidade partidária¹². Nesse contexto, na oportunidade da resolução da Consulta n.12.232, em outubro de 1991, o Tribunal Superior Eleitoral afirmara que a Justiça Eleitoral não tinha competência para analisar consulta sobre perda de mandato eletivo em casos de supostos atos de infidelidade partidária (como a migração de um partido para outro, por exemplo), já que tal matéria é tema pertinente ao direito constitucional que ultrapassa os limites do direito eleitoral. A linha de argumentação que reconhecia a incompetência da Justiça Eleitoral para analisar tal temática ainda preponderou na apreciação das consultas n. 304, de dezembro de 1996, e n.458, de maio de 1998.

A modificação da postura das duas Cortes tem como marco principal a apreciação da Consulta n.1.398, formulada pelo Partido da Frente Liberal ao Superior Tribunal Eleitoral, ocorrida em março de 2007. O questionamento, de modo bastante evidente, não trazia novidade àquela Casa de Justiça: “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?” (BRASIL, 2007a, p.2). O interesse na preservação da coerência com os aportes argumentativos consolidados na jurisprudência do Tribunal indicariam uma resposta negativa ao questionamento. O Ministro Cesar Asfor Rocha, Relator da consulta e responsável pela redação da orientação prevalecente consignou em seu voto de maneira explícita a intenção em romper com a perspectiva dominante nessa temática:

Registro que tenho conhecimento – e por elas nutro respeito – de respeitáveis posições jurisprudenciais e doutrinárias afirmativas de que o candidato eleito conserva o mandato eletivo, quando se desfilia do grêmio pelo qual se elegeu. Contudo, essa orientação pretoriana se plasmou antes do generalizado acatamento que hoje se dá à força normativa dos princípios constitucionais. Aquela orientação,

¹² Vide o caso do Mandado de Segurança n. 23.405-9 (GO), em que o Ministro Relator, Gilmar Mendes,



consignou: “Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente [qual seja, declarar a perda do mandato de Deputados Federais por razão de migração partidária] (BRASIL, 2004, p.500-501).



portanto, não está afinada com o espírito do nosso tempo, rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativas e públicas.

Creio que o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização dos Partidos Políticos, pois sem isto se instala, nas relações sociais e partidárias, uma alta dose de incerteza e dúvida, semeando alterações ocasionais e fortuitas nas composições das bancadas parlamentares, com grave dano à estabilidade dessas mesmas relações, abrindo-se ensejos a movimentações que mais servem para desabonar do que para engrandecer a vida pública (BRASIL, 2007a, p.7-8)

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n.1.398 ensejou a publicação da Resolução n.22.610, ato normativo que disciplina o processo de perda de mandato eletivo, assim como o processo de justificação de desfiliação partidária¹³. Nos termos dessa resolução o indivíduo que se desfiliar sem justa causa do partido pelo qual foi eleito, perde o mandato eletivo. Dentre as causas que – em tese – justificariam a desfiliação partidária estão a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa político e grave discriminação pessoal. Na sequência, viu-se uma série de tensionamentos institucionais na esfera do Legislativo, com o foco dos questionamentos na força vinculante da resolução normativa editada pelo Superior Tribunal Eleitoral.

A matéria alvo de controvérsia foi levada ao Supremo Tribunal Federal que, ainda em 2007, nos julgamentos de três Mandados de Segurança (n.26.602, n.26.603 e n.26.603), reservou à Corte Eleitoral a competência para editar resoluções sobre matéria eleitoral-constitucional. É curioso observar que as três ordens foram denegadas porque o Supremo entendeu que as orientações elaboradas no âmbito da Consulta n. 1.398 (isto é, que a desvinculação injustificada com o partido acarreta a perda do mandato eletivo) somente poderiam ser aplicadas para migrações partidárias ocorridas após a publicação do acórdão da Corte Eleitoral. Nos três casos em concreto, entretanto, os partidos políticos reivindicavam a aplicação desse novo entendimento para situações de troca partidária que se deram antes de março de 2007 - solicitações que não receberam a chancela do Egrégio Tribunal¹⁴.

¹³ Importa registrar que o entendimento inicialmente restrito à situação dos atores políticos eleitos pelo sistema proporcional (Consulta n.1.398) foi posteriormente estendido aos demais eleitos pelo sistema majoritário na Consulta n.1.407, realizada em outubro de 2007. A pergunta objeto da consulta foi: os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda? O aceno afirmativo preponderou.



¹⁴ “Com essas considerações, diante da mudança que se opera, neste momento, em antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e com base em razões de segurança jurídica, entendo que os efeitos desta decisão devam ser modulados no tempo. Creio que o marco temporal desde o qual tais efeitos possam ser efetivamente produzidos deve coincidir com a decisão do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n.1.398/2007, Rel. Min. César Asfor Rocha, que ocorreu na sessão do dia 27 de março de 2007”(BRASIL, 2007b, p.398).





A principal oportunidade de discussão institucional a respeito da controvérsia gerada pela edição da resolução n.22.610 do Superior Tribunal Eleitoral, entretanto, foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.999(DF), de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, ocorrido em novembro de 2008. Esse precedente consolidou o novo entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, no sentido de que a Constituição impõe um dever de observância do princípio da fidelidade partidária, e que seu descumprimento ocasiona a perda do mandato eletivo. No enfrentamento da crítica segundo a qual a Corte Eleitoral teria extravasado seu campo de competências ao editar normas que inovaram o ordenamento jurídico – em expressa violação das atribuições do Legislativo – o Supremo assumiu o discurso da excepcionalidade, segundo o qual a resolução impugnada aparece em contexto transitório, tão-somente como mecanismo “para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legítimo para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar” (BRASIL, 2008, p.100).

Como se pode perceber, a atuação dos dois órgãos do Poder Judiciário em exame – Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal – sofreu paradigmática modificação em relação à interpretação do texto constitucional promulgado em 1988. A norma extraída do texto constitucional em 1989 (pelos mesmos órgãos jurisdicionais, enfatize-se) – qual seja: a desfiliação partidária, seja ela justificada ou não, não provoca a perda do mandato eletivo – aponta no sentido diametralmente oposto aquele da norma extraída do mesmo texto em 2007. Operou-se o que, na doutrina jurídica, convencionalmente chamamos de “mutação constitucional”¹⁵. O enfoque da presente análise não é sobre os limites a serem opostos ao fenômeno da mutação constitucional discutidos pela doutrina, em que pese tal temática seja extremamente importante – sobretudo em períodos históricos como o nosso, de extrema judicialização da política. A preocupação deste estudo é evidenciar a relação existente entre a crise de identidade do poder constituinte no Brasil e o agigantamento dos órgãos do Poder Judiciário sobre questões políticas fundamentais, que impactam de modo significativo na condução dos processos de decisão política nacionais.



¹⁵ A ideia de mutação constitucional informal pressupõe a fixação de uma interpretação anterior, normalmente pela Justiça Constitucional (usualmente um Tribunal Constitucional) e a fixação, posterior no tempo, de outra interpretação para o mesmo suporte normativo, para o mesmo dispositivo da Constituição, pela mesma instância definitiva. A afirmação da ocorrência de mutação informal, portanto, pressupõe uma comparação temporal que conclua pela diversidade de compreensão de um mesmo enunciado normativo (TAVARES, 2009, p.84-85).





4. Considerações finais: como enfrentar a crise de identidade do poder constituinte no Brasil?

O estudo da história constitucional latino-americana revela que uma das principais características dos movimentos político-sociais que conduziram processos constituintes na região entre os séculos XIX e XX foi a supervalorização de reivindicações por inclusão de direitos nos textos constitucionais e a consequente subestimação de pleitos que visavam a democratização das instituições estatais. Especificamente no caso brasileiro, tal paradoxo se reproduz na afirmação constitucional de que “todo o poder emana do povo” (art. 1º da Constituição de 1988) acompanhada de um vazio no desenho institucional que bloqueia o acesso dos cidadãos aos processos de tomada de decisão política do país. Nesse sentido, o exercício do poder político acaba concentrado em instituições fechadas à participação popular, como são os órgãos do poder judiciário no Brasil.

O fortalecimento dos órgãos jurisdicionais – sobretudo das Cortes Supremas – faz parte de um processo de consolidação de estruturas sociais desiguais forjadas como “justas”, mantenedoras de campos de exclusão política e econômica. Nesse passo, foi com base na confusão entre poder constituinte e poder constituído que o projeto liberal-conservador – predominante nos textos constitucionais latino-americanos a partir de meados do século XIX – manteve a “sala de máquinas” (GARGARELLA, 2014) das Constituições fechadas para a participação popular. Tal constatação torna-se evidente na medida em que a engenharia institucional das constituições latino-americanas revela a verticalização e a concentração do poder nos órgãos de cúpula do Poder Judiciário. No Brasil essa tendência está representada na concessão do poder exclusivo de guardar a Constituição ao Supremo Tribunal Federal. Em suma: atribui-se a um poder constituído (Corte Suprema), uma função que somente pode ser desempenhada pelo poder constituinte.

No caso analisado no presente estudo, percebe-se que esses poderes podem ser utilizados, inclusive, para contrariar decisão política tomada pelo poder constituinte. A evolução dos posicionamentos judiciais revela que o fato de haver decisão política tomada pelo constituinte de 1988 – que se manifestou expressamente sobre a necessidade de desvincular a comissão de atos de infidelidade partidária com a perda de mandato, conforme demonstram os debates ocorridos na Assembleia Constituinte – não importou em efetiva



limitação do exercício da jurisdição constitucional, ao encargo dos Tribunais Superiores, que ao reinterpretar o texto constitucional, extraíram norma revestida de sentido diametralmente oposto aquele reivindicado no processo constituinte. O casuísmo norteador dos precedentes



jurisprudenciais que promoveram a mutação constitucional comentada no presente trabalho ignorou os resultados de pesquisas publicadas na área da Ciência Política, segundo as quais “a taxa de reeleição parlamentar é negativamente afetada pela migração partidária, ou seja, deputados que permanecem fiéis ao seu partido de origem reelegem-se mais facilmente do que aqueles que optam por mudar de partido durante a legislatura” (SCHMITT, 1999, p.127).

Ou seja, em vez de manter salvaguardada a escolha política do constituinte – e deixar a cargo do povo a “responsabilização” política por atos de infidelidade partidária – a cúpula do Poder Judiciário brasileiro assumiu o papel de protagonismo na modificação da base normativa fundamental do ordenamento jurídico pátrio, sob o pretexto de defender a “moralidade” no sistema representativo. Ignorou-se, de igual modo, o resultado de pesquisas que apontaram para o fato de as trocas de legenda não representarem “reflexo da fragilidade dos partidos políticos brasileiros, mas uma forma diferente que estes encontraram para se organizar” (FREITAS, 2012, p.980).

Nesse cenário, para que se possa superar a crise de identidade do poder constituinte no Brasil, é preciso esclarecer a natureza estruturante do sujeito constituinte e, principalmente, reconhecer o exercício de interpretação e da defesa constitucionais como suas atribuições. Isso posto, emerge a necessidade de uma retomada da concepção republicana de exercício do poder político, de tal modo que haja a institucionalização do protagonismo de instâncias políticas locais (conselhos, distritos, assembleias, etc) de participação popular, que expressem – em última análise – o exercício real do poder constituinte, ilimitado e incondicionado. O movimento contrário, de fortalecimento de órgãos institucionais fechados para a participação cidadã (tais como são os tribunais), reforça a crise de identidade do poder constituinte e aumenta o grau de insegurança jurídica de determinada sociedade, já que a manutenção dos pactos político-sociais que sustentam a sua base está constantemente ameaçada pela instabilidade inerente à mudança da composição desses órgãos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Vol. 120. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 15 de ago. de 2018.



_____. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Vol. 121. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade->





legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 15 de ago. de 2018.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao nº.99. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1987c. Publicado em 20 de julho de 1987. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 15 de ago. de 2018.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao nº.100. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1987d. Publicado em 21 de julho de 1987. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 17 de ago. de 2018.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao nº.104. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1987e. Publicado em 25 de julho de 1987. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em 19 de ago. de 2018.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 9.914. Relator Ministro Francisco Rezek. Brasília: TSE, 1989a. Julgado em 2 de março de 1989. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>. Acesso em 14 de ago. de 2018.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. Consulta nº. 1.398. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília: TSE, 2007a. Julgado em 27 de março de 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>. Acesso em 16 de ago. de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 20.297-5. Relator Ministro Moreira Alves. Brasília: STF, 1989b. Julgado em 11 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 15 de ago. de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 23.405-9. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2004. Julgado em 22 de março de 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 20 de ago. de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.602. Relator Ministro Eros Grau. Brasília: STF, 2007b. Julgado em 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 20 de ago. de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.999. Relator



Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2008. Julgado em 12 de novembro de 2008.
Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.
Acesso em 20 de ago. de 2018.





GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz, 2014.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. A atuação da esquerda no processo constituinte: 1987-1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

SCHMITT, Rogério. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. In: Revista Novos Estudos CEBRAP, nº.54, 1999, p.127-146.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. The global expansion of judicial power. New York: New York Univ. Press, 1995.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.