

VINCULAÇÃO E LIBERDADE DOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

*Lucas Catib de LAURENTIIS**

RESUMO

Este trabalho busca discutir e analisar as características fundamentais do regime jurídico a que se submetem os detentores do mandato parlamentar. É assim uma pesquisa acerca do que a doutrina denomina “regime jurídico do estatuto parlamentar”, ramo do direito público que trata de institutos como: a imunidade e a inviolabilidade dos mandatos parlamentares, a inelegibilidade, o processo de cassação dos detentores de mandatos eletivos, a prerrogativa de foro entre outros temas relevantes à definição do princípio democrático existente na república brasileira. Tais institutos são fundamentais à operacionalização do Estado, sendo possível desenvolver uma pesquisa em apartado para cada um deles. No entanto, sem negligenciar a importância do entendimento doutrinário e jurisprudencial de cada um destes pontos, este trabalho dá um passo atrás e se volta para uma questão de fundo que permeia toda a discussão destes institutos: a relação tensa entre a responsabilidade e a liberdade dos parlamentares.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Direito constitucional. Autonomia parlamentar. Representação política.

* Mestre em direito constitucional pela USP. Especialista em direito constitucional pela PUC-SP. Graduado em direito (PUC-SP) e filosofia (USP).
E-mail: lucaslaurentiis@terra.com.br.

I. Problemas jurídicos relacionados à representação política

O equilíbrio e a operacionalização do Estado de direito dependem da separação nítida entre o poder estatal e a sociedade civil. A essa separação corresponde a oposição e a correlação entre representantes e representados. A razão que sustenta tal constatação é singela: por meio da representação política evita-se tanto o poder absoluto, quanto as paixões insensatas das massas¹. Por isso, o Estado comandado por representantes políticos foi concebido como meio termo entre democracia e monarquia. Nele relacionam-se a exigência da governabilidade administrativa e a legitimidade democrática do poder; nele, o poder estatal é legítimo, sem ser autoritário; nele as decisões políticas podem prestar contas à população, sem que a governabilidade seja aniquilada².

Vê-se então que a representação política encerra inúmeras frentes de pesquisa cuja relevância teórica e prática dificilmente podem ser contestadas. Dentre todos esses enfoques, este trabalho buscará abordar a correlação de representação e responsabilidade dos representantes políticos³. O tema é amplo, mas a pesquisa será geográfica e temporalmente determinada. Busca-se aqui analisar a correlação desses conceitos no direito brasileiro atual.

¹ Cf. SCHIMITT, Carl. *Théorie de la constitution*. Paris: PUF, 1993, p. 453.

² Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 121.

³ O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, em obra clássica que trata do impeachment afirma, a este respeito, que: “Desde que as autoridades políticas desempenham funções, não por direito próprio, mas como agentes e servidores da nação – ‘officers of the government are the trustees or servants of the people’ – da qual derivam seus títulos para o exercício dos cargos políticos, seja por eleição, seja por outra forma de provimento; desde que se não admita a irresponsabilidade outrora consagrada nas antigas Monarquias, quando os grandes servidores eram antes ministros da coroa que do país, e apenas perante o rei respondiam, como este respondia somente perante Deus, único juiz a que prestava contas; desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal, não tendo faltado mesmo quem visse na possibilidade de aplicar-se aos governantes o princípio da responsabilidade o traço distintivo do Estado moderno”. (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment, aspectos da responsabilidade do presidente da república*. São Paulo: Saraiva. 1992. p. 4).

Cumpra então observar que a jurisprudência brasileira tem analisado essa temática com alguma profundidade. Exemplos recentes são os seguintes. No julgamento do Mandado de Segurança 20.927/DF questionou-se a possibilidade de suplente, que havia trocado de partido antes de tomar posse de mandato parlamentar na Câmara dos Deputados Federal, perder o direito de ser empossado tendo em vista a infidelidade partidária dessa conduta. O mandato de segurança foi impetrado pelo terceiro suplente, que almejava suceder o “tranfuga” caso este fosse punido com a perda do mandato pela infidelidade partidária. Prevaleceu, nessa ocasião, o entendimento do ministro Moreira Alves, para quem a Constituição não reconhece a possibilidade da perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, mude de Partido.

Tal interpretação tem fundamentos históricos bastante fortes, que foram por diversas vezes considerados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal nesse julgamento. Nesse sentido, os ministros Nery da Silveira, Moreira Alves e Aldir Passarinho foram enfáticos ao afirmarem que a Constituição de 1988 não repetiu a regra, existente na Constituição de 1967 reformada pela emenda Constitucional de 1969, que impunha a perda do mandato do representante que migrasse de Partido no decorrer da legislatura⁴. Essa sistemática, disseram ditos ministros, foi extinta pela emenda Constitucional 25 de 1985. Por isso, o Texto da Constituição atual teria aqui silenciado eloquentemente.

Ainda hoje, esse argumento é influente. Em recentes demandas que envolveram a constitucionalidade de resposta a uma consulta dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral⁵, o então Procurador Geral da República, Antônio Fernando de Sousa, utilizou-o para emitir entendimento contrário à possibilidade de o Supremo Tribunal conferir

⁴ O art. 152 estatua que: “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara 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”.

⁵ Trata-se da consulta 1.398/DF ajuizada pelo Partido da Frente Liberal.

interpretação ampliativa à norma que consta do art. 55 da Constituição Federal – segundo essa interpretação do Texto constitucional, a mudança de partido acarretaria a perda do mandato do representante político⁶.

Por outro lado, desde o julgamento do Mandado de Segurança 20.927/DF, o Ministro Brossard defende que, por força do sistema de eleição proporcional, o mandato parlamentar pertence ao partido. Assim, o representante político que não atendesse ao imperativo da fidelidade partidária deveria ser punido com a perda do mandato parlamentar. Hoje esse é o entendimento prevalente: a atual composição do Supremo Tribunal Federal entende que o mandatário tem responsabilidades e deveres não só frente ao partido por meio do qual foi eleito, mas também ao povo que lhe confiou votos. Essa orientação busca fundamento, segundo o ministro Celso de Mello, em valores morais e sociais que condicionam a atuação dos representantes políticos. A liberdade desses atores não abrange a possibilidade de mudar de partidos e ideologias ao seu bel prazer, pois tal conduta infringe esses postulados constitucionais.

⁶ Segundo Antonio Fernando, a Constituição Federal tem, em seu artigo 55, um rol taxativo de hipóteses de perda de mandato, e a troca de partido não está incluída. Outro dispositivo constitucional (parágrafo 1º, do artigo 17) diz que cabe aos partidos estabelecer normas de fidelidade partidária em seus estatutos, o que não ocorre no caso do DEM, do PSDB e do PPS. Em outras palavras, para o procurador-geral, a Constituição Federal não autoriza a perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária. Para ele, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) segundo o qual o mandato pertence ao partido é limitado e não resolve a “síndrome crônica que acomete o sistema político-partidário no Brasil”. Para Antonio Fernando, esse impasse tem de ser solucionado por meio de uma reforma política ampla, que institua uma fidelidade ao eleitor, e não só uma fidelidade partidária. “O Ministério Público não desconhece que, do ponto de vista ético e político, a solução formulada pelo TSE é razoável. Mas, por outro lado, não pode defender providência que a Constituição não diz ou determina.” Antonio Fernando alega que “são ética e politicamente reprováveis” tanto a troca de partido por parlamentar quanto ao desvio partidário, quando a legenda faz acordos incompatíveis com seu programa político e com seu discurso eleitoral. “A diferença é apenas uma, mas substancialmente relevante: na desfiliação partidária, o ato de infidelidade ao eleitor é individual, enquanto que, no desvio partidário, o ato é coletivo.”

É preciso analisar tal posicionamento criticamente. Sua conclusão parece contradizer uma premissa fundamental da ordem constitucional: a liberdade de convicção política do parlamentar⁷. O próprio raciocínio desenvolvido por grande parte dos ministros do Supremo esconde essa contradição fundamental: dizer que o mandato parlamentar é uma das instituições fundamentais da democracia, mas negar a liberdade de seu exercício é uma contradição de difícil assimilação. Se sua existência e exercício deveriam ser preservados, por que condicioná-lo ao cumprimento de determinações partidárias?

Mais: a democracia representativa realiza-se por e pelo mandato parlamentar. Contudo, a possibilidade de serem extintos mandatos por infidelidade partidária abre o caminho para a perseguição política. É perfeitamente possível cogitar que divergências internas ao partido que culminem na perseguição alguns deputados, ou membros com visão minoritária. Que fazer então nesses casos?

O Ministro Cesar Peluso apresentou solução engenhosa. Segundo seu entendimento, expresso no voto de sua autoria na Consulta 1.398/DF, a regra da fidelidade partidária pode ser formulada da seguinte forma: o mandato eletivo do parlamentar que troque de legenda durante o exercício do mandato permanecerá com o partido. Todavia, essa é uma regra que comporta exceções importantes. São elas: a existência de mudança significativa de orientação programática do partido, e a comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou⁸. Dessa forma, a mudança de partido está vedada, a

⁷ Neste sentido é preciso citar as palavras da professora Mônica Herman Salen Caggiano: “Há, de outra parte, todo o arcabouço principiológico, com *status* constitucional a tutelar a figura do candidato, assegurando-lhe um estatuto comandado pela idéia de liberdade, como anteriormente apontado. E, em razão dessa rede protetora de nível constitucional, não nos parece possa o legislador infraconstitucional impor óbices ao exercício do direito de postular cargos eletivos, criando hipóteses de inelegibilidade não sustentadas pela Lei Maior, ou o interprete a promover exercícios de hermenêutica a flexibilizar a natureza do mandato representativo estabelecida pelo constituinte”. (CAGGIANO, Mônica Herman Salen. *A Fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro*. in: *O voto nas Américas* (coord. Cláudio Lembo, org. Monica Herman Caggiano), Barueri: Minha Editora, 2008, p. 252)

⁸ Tal diretriz foi positivada na Resolução 22.610/07 do TSE.

não ser que alguma dessas hipóteses se verifique. Foi com base nesse raciocínio que o Tribunal Superior Eleitoral elaborou Resolução que disciplina o procedimento de perda de mandato do deputado infiel⁹.

É uma solução engenhosa, mas insatisfatória. Afinal como é possível avaliar se houve ou não perseguição política no interior de uma agremiação partidária? Ao que parece, a própria natureza da atuação parlamentar depõe contra a possibilidade de tal aferição. Com efeito, as ideologias partidárias são na maioria das vezes fluídas e indiferenciadas, fenômeno que encontra explicação na sociologia dos partidos políticos, e são manipuladas com certa facilidade pela cúpula partidária. Por isso, em teoria qualquer ato da direção partidária pode buscar fundamento no estatuto do partido e, por outro lado, todo ato parlamentar poderá ser considerado um ato de ingerência contra a direção do partido. Dessa forma, a manipulação do poder exercido pela liderança partidária, que busca fundamento na ausência de determinação ideológica dos estatutos, torna difícil, senão impossível, a constatação da perseguição política dos afiliados. Como, afinal, a grande maioria atos da direção partidária poderá ser justificado por preceitos abertos do respectivo estatuto, a perseguição política, que possibilitaria a troca de partido sem a caracterização da infidelidade partidária, dificilmente poderá ser aferida. Ou seja, só em casos excepcionais e, por isso mesmo, dificilmente verificados na prática, a perseguição política que legitima a troca partidária será verificada.

⁹ O Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução-TSE nº 22.733, de 11.03.2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária. De acordo com a Resolução, o partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Conforme § 1º, do art. 1º, considera-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal. Podem formular o pedido de decretação de perda do cargo eletivo o partido interessado, o Ministério Público Eleitoral e aqueles que tiverem interesse jurídico, de acordo com a norma. O TSE é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal. Nos demais casos, é competente o Tribunal Eleitoral do respectivo estado.

Ademais, frente à garantia constitucional de liberdade de palavras e votos e opiniões atribuída aos parlamentares, é difícil imaginar a ingerência do judiciário no âmbito de suas convicções. Contudo, é perfeitamente possível que a controvérsia intra-partidária tenha justamente como objeto esse âmbito de atuação parlamentar.

Não é difícil encontrar exemplos nesse sentido. Há alguns anos, deputados do Partido dos Trabalhadores divergiram da cúpula partidária no que respeita a uma das propostas de reforma da previdência social. A divergência culminou na mudança de partido dos parlamentares dissidentes, que ao se posicionarem em desfavor da alteração constitucional, alegavam nada mais fazer que seguir a diretriz do programa partidário¹⁰. Seria esse um caso em que se justifica a perda do mandato? Ou seria o caso de legitimar a mudança de partido tendo em vista a alteração do conteúdo programático-ideológico defendido pelo partido? A resolução dessa questão

¹⁰ O ápice desse caso envolveu o embate da senadora Heloisa Elena com a cúpula do Partido dos Trabalhadores, então ocupada por José Genuíno. A senadora Heloísa Helena (AL) tem uma história de forte oposição ao governo, mesmo antes de o presidente Lula tomar posse e definir a equipe ministerial. Em dezembro do ano passado, a senadora criticou fortemente a indicação de Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central e não participou da sabatina dele no Senado. “É uma personalidade (Meirelles) que, ao longo de sua história, serviu aos interesses financeiros internacionais. Não serve aos interesses nacionais”, afirmou na época. Heloísa Helena também boicotou a eleição de José Sarney (PMDB-AP) para a presidência do Senado Federal, afirmando que o ex-presidente representava o continuísmo das oligarquias no poder. Em abril deste ano a senadora ameaçou ir à Justiça contra as propagandas preparadas pelo governo para explicar as reformas da Previdência e tributária, mas voltou atrás na decisão. Helena cobrou ainda um debate sobre a elevação dos juros básicos da economia e a respeito da possibilidade de aumento da meta de superávit primário e defendeu também a união do PT contra o projeto que prevê a autonomia operacional do Banco Central, a flexibilização das leis trabalhistas e uma reforma da Previdência que seja contrária ao discurso do partido. “Essa é uma temática cara para o PT. Recordemos os nossos discursos na campanha e na oposição ao governo FHC para que façamos um debate qualificado na sociedade”, afirmou. Com o afastamento da bancada do PT no Senado, Heloísa Helena não poderá falar pelo partido no plenário e não participará das reuniões da bancada. O Conselho de Ética do Diretório Nacional do PT deverá votar em breve a expulsão da senadora do partido. Heloísa afirmou que vai recorrer da decisão.

encerra mais um elemento complicador. É possível que o Judiciário resolva, com base nos argumentos sustentados pelo Ministro Cesar Peluso, questões intrincadas dessa natureza. No entanto, é provável que esse julgamento implique em violação tão grave à natureza e ao funcionamento do mandato representativo, quanto seria a própria mudança partidária do deputado julgado como infiel. Efetivamente, tal julgamento pressupõe a intromissão do judiciário não só no caráter democrático ou organizacional dos partidos políticos. Pressupõe também a determinação do que seja e quais são os contornos exatos da ideologia partidária em cada caso¹¹. Por isso mesmo, não é uma solução satisfatória.

Os itens seguintes desse trabalho dedicam-se à busca de uma solução alternativa para esse embate. A premissa a ser seguida nessa busca é evitar extremos – a vinculação da atuação parlamentar com a atividade partidária e a direção do partido não pode ser intensa a ponto de anular a liberdade do representante político, mas também não pode ser fraca a ponto de deslegitimar essa atividade. Essas são as premissas e a questão a serem posteriormente analisadas.

¹¹ Para se compreender plenamente o problema, deve-se ter em conta que a liberdade parlamentar consiste em princípio fundamental de toda ordem constitucional que vise assegurar a separação e harmonia dos poderes. Neste sentido, a Constituição brasileira, seguindo a tradição do constitucionalismo europeu, dá efetividade à liberdade parlamentar por meio de dois instrumentos: a imunidade material (art. 53, *caput* da Constituição Federal Brasileira), que é a imunidade de pensamento e expressão; e a imunidade formal (art. 53, §2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 35) que protege, desde a expedição do diploma, a liberdade de ir e vir dos deputados e senadores. A importância desses institutos é devidamente salientada por Fernanda Dias Menezes de Almeida, para quem “juridicamente protegido é da instituição legislativa ou, antes ainda, do povo, que quer sua representação respeitada. Para possibilitar o exercício das funções do mandato é que se conferem imunidades aos parlamentares. São estas, pois, inequivocamente, prerrogativas funcionais outorgadas aos representantes do povo, nesta condição” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades Parlamentares*. Brasília, Câmara dos deputados, 1982, p. 61).

II. Aspectos teóricos da vinculação do mandato parlamentar

Representar é tornar presente o ausente. Trata-se de uma operação de natureza intelectual, que pode ser feita tanto por meio de conceitos quanto por entes concretos. Diz-se, assim que um mapa representa o planeta terra, mas também que a foto representa a paisagem ou que a virtude representa um ideal de vida. Todos esses elementos fazem presente algo, ou um objeto, ausente¹². A representação de interesses e grupos sociais no âmbito política nasceu com a modernidade. Contestada e combatida por muitos, exaltada e defendida por outros, a necessidade e a regulamentação da representação política sempre gerou problemas práticos e teóricos do ponto de vista da teoria democrática.

Rousseau foi um dos autores que salientou os problemas gerados pela representação de interesses na democracia. Sua posição crítica em relação à representação política é tão conhecida quanto mal compreendida. Subjaz à crítica formulada por esse autor à representação política a identificação de uma reminiscência do cristianismo feudal neste conceito político. Segundo esse autor, a representação teve origem nos governos feudais: foi com base nas doutrinas cristãs da representação de Deus na pessoa do monarca que o feudalismo nasceu, cresceu e se solidificou como doutrina política e social prevalente na Europa. Combater o feudalismo é assim combater a representação política. Neste sentido, chega a afirmar que ela é fonte de toda iniquidade e servidão¹³.

¹² Neste sentido, n a doutrina nacional, confira-se: SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais, tipos e feitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

¹³ John Stuart Mill chegou a conclusão semelhante, considerando que: “Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo cidadão não apenas tem uma voz no poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral”. Conduto, adicionava Mill: “como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de

Já autores como Edmund Burke e Montesquieu entendem que o Parlamento representa dois entes abstratos que, no fundo, se confundem: a razão e a nação, que é definida como a comunidade cultural que une o povo, suas gerações futuras e passadas¹⁴. Dessa forma, os interesses momentâneos de grupos sociais, ou mesmo da sociedade como um todo, não podem e não devem determinar o entendimento e o posicionamento do legislador sobre dada matéria¹⁵. Assim, esses atores demonstraram quão próximos estão os conceitos de nação, totalidade e razão e como a conjunção de todos eles fundamenta a compreensão da função legislativa enquanto órgão autônomo.

Os interesses representados no órgão legislativo são parciais e hostis. Contudo, a consideração racional e total dos interesses representados pelos grupos parlamentares tem por finalidade identificar o bem comum, que subjaz o dissenso e que é sempre constante e imutável¹⁶. Por isso, o corpo legislativo pode, deve em

todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo”. (MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Brasília: UNB, p. 38).

¹⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 107. Também neste sentido: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, p. 228.

¹⁵ Edmund Burke expôs tal argumento em seu conhecido *Discurso aos eleitores de Bristol*: “El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo” (BURKE, Edmund. *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 313).

¹⁶ Autores do século XVII como John Milton assumiram posicionamento semelhante. A experiência das guerras civis inglesas, o racha do parlamento e a ditadura de Cromwell foram fatos históricos que influenciaram em muito o pensamento destes autores. O fundamento moral e cívico que estes autores identificam na soberania passa a ser então um fator preponderante na identificação da legitimidade dos órgãos estatais. Sendo assim, argumentou Milton: “E se a maioria do Parlamento preferisse se tornar escrava e por a república à venda – não deveria se permitir que a minoria impedisse isso e conservasse sua liberdade, se isso está em seu poder?” (MILTON, John. *Escritos*

algumas circunstâncias, tomar posições políticas impopulares e contrárias ao interesse popular, sem que isso implique em degeneração do mandato representativo.

Nesse sentido a representação política assume um significado específico e técnico: diz-se que o deputado representa o corpo eleitoral que o elegeu não no sentido de comungar das mesmas intenções, ideologias ou características culturais. Nem mesmo há representação no sentido de o deputado ser responsável por seus atos frente aos representados. Há, isso sim, representação no sentido de que ele, o deputado representante, representa o eleitor no sentido de substituir, no sentido do tomar o lugar de alguém – no caso o representado – o que faz em razão de qualidades cívicas e teóricas que lhe são próprias¹⁷. Essa é a origem da teoria do mandato representativo.

Tal visão da representatividade política imperou, por influência do Abade Sieyès, na assembleia constituinte que aprovou a primeira Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791. Como reflexo dessa concepção, foi consignado no artigo 7º de tal documento histórico que “os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da não inteira e nenhum mandato lhes poderá ser dado”¹⁸. De forma semelhante, o Estatuto fundamental italiano de 1848 tratou o tema ao dispor que “os deputados representam a nação em geral, e não apenas as províncias pelas quais foram eleitos” (art. 41). Por fim, a Constituição alemã de 1919 foi enfática ao estabelecer em seu artigo 21 que “os deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato”.

políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 239).

¹⁷ A esse respeito, na literatura especializada, vale ressaltar a seguinte passagem do estudo de Maria D’Alva Gil: “A essência da representação é que as pessoas desvinculam-se de seu poder, e o concedem, por um período limitado, ao deputado por elas escolhido, e que este deputado deve desempenhar no governo aquele papel que, se não fosse a transferência, seria desempenhado pelas próprias pessoas. Não há representação se os constituintes agirem por si mesmos”. (GIL, Maria D’Alva. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*, São Paulo, Edições Símbolo, 1980, p. 30).

¹⁸ Título III. Capítulo I. Seção III. Artigo 7º.

Todavia, com o século XX vieram a industrialização e a concepção do Estado Social. Esses fenômenos colocaram mais uma vez em xeque a doutrina do mandato representativo. O conflito de classes, interesses econômicos e grupos sindicais que emergiam dessa ordem social refletiam então com ainda mais vigor parlamento¹⁹. Os membros do parlamento deixaram então de pautar sua conduta por regras gerais e passaram a defender os interesses particulares dos grupos econômicos a que estavam vinculados. Deixavam, com isso, de buscar e defender o bem comum da sociedade. Passaram a ser representantes de interesses, influenciáveis por grupos de pressão e *lobbies* institucionais.²⁰

A crescente profissionalização da atividade parlamentar é um dos sintomas desse fato. Ao contrário do representante político do século XVIII, que exercia a função parlamentar unicamente em virtude da honrabilidade desse cargo, o político do século XX fez da legislatura um modo de vida, ficando, assim, muito mais sucessível a apelos de grupos de pressão econômicos²¹. Por paradoxal que seja, o *lobby*²² tornou-se então instituição permanente no Estado cujo parlamento foi louvado por Madison como a “casa dos sábios”²³.

Fatores políticos e econômicos também passaram a contradizer a doutrina jurídica do mandato representativo²⁴. Havia, obviamente,

¹⁹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, op. cit., p. 121

²⁰ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, op. cit., p. 231.

²¹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, pp. 94 a 109.

²² *Federal Regulation os Lobbying Act, 1946, USA.*. No Brasil o PL. 5470/2005 em tramite na Câmara dos Deputados define “lobby” como: “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros; (art. 2º, VI)

²³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. São Paulo: Abril, p. 99.

²⁴ Para Celso Fernandes Campilongo esta é a principal razão da crise instaurada sobre o conceito de representação política: “A crise da representação política reflete, na verdade, um desajuste entre as formas políticas e as formas

uma relação estreita entre o parlamentar e os grupos sociais que o apoiavam. Tal constatação levou ao ressurgimento da doutrina do mandato imperativo²⁵, que se caracteriza pela equiparação do mandato político àquele disciplinado pelo direito civil. Nesse sentido, a relação representado e representante político passou a ser pensada como uma espécie da relação mandante-mandatário, condicionando completamente a atuação parlamentar aos interesses daqueles que o elegeram. Nessa linha de pensamento, Kelsen foi um dos autores que lançaram duras críticas à teoria do mandato representativo²⁶.

Norberto Bobbio salientou, por outro lado, em defesa do mandato representativo, que o mandato imperativo era característica do Estado autocrático²⁷. De forma semelhante, Giovanni Sartori e Léon

econômicas. Paralelamente à crise das instituições políticas desenvolve-se a crise das formas de trabalho, da organização do ciclo econômico, do papel do Estado no sistema produtivo, etc. Através dessa fenda, ressaltando a reciprocidade entre forma política e forma econômica, a crise da representação pode ser estudada em três dimensões: a crise dos partidos, a irrupção dos movimentos sociais e o neocorporativismo”. (CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. Tese de mestrado apresentada no departamento de Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor José Eduardo Campos de Oliveira, 1987, p. 96).

²⁵ A esse respeito, Courtenay Ilbert também salientou que “*los Parlamentos eran cortos. Los miembros tenían que residir en sus distritos parlamentarios. Recibían de sus electores dietas para gastos. Corporaciones y comunidades subvencionaban a los agentes y delegados*”. (ILBERT, Courtenay Peregrine. *El Parlamento su historia, constitución y practica*. Buenos Aires: Labor, 1930, p. 135).

²⁶ Afirmou enfaticamente que: “Se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito de sua independência do eleitorado, como um órgão representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política. A função desta ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do povo – ou formulado mais corretamente do eleitorado – limita-se à criação do órgão legislativo”. (KELSEN, Hans. *Teoria Geral do direito e do Estado*. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 416).

²⁷ Nesse sentido, confira-se a seguinte passagem da obra de tal autor: “Quem age à base de instruções rígidas é o porta-voz, o nuncio, nas relações internacionais o

Duguit sustentaram que a opção pelo mandato imperativo²⁸ não pode importar na extinção do próprio Estado de Direito. Para tais autores não se pode desprezar o fato de o Parlamento ser um órgão Estatal. Por isso, a despeito da proximidade que o mesmo deve ter com o corpo eleitoral, não se pode confundir a representação política com a representação de interesses privados.

Nessa linha de ideias, mesmo que se admita que os parlamentares sofram importantes influências dos grupos sociais a que se vinculam, deve-se considerar que eles são funcionários (*fonctionnaires*)²⁹ de um órgão de Estado, o Parlamento, que adquire seus poderes da nação que o elegeu³⁰. Com o fim de garantir a identidade entre representante e representado, tais autores indicam então a existência de vínculos de solidariedade social (*solidarité sociale*) e de natureza ética entre mandatários e mandantes. Haveria elementos morais e éticos que aproximam o parlamentar da população, conferindo, assim, legitimidade ao parlamento e a seus ocupantes³¹.

Há ainda a visão de autores que, como Maurice Duverger³² e José Gomes Canotilho³³, levam essa discussão para campo diverso. Esses autores argumentaram que, com a criação de partidos políticos organizados, cuja função é condensar a opinião pública sob bases ideologicamente organizadas, a oposição entre mandato imperativo e

embaixador; a rigidez das instruções não é exatamente um modo característico do agir dos corpos coletivos. É uma característica dos organismos regulados por critérios hierárquicos, isto é, daqueles organismos nos quais o fluxo de poder precede do alto para baixo e não de baixo para cima, e é portanto muito mais adequada aos sistemas autocráticos que aos sistemas democráticos” (BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 64).

²⁸ Cf. SARTORI, Giovanni. *Teoria da representação*, op. cit. p. 78 a 86.

²⁹ Cf. DUGUIT, Leon. *Traité du Droit Constitutionnel*. Paris. BOCCARD. 1928. V. 2. p. 654.

³⁰ Cf. DUGUIT, Leon. *Traité du Droit Constitucional*, op. cit., p. 645.

³¹ Cf. SARTORI, Giovanni. *Teoria da Representação*, op. cit., p. 82.

³² DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro. Zahar. 1970. p. 402.

³³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra. Almeida. 1993. p. 733

representativo perdeu todo sentido. Na verdade, dizem esses autores, a representação política deve ser concebida como uma relação triangular envolvendo o partido e sua ideologia, o representante político e o eleitor representado³⁴.

Com base em visão semelhante à defendida por esses autores, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais diversos dispositivos da Lei dos partidos políticos (Lei 9.096/95). As normas impugnadas nessa demanda³⁵ estabeleciam o que se convencionou chamar de “cláusula de desempenho partidário”³⁶. Os Ministros do Supremo consideraram que a diversidade ideológica representada por partidos que seriam afetados pela cláusula de desempenho e a importância destes agrupamentos partidários na democracia representativa são fatores impeditivos à aplicação da cláusula de desempenho. Considerou-se, assim, que o valor da representação política é fundamentalmente determinado pela ideologia partidária.

³⁴ Neste sentido afirma Canotilho: “A compreensão jurídico constitucional da representação parlamentar não se reconduz ao modelo representativo liberal. A relação deputado-eleitores é hoje substituída por uma referencia triangular onde converge relação entre os eleitores e os partidos e a relação entre os partidos e os deputados, além da relação eleitores-representantes”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra. Almeida. 1993. p. 733).

³⁵ Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

³⁶ O resumo elaborado pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto é elucidativo. Diz ele que “o partido político que não obtiver tais percentuais de votação não terá direito ao funcionamento parlamentar, o que significa a não-formação de bancadas e de suas lideranças, com todas as repercussões que isso pode causar, como a não-participação em comissões parlamentares e o não-exercício de cargos e funções nas casas legislativas. Além disso, o partido somente terá direito a (a) receber 1% (um por cento) do Fundo Partidário (art. 41, II); e (b) à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas 2 (dois) minutos (art. 48). Esses são os contornos normativos da denominada cláusula de barreira instituída pelo art. 13 da Lei nº 9.096/95”. Voto Gilmar Mendes, ADI 1351/DF.

Ou seja, sem a intervenção dos partidos políticos e da pluralidade de influências políticas que esses atores representam no âmbito do parlamento, a representação seria esvaziada em seu conteúdo fundamental³⁷.

Em vista dessas constatações, cabe questionar: se a ideologia partidária exerce função determinante, seja sob o prisma teórico, seja prático, na elaboração do conceito de representação política, qual é o espaço que resta à liberdade da autodeterminação dos parlamentares? A resposta a essa questão passa por três premissas, que decorrem do quanto foi até aqui exposto.

Primeiro, na atual conjuntura institucional e social, não se observa qualquer possibilidade de reviver o antigo paradigma do mandato imperativo. Três razões conferem fundamento a essa conclusão. A primeira delas é a seguinte: essa noção – a representação direta e vinculante de interesses privados no âmbito parlamentar – dificilmente seria posta em prática, pois hoje os interesses sociais são difusos e heterogêneo. Ademais, na atuação parlamentar questões técnicas alheias às considerações e aos interesses de grande parte da população muitas vezes são determinantes. Por fim, muitas decisões parlamentares e de governo devem levar em consideração não só os interesses das gerações presentes, mas também daquelas que estão por vir. Questões como a proteção ao meio ambiente³⁸ ou o equilíbrio das receitas e despesas do regime previdenciário constituem claros exemplos a esse respeito: as decisões a esse respeito não devem pautar-se estritamente no interesse da população de eleitores, mas sobretudo na projeção do interesse das futuras gerações.

³⁷ Neste sentido lê-se no voto do Ministro Gilmar Mendes que: “se os partidos políticos estabelecem a mediação entre o povo e o Estado, na medida em que apresentam lideranças pessoais e programas para a eleição e procuram organizar as decisões do Estado consoante as exigências e as opiniões da sociedade, não há dúvida de que eles atuam nos dois âmbitos” (Voto ministro Gilmar Mendes ADI 1.351/DF).

³⁸ A esse respeito, a Constituição Federal estabelece de forma inequívoca o dever de solidariedade das gerações presentes e futuras no que diz respeito à preservação do meio ambiente equilibrado (art. 225, CF).

A segunda premissa a ser seguida na resposta à questão relacionada ao âmbito de liberdade dos parlamentares tem relação com a ideologia partidária e o poder de direção dos diretórios. A esse respeito, viu-se que o poder da direção partidária está diretamente vinculada com a amplitude da ideologia defendida pelo partido: quanto mais indeterminada e difusa for essa ideologia, maior o poder conferido à direção partidária. Contudo, a não determinação dos conteúdos programáticos dos estatutos partidários é corriqueiramente utilizada como instrumento de campanha e convencimento das massas de eleitores³⁹. Segue-se disso o estreitamento do âmbito de conformação da atuação dos parlamentares. Nesse contexto, admitir que os órgãos de direção partidária tenham poderes de determinar a atuação dos parlamentares, negando a estes a possibilidade de mudança de partido, é abrir caminho à concentração desmesurada de poderes nas mãos da cúpula do partido.

Dessa forma, para que a noção de representação política seja realizada de forma adequada – vinculando-a, como propõem as concepções ante listadas, com a ideologia dos partidos políticos – seria preciso conceber uma ampla reformulação da regulamentação da autonomia partidária. Nesse sentido, a Constituição Federal e a Lei 9.096/95 traçaram algumas diretrizes. Segundo esse bloco normativo, as diretrizes partidárias devem pautar-se pelo respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e também aos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, CF/1988 e art. 2º, Lei 9.096/95). Há mais: os partidos políticos devem ter caráter nacional, vedando-se com isso a defesa de interesses regionais e separatistas, não podem depender de subvenções estrangeiras ou subordinar-se a órgãos dessa espécie (art. 17, II, CF/1988 e art. 3º, Lei 9.096/95). Tais preceitos são reflexo direto às agremiações partidárias da imposição do respeito à soberania nacional. Por fim, aos partidos é vedado ministrar instruções de caráter militar ou paramilitar (art. 17, VI, da CF/1988 e art. 5º, Lei 9.096/95).

³⁹ Cf. MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982. pp. 17 e ss.

Esses preceitos básicos e fundamentais regem a determinação da ideologia partidária. Seria preciso, contudo, que esses princípios fossem adensados para se exigir não só a fidelidade partidária dos parlamentares e representantes políticos, mas também a fidelidade ideológica dos próprios partidos. Ao que parece, o voto proferido pelo ministro Cesar Peluso na consulta 1.398/07 formulada ao Tribunal Superior Eleitoral teve esse sentido: ao admitir a desfiliação partidária quando configurada a mudança do perfil ideológico da agremiação partidária, indica-se que a fidelidade é exigida não só em relação ao candidato eleito, mas também ao partido a que este se encontrava filiado na data da eleição.

A esse respeito, há julgados dessa Corte Suprema eleitoral afirmando que alterações de cunho prático ou programático ligadas a propostas de emendas constitucionais – a reforma do sistema previdenciário – divergências com relação à exigência de investigações tendentes a apurar sistema de compra de votos de parlamentares, e também destituição de funções parlamentares, como a de relator da lei orçamentária anual, sejam todos elementos de convicção e prova de perseguição política ou mudança da orientação partidária⁴⁰. Contudo, essa tarefa não pode ser realizada única e exclusivamente pelo poder judiciário. Por ser tema que envolve a reformulação ampla das ideias e conceitos de ideologia e autonomia partidária, para não dizer da própria liberdade dos representantes políticos, essa discussão deve ser realizada em um debate que envolva todos os poderes e funções da república – executivo, legislativo e judiciário. Eventualmente, seria conveniente até mesmo uma consulta pública para que fosse determinado o nível de autonomia que se deve reconhecer à direção das agremiações partidárias. Essa constatação leva à consideração da terceira premissa da resposta à questão analisada.

O âmbito natural da aferição da responsabilidade funcional da atuação parlamentar é o próprio Parlamento. Por isso, a Constituição Federal criou mecanismos, como por exemplo o processo de perda

⁴⁰ Nesse sentido, confira-se o julgado na Petição de nº 2.773/09, sobretudo o que se afirma no voto de vista do ministro Arnaldo Versiani.

de mandato parlamentar por quebra de decoro, para responsabilizar os agentes políticos que abusem de suas prerrogativas parlamentares (art. 55, § 1º, CF/1988), não cumpram com os deveres inerentes ao mandato, pratiquem atos que afetem sua dignidade (art. 244, do RICD⁴¹), ou então proferiram discursos em seja incitada a prática de crime ou termos ou expressões criminosos sejam utilizados (art. 244, § 1º, do RICD). Para conferir maior legitimidade, e conseqüentemente maior representatividade, ao mandato parlamentar, bastaria fortalecer esse procedimento.

Para tanto, a primeira medida a ser adotada seria modificação da forma de deliberação das decisões finais desses processos – atualmente, por força de norma constitucional expressa (art. 55, § 2º, CF/1988), o processo de quebra de decoro parlamentar é decidido por deliberação secreta. É interessante observar que, ao contrário do que comumente se alega, essa regra depõe contra a manutenção da liberdade dos representantes políticos: dado que a votação que determina a perda do mandato é realizada secretamente, qualquer defesa ou alegação dos acusados é potencialmente inoperante e ineficaz – observe-se em tal procedimento a convicção dos julgadores não se forma necessariamente no foro íntimo, tal qual ocorre no procedimento de julgamento do tribunal do júri popular, pois no julgamento da quebra de decoro não há preceito que imponha a incomunicabilidade dos jurados – é o que garante o Processo penal brasileiro (art. 466, § 2º, CPP).

Por isso, o julgamento da quebra de decoro parlamentar pode ter fundamento em critérios única exclusivamente políticos, o que configura patente limitação ao âmbito de liberdade dos parlamentares. Afinal, toda e qualquer posição minoritária mais polêmica pode ser o motivo implícito, mas não declarado, do processo de cassação do mandato por quebra de decoro parlamentar – reconhece-se, com isso, implicitamente o poder da maioria sobre a minoria parlamentar.

Ademais, como bem observa a doutrina especializada “o exercício do mandato político pressupõe coragem cívica que leve ao

⁴¹ Tal sigla se refere ao Regimento interno da Câmara dos deputados federal.

enfrentamento das pressões – afinal, elas fazem parte do processo político –, cabendo ao eleito enfrentá-las publicamente, e não, a pretexto de livrar-se delas, instalar-se sob o manto confortável do sigilo”⁴². Enfim, se devidamente regulamentado e publicizado o processo de cassação de mandatos parlamentares por quebra de decoro poderá ser peça importante na construção e garantia de instrumentos mais eficazes e legítimos de representação política.

Essas considerações parecem indicar que, antes de enveredar pela judicialização da aferição da responsabilidade política e da legitimidade dos representantes populares, seria preciso – e preferível – considerar as possibilidades abertas pela própria ordem constitucional. Como foi aqui observado, bastaria a alteração de um preceito constitucional para que o processo de cassação de mandato parlamentar pudesse cumprir, com razoável grau de satisfação teórica e prática, as exigências impostas pelos imperativos de legitimidade e autonomia dos representantes políticos. Tal solução tampouco afetaria o princípio da separação das funções do Estado. Trata-se, portanto, de solução preferível à trilhada pelos tribunais superiores nacionais.

III. Considerações e conclusivas e críticas ao empreendimento ativista do Supremo Tribunal Federal

Os itens anteriores deste trabalho delinearão os principais aspectos teóricos e práticos relacionados aos conceitos clássicos de representatividade parlamentar, mandato representativo e mandato imperativo. Buscou-se demonstrar que tais conceitos funcionam como fundamento interpretativo da ordem constitucional republicana – este caminho argumentativo foi trilhado com o objetivo de elucidar as principais discussões e tensões políticas e jurídicas relacionadas à independência do mandatário político. Ressaltou-se neste sentido que, a partir da interpretação destes conceitos podem ser analisadas

⁴² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O sigilo no sistema democrático. In: *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. Flávio Luiz Yarshell e Maurício Zanoide de Moraes (org.), São Paulo: EPD Editora, 2005, p. 237.

questões relevantes relacionadas à independência e liberdade do Parlamento, dos parlamentares, assim como à responsabilidade destes órgãos e funcionários.

Tal percurso demonstrou que a noção de representatividade autônoma dos representantes políticos sustenta a necessidade de sua liberdade de atuação. Todavia, observou-se também que, em algumas hipóteses, a liberdade do representante político entra em rota de colisão com a necessidade de se estabelecer uma representatividade adequada dos interesses dos eleitores.

A esse respeito, são paradigmáticas as decisões jurisdicionais ligadas à extinção do mandato parlamentar por infidelidade partidária. A análise acurada dessas mesmas decisões também demonstra quão tênue é a linha divisória que separa as atuações política e jurídica do judiciário: ao arrogar para si a competência da definição de conceitos estritamente políticos envolvendo as diretrizes ideológicas dos partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal deixa de exercer a competência que lhe é própria – o guardião da ordem constitucional – para tornar-se o guardião da moralidade política e das diretrizes partidárias.

Por perturbadora que possa ser, a única conclusão realista a que pode chegar este trabalho é bastante cética no que diz respeito a este empreendimento ativista do Supremo: falta a esse órgão tomar consciência das reais complexidades do procedimento democrático e de suas condições. O Supremo não é, não pode ser, nem será o salvador de todos os males da democracia brasileira. Na verdade, decisões como as aqui analisadas demonstram justamente o contrário: ao interferir severamente na definição de temas importantes do processo democrático, a Suprema Corte brasileira não consegue impedir a realização de acertos político-eleitorais que são característicos do Brasil.

Para se chegar a essa conclusão não é necessário tecer grande argumentação. Basta observar que, mesmo depois das decisões, auto proclamadas pelo Supremo Tribunal Federal como “moralizantes” do processo eleitoral, o jogo democrático continua o mesmo: realizam-se amplas alianças eleitorais, os programas partidários são indistintos, as campanhas são centradas em personalidades e pessoas, não idéias e,

acima de tudo, o representante continua distante do eleitorado. Estes pontos fundamentais do sistema político não foram minimamente alterados. Mais do que isso, importa constatar é que não o serão, a não ser que o órgão superior do judiciário se considere órgão superior da e à Constituição. Tomar consciência desse fato seria importante ao menos para que a discussão de propostas no sentido do aprimoramento do sistema político partidário brasileiro ocorresse no âmbito que lhe é natural: a esfera política.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Imunidades parlamentares*. Brasília. Câmara dos deputados. 1982.

_____. O sigilo no sistema democrático. In: *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. Flávio Luiz Yarshell e Maurício Zanoide de Moraes (org.), São Paulo: EPD Editora, 2005, p. 237.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2002.

ATALIBA, Geraldo. *Constituição e república*. São Paulo. Malheiros. 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo. Malheiros. 2006.

_____. *Política e Constituição*. São Paulo: Forense. 1978.

BROSSARD, Paulo. *O Impeachment, aspectos da responsabilidade do presidente da república*. São Paulo. Saraiva. 1992.

_____. *Imunidade parlamentar*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Senado Federal. Ano 16. nº. 63. 1979.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo. Paz e Terra. 2004.

BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México. Fondo de Cultura Econômica. 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra. Almeida. 6ª Edição. 1993.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar*. São Paulo. Atlas. 2005.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. Tese de mestrado apresentada no departamento de Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 1987.

COSTA, Tito. *Cassação de mandatos eletivos municipais*. In Revista dos Tribunais. Ano 82. Janeiro de 1993. Volume 687.

DUGUIT, Leon. *Traité du Droit Constitutionnel*. 3^{ème} ed., Paris. BOCCARD. 1928, t. II e IV.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos políticos*. Rio de Janeiro. Zahar. 1970.

FORTES, Luiz Roberto Salinas. *Paradoxo do espetáculo: política e poética em Rousseau*. São Paulo. FAPESP. 1997.

GIL, Maria D'Alva. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo. Edições Símbolo. 1980.

HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo. Martins Fontes. 2000.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito constitucional da Republica federal da Alemanha*. Tradução da 20^a Edição Alemã. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor. 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo. Martins Fontes. 2000.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo. Saraiva. 2001.

_____. *A democracia possível*. São Paulo. Saraiva. 1978.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. São Paulo. Abril. 1985.

ILBERT, Courtenay Peregrine. *El Parlamento su historia, constitución y practica*. Buenos Aires. Labor. 1930.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Barcelona. Ariel. 1965.

LEFORT, Claude. *Pensamento político*. São Paulo. Paz e Terra. 1991

MARX, Karl. *A questão judaica*. São Paulo. Editora Moraes. 1991.

SCHIMITT, Carl. *Théorie de la Constitution*. Paris. PUF. 1993.

SOUSA, José Pedro Galvão de. *Da representação política*. São Paulo. Saraiva. 1971.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 24^a Edição, revista e atualizada nos termos da Reforma constitucional. São Paulo. Malheiros. 2005.

SILVA FILHO, Derly Barreto. *O STF e o controle dos atos parlamentares*. São Paulo. Malheiros. 2003.

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

REALE, Miguel. Decoro Parlamentar e cassação de mandato eletivo. In. *Revista de Direito Público*. São Paulo. RT. N.º 10. 1960.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo. Abril Cultural. 1978

VIANNA, Oliveira. *O idealismo da constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1939.

Recebido em 22/11/2010 – Aprovado em 03/05/2011