



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDO LUIS COSTA FERNANDEZ

**O INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A SUA
EFETIVIDADE**

Salvador
2013

FERNANDO LUIS COSTA FERNANDEZ

**O INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A SUA
EFETIVIDADE**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador:

Salvador
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDO LUIS COSTA FERNANDEZ

O INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A SUA EFETIVIDADE

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2013.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a análise do instituto da fidelidade partidária e como a sua efetiva aplicação influencia as instituições partidárias, bem como o próprio regime democrático. O estudo apresentado ao leitor terá como base a legislação, doutrina e, eventualmente, jurisprudência, de modo que seja fornecido substrato argumentativo suficiente para embasar posicionamentos que venham a ser tomados. O segundo capítulo trará as principais características da democracia, expondo o desenvolvimento histórico desde sua origem até os dias atuais, listando as espécies de democracia, e dando ênfase ao modelo de representação participativa. O capítulo seguinte dará ensejo ao estudo dos partidos políticos, a importância dessas instituições para o fortalecimento do regime democrático, analisando as normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam as organizações partidárias. Além disso, será relatado a essencialidade dessas instituições para o sistema representativo, e como elas vêm perdendo credibilidade na atualidade. No quarto capítulo será analisado o instituto da fidelidade partidária, expondo que a titularidade do mandato jurídico é do partido que elegeu o candidato, conforme preceitua o TSE. A abordagem do tema é concluída com a necessidade de normatização da matéria, visando uma aplicação mais rígida de tal instituto, podendo, dessa forma, alcançar a efetividade.

Palavras-chave: Democracia; Partidos Políticos; Fidelidade Partidária.

ABSTRACT

This work aims to analyze the institution of party loyalty and how their effective application influences the party institutions and the democratic system itself. The study presented to the reader will be based on law, doctrine and eventually jurisprudence, so that is supplied substrate argumentative enough to support positions that may be taken. The second chapter will bring the main features of democracy, exposing the historical development from its origin to the present day, listing the species of democracy, and emphasizing participatory representation model. The following chapter will give rise to the study of political parties, the importance of these institutions to strengthen the democratic system, analyzing the constitutional and infra governing party organizations. Furthermore, it will be reported the essentiality of these institutions to the representative system, and how they are losing credibility today. In the fourth chapter will analyze the institution of party loyalty, exposing that the ownership of the legal mandate is the party that elected the candidate, as provided in TSE. The approach to the subject is completed with the need for standardization of matter towards a stronger enforcement of such institute and can thus achieve effectiveness.

Keywords: Democracy; Political Parties; Partisan Loyalty.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

art.	artigo
CF	Constituição Federal da República
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
MS	Mandado de segurança
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DEMOCRACIA	10
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	10
2.2 ESPÉCIES	13
2.2.1 Democracia Representativa X Participativa	15
2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	16
3 PARTIDOS POLÍTICOS	20
3.1 IMPORTÂNCIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA	20
3.2 O DESVIRTUAMENTO DOS PARTIDOS NA ATUALIDADE	23
3.3 DITADURA INTRAPARTIDÁRIA	26
3.4 OS PARTIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO	28
3.5 DO PLURIPARTIDARISMO	32
4 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	33
4.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO	35
4.1.1 Na Constituição Federal de 1988	35
4.1.2 Nas normas Infraconstitucionais	36
4.1.3 Na Resolução n.º 22.610 de 2007 – TSE	37
4.1.3.1 Hipóteses de troca da legenda com a manutenção do mandato	40
4.2 INFIDELIDADE X INDISCIPLINA PARTIDÁRIA	44
4.3 DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE X LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA	46
4.4 ENTENDIMENTO TSE	53
4.5 ENTENDIMENTO DO STF	56
4.6 PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº. 23 DE 2007	58
4.7 ESTUDO DE CASOS CONCRETOS	59
4.7.1 Infidelidade Antes e Durante a Eleições	59
4.8 UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DA TROCA DE PARTIDOS	61
4.8.1 A patológica dança das cadeiras	61
5 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão do curso de graduação em direito tem como objetivo central tratar sobre o tema fidelidade partidária, abordando suas principais características e alguns pressupostos inexoravelmente necessários para o entendimento claro desta pesquisa.

Será utilizado como fontes a Constituição Federal de 1988, o Código Eleitoral, outras legislações eleitorais, bem como doutrina e jurisprudência acerca do tema.

O foco deste trabalho é informar que existem outras formas que podem configurar a violação ao instituto da fidelidade partidária, além da mudança injustificada de partido, e como elas são lesivas à representação democrática em um Estado de Direito.

Dessa forma, será demonstrado que é preciso estabelecer parâmetros mais rígidos ao combate dessa conduta, conferindo, portanto, uma aplicação mais eficaz desse instituto.

No primeiro momento abordar-se-á sobre as características da Democracia, sendo analisado a origem e evolução histórica desse regime político, até a explicação do modelo de democracia adotado pelo Brasil. Ainda, será demonstrada a relação intrínseca entre o instituto da fidelidade partidária e a Democracia, analisando a evolução do seu caráter representativo clássico para um enfoque no viés participativo, demonstrando, sempre, seu caráter dinâmico de evolução e, conseqüentemente, adaptação às necessidades de uma sociedade em um determinado momento histórico.

Após a demonstração acima, ainda no contexto da democracia, será realizado um estudo detalhado acerca do sufrágio popular e a sua intrínseca relação com a democracia e o direito eleitoral, bem como os seus tipos e instrumentos de materialização.

No terceiro capítulo, buscar-se-á demonstrar a importância dos partidos políticos para a consolidação da democracia, as formas de organização e competência dessas instituições para disporem sobre determinadas matérias internas, além de demonstrar a sua essencialidade à materialização dos instrumentos do sufrágio,

evidenciando a necessidade de filiação nessas instituições para concorrer a cargo político eletivo.

Ainda no que tange aos partidos políticos, será tratado da ditadura intrapartidária, da patologia que assola os partidos na atualidade e o transformam em verdadeiras oligarquias, onde o diálogo não existe.

Nesse contexto, demonstrar-se-á a necessidade de uma aplicação mais efetiva ao instituto da fidelidade partidária, sendo este o tema tratado no capítulo seguinte.

No tópico seguinte será feito uma análise minuciosa do instituto da fidelidade partidária, sendo abordada a questão da titularidade do mandato político, e como o desrespeito a este instituto pode ser prejudicial à democracia e aos partidos políticos.

Nesse sentido, será demonstrado que a omissão legislativa acerca da matéria foi o principal fator para o ativismo judicial do TSE, editando a Resolução Nº. 22.610 de 2007.

Percebe-se, portanto, a necessidade de normatização desse instituto com maior rigor, devido a sua relevante função para o fortalecimento dos partidos e da própria democracia, respeitando a fiel tradução da vontade popular e garantindo, não só a normalidade, mas também a legitimidade do processo eleitoral.

Ademais, será abordado nesse estudo a necessidade de ampliação do conceito da fidelidade partidária, não se restringindo a troca injustificada de partidos, pois esta é apenas uma das formas de caracterizar fraude à soberania popular.

Deste modo, estará demonstrada a necessidade de uma aplicação mais rígida deste instituto, podendo, dessa forma, alcançar sua efetividade.

Será realizado um estudo de casos concretos, expondo em números a situação preocupante dessa patologia do Legislativo brasileiro.

A pesquisa trará também levantamentos de dados que demonstrem em números e gráficos a frequência dos casos de infidelidade por parte dos mandatários, e em quais situações levaram a efetiva perda do mandato.

Por fim, serão abordados os pontos essenciais que contribuíram para a formação de toda esta pesquisa, mostrando que a partir da aplicação mais efetiva do instituto da fidelidade partidária será possível construir um regime democrático de direito onde

todos os partidos políticos sejam entidades fortes que resguardem uma verdadeira coesão ideológica.

2 DEMOCRACIA

A Democracia pode ser conceituada como um regime político em que o poder repousa na participação efetiva do povo, sendo deste a autonomia de influir nos rumos do Estado. O povo é, portanto, a fonte e o titular de onde emana todo o poder nos regimes políticos democráticos, seja pela sua forma direta ou indireta, confirmando o princípio da soberania popular (SILVA, 1998, p. 129-130).

Importante esclarecer que esse regime caracteriza-se pela singularidade de cada representante da sociedade, de modo que cada pessoa representa um voto, confirmando, portanto, o princípio da isonomia – igualdade formal.

Verifica-se na atualidade uma busca por muitos governos de se auto intitulem como Democráticos, mesmo os que possuem regimes políticos distintos e, por vezes incompatíveis. Isto pauta-se na necessidade dos governos de se afirmarem como legítimos, de modo que, essa busca incessante seja considerada como o maior fetiche da modernidade. (BARREIROS NETO, 2009, p.11)

Neste capítulo serão abordadas as formas como a democracia pode se revelar e a sua importância para a consolidação do direito eleitoral, já que ela é, na verdade, pressuposto material de existência para este ramo do direito, e sem ela não persistirá seu objetivo maior.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A democracia como um regime político de governo tem como marco de referência a Grécia, mais precisamente Atenas. É nessa polis que se funda o berço da civilização democrática, trazendo ideais inovadores à forma de participação popular na tomada de decisões políticas do governo.

Ferreira Filho (2003, p.81-82) elucida o modo de concretização da democracia ateniense, ao dizer que “todo cidadão ateniense tinha direito de participar, usando da palavra e votando, na assembleia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais”.

Apesar de ser um governo decidido pelo povo, apenas era considerado cidadão, e conseqüentemente tinha direito a voto, os homens naturais de Atenas que tinham descendência hereditária ao tempo de Sólon.

Com isso o numeroso grupo de metecos, estrangeiros ou descendentes, que representavam importante fator da grandeza econômica de Atenas, era posto à parte de qualquer participação política, que, como era do tempo, também se negava as mulheres. (FERREIRA FILHO, 2003, p.81-82)

Diante desses ensinamentos, tem-se que a democracia em Atenas era exercida diretamente por aqueles considerados como cidadãos, diante do princípio da maioria, representando fidedignamente a tradução da vontade popular. De modo que não havia a figura do mandatário para exercer a soberania popular por meio da representação.

Como bem aponta Aras (2006, p.2), esta forma de governo só foi possível devido às pequenas dimensões dos grupos sociais, sendo possível reunir em assembleia todos os cidadãos para as tomadas de decisões políticas.

No início do século VI surge em Roma um regime político democrático pitoresco, distinguindo-se da democracia ateniense, vez que distanciava o povo das decisões políticas por meio de seus representantes aristocráticos.

Esses representantes exerciam cargos vitalícios e hereditários sendo esta outra característica própria do modelo romano, já em Atenas havia uma renovação anual do senado.

É diante dessas diferenças tão marcantes que Aras (2006, p.7) questiona se o modelo romano pode realmente ser tratado com uma democracia.

Após o declínio do império romano e, por conseqüência, do seu modelo controverso de democracia, instaurou-se o regime absolutista por toda a Europa, sendo este um período obscuro, onde a democracia deixou de existir. Este momento histórico ficou conhecido como idade das trevas.

Só então com as manifestações populares das Revoluções Inglesa e Francesa, bem como a independência dos Estados Unidos da América, entre os séculos XVII e XVIII, que a democracia foi reestabelecida.

Nesse momento histórico havia um novo pensamento econômico e social voltado para ideais liberais, comandado pela classe burguesa que ganhava cada vez mais força político-social.

O novo pensamento burguês dominante reformulou a estrutura política daquela época, fazendo surgir a democracia moderna, pautada em um governo representativo, ou seja, haveriam representantes eleitos pelo povo para comandar a máquina pública.

A democracia moderna refletida pelo idealismo liberal burguês tinha como características principais,

A liberdade individual, que proporciona aos cidadãos o direito de decidir e a responsabilidade de determinar suas próprias trajetória e dirigir seus próprios assuntos; igualdade perante a lei; sufrágio universal e educação universal; o princípio da maioria. (ARAS, 2006, p.11)

Ocorre que, a igualdade prevista no discurso liberal era meramente do ponto de vista formal, daí teve-se como consequência a intensificação das desigualdades sociais, como bem evidencia Barreiros Neto (2009, p.50):

O regime da democracia encontrava-se desacreditado, pois era o discurso democrático que sustentava a opressão econômica imposta pelo capitalismo liberal implementado a partir da Revolução Francesa e que gerara tanta desigualdade.

Observa-se que, diante da essência do capitalismo liberal refletida nesse momento histórico, de não intervenção do estado na economia, constatou-se que era necessário dar mais efetividade à participação popular na condução das decisões políticas, econômicas e sócias, dando ênfase a esta última. Desse modo, passa a surgir, no fim do século XIX e início do XX, uma ideologia intervencionista pautada em ideais marxistas. Esta é a democracia social, ou seja, o Estado do bem estar social que tem por escopo garantir a igualdade material (FERRAZ, 2011, p.1).

A esse respeito, Aras (2006, p.31) faz algumas considerações:

É nesse cenário liberal-burguês que a democracia e o Estado moderno se constituem e são influenciados na passagem do século XIX para o XX pela figura do Estado Social de Direito, chegando aos nossos dias adaptadas aos acertos e desacertos da sociedade contemporânea, em que o seu traço peculiar não é mais o amortecimento dos anseios populares pela utilização da máxima *Panis et circenses*, da religião e do ópio, mas, sim, do consumismo desenfreado e a volativização do político, sendo o social identificado pelo termo "massa".

Diante dessa visão bastante atual da democracia, tem-se que houve uma alienação da participação popular, de modo que pode-se caracterizar o povo como verdadeiras marionetes, uma massa sem identificação, encrostada numa sociedade pautada pelo consumismo.

2.2 ESPÉCIES

Não há dúvidas sobre o caráter dinâmico do conceito de democracia, já que ela vive em constante mutação diante dos anseios sociais de uma determinada época. Entende-se democracia, portanto, como verdadeiro elemento histórico, conforme expõe Silva (2009, p.125-126):

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreendendo que a história destes a envolve na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo.

Ao longo dos anos foi se desenvolvendo alguns conceitos de Democracia, sendo o de Abraham Lincoln, aquele que mais se assemelha à origem etimológica da palavra grega, que significava poder do povo (ARAS, 2006, p.1). Para este ex-presidente norte americano a Democracia se resumia ao governo do povo, pelo povo e para o povo.

Em seguida Churchill a definiu como o pior de todos os regimes, à exceção de todos os outros. Este estadista britânico conseguiu traduzir a verdadeira essência do regime democrático, revelando o seu caráter contraditório pela própria lógica paradoxal da condição humana da necessidade de se viver em sociedade e, concomitantemente, do homem ser o lobo do homem (BARREIROS NETO, 2011, p.23).

Percebe-se que a democracia é um conceito em constante evolução, mas dela jamais deverá ser dissociada a ideia de soberania popular, pois é através dela que se legitima a participação popular, confirmando, assim, um Estado como Democrático de Direito.

Esta foi a tônica estabelecida pelos arts. 1º, parágrafo único e 14º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º - § único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

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

I- Plebiscito;

- II- Referendo;
- III- Iniciativa popular.

Como bem expõe o art. 14 da CF, a soberania pode se manifestar de duas formas, sendo direta quando o povo exerce sua participação por meio dos três incisos acima elencados, ou indireta quando elege representantes que atuarão em seu nome (CARNEIRO, 2007, p.30).

Partilham do mesmo pensamento Thales e Camila Cerqueira (2012, p.77), afirmando que a democracia brasileira é semidireta, já que o poder é exercido mediante representantes no Poder Legislativo e Executivo, ou de forma direta quando por meio de três mecanismos: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Dessa forma, a soberania popular será exercida pelo sufrágio, que é o poder que se reconhece a certo grupo de pessoas para participar na gerência da vida pública, sendo exercido através do voto, no que tange às eleições; das consultas no que diz respeito ao plebiscito e o referendo, tendo por fim a iniciativa popular de lei.

Percebe-se que não seria possível adotar nas sociedades modernas o exercício da democracia direta, também denominada ideal ou pura, a exemplo do que ocorria nas sociedades atenienses, em que os cidadãos deliberam diretamente sobre os assuntos legislativos sociais e políticos, sem que haja um intermediador na manifestação de vontade de cada um (SILVA, 2009, p.136).

Este modelo torna-se inviável nos tempos atuais devido à dimensão dos Estados e a complexidade dos problemas sociais, portando-se como verdadeira utopia. Assim, surgiu a democracia indireta, também chamada de representativa, em que o exercício do poder é transmitido para representantes do povo. Excepcionalmente, será facultado o exercício direto do poder soberano, conforme os três casos elencados.

Barreiros Neto (2009, p.48) arremata essa questão ao concluir que:

No mundo moderno, com o crescimento dos Estados e a inviabilidade da democracia direta, torna-se imperioso o sistema representativo, reconhecido, assim, como o único capaz de evitar o arbítrio, a exclusão e propiciar a soberania popular.

Existe ainda a democracia cesarista, também conhecida como plebiscitária, comum entre os líderes populistas. Nela há uma constante realização de consultas para buscar maior interação entre o governante e o povo, conferindo

legitimidade a suas decisões. O governo de Hugo Chavez, na Venezuela, foi um exemplo.

Segundo Ferreira Filho (2003, p.94-95), esta espécie de democracia mascara os governos autoritários e antidemocráticos em busca do alcance da legitimidade, sendo “uma ditadura disfarçada pelo chamamento de massas chamadas a referendar entusiasticamente as decisões do homem forte”.

Por último, a democracia consensual é o modelo que tem no acordo sua característica fundamental, além de:

Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias; relações equilibradas entre ambos os poderes; sistemas multipartidários; representação proporcional; sistemas coordenados e corporativistas visando ao compromisso e à concertação; governo federal descentralizado; divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas; constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias; sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional; bancos centrais independentes (AREND LIJPHART, 2003, p.19).

Observa-se a importância do estudo dessas espécies de democracia para o melhor entendimento da sua relação com o instituto da fidelidade partidária.

2.2.1 Democracia Representativa X Participativa

O Brasil adotou o modelo de democracia semidireta ou participativa, pautado no mandato representativo partidário, o qual consiste em meios para que o povo participe da vida política do Estado. Neste modelo, além da escolha periódica de representante (eleições), existem também outros meios de participação direta do povo no exercício do poder, ou seja, no exercício do sufrágio.

Percebe-se que a democracia participativa tomou novos contornos e notoriedade na medida que a democracia representativa clássica, proveniente do estado liberal, tornou-se ilegítima, já que aumentou a desigualdade social e não conferiu efetividade à representação popular, percebida pelo distanciamento entre o representantes e o povo, verdadeiro detentor do poder.

Nesse ínterim, surgiram ao redor do mundo novas ideologias autoritárias, contrárias à democracia, pois visavam a concentração total de poder nas mãos do governante,

mitigando a participação popular nas tomadas de decisões. Tem-se como exemplo dessas ideologias o nazismo de Hitler na Alemanha, o fascismo de Mussolini na Itália e o absolutismo de Stalin na União Soviética.

Diante da necessidade de combater esses modelos totalitários e de reformular o sistema da democracia representativa clássica, surge a concepção da democracia participativa, também conhecida como semidireta.

Conforme Barreiros Neto (2009, p.50), fez-se necessário implementar nessa nova concepção alguns preceitos utilizados na antiga democracia grega, de modo que pudesse tratar a patologia presenciada no modelo clássico, qual seja: desigualdade social e falta de participação popular no processo político.

A respeito desta última, Bonavides (2003, p.275) expõe que:

Com a democracia semidireta a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendun, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

Desse modo, a democracia participativa passou a ser concebida como um modelo ideal de governo, o fetiche buscado por muito governos, conferindo ao seu povo otimização na participação das tomadas de decisão.

2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Pelos ensinamentos de Barreiros Neto (2009, p.53), a democracia representativa é constituída, dentre outros elementos, do sufrágio popular e o mandato político-representativo.

Como visto anteriormente, o sufrágio é a expressão da soberania popular que tem o direito, bem como o dever de participar na gerência da coisa pública, conforme as hipóteses do art. 14 da CF de 88.

A respeito do sufrágio popular, Ramayana (2011, p.3) entende que:

O sufrágio é a emanção, o desejo, a vontade política do cidadão expressada pelo voto, que pode resultar na eleição de representantes, ou na decisão direta sobre certos temas de interesse público da sociedade. O

voto deve significar o efetivo exercício de manifestação livre e soberana de vontade.

É esse o verdadeiro sentido que deve ser empregado ao significado do sufrágio, como uma forma de materialização, concretização do exercício de manifestação livre e soberana de vontade, ou seja, da soberania popular.

Analisando os tipos de sufrágio, percebe-se que sua materialização pode ocorrer tanto pelo modo universal como o restrito. A diferença entre eles é o tipo de restrição imposta, já que em ambos haverá espécies dessas restrições. O que definirá o seu enquadramento em um ou outro tipo é razoabilidade ou não de tais restrições. Sendo, por exemplo, razoável o impedimento ao menor de 16 anos de exercer o sufrágio. Este impedimento, portanto, não retira o caráter de universalidade do sufrágio.

No sufrágio restrito existem limitações que ofendem o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana do eleitor, podendo ser reveladas pelo grau de instrução (sufrágio capacitário); pela riqueza (censitário); pela etnia (racial) e outros que estipulam a religião e o gênero como formas de limitação.

O sufrágio divide-se também em plural ou singular, sendo que naquele o indivíduo tem direito de exercer mais de uma vez seu direito a voto, fazendo com que seu poder de sufrágio seja mais forte do que os outros. Já o sufrágio singular confirma a igualdade formal, seguindo a lógica de Rousseau: Um homem, um voto.

Aplicando-se os critérios de razoabilidade é sim possível aplicar nas sociedades modernas o exercício pleno do poder de sufrágio a todos os cidadãos, sendo válida a lição aristotélica de que todos que vivem na *polis* devem participar da definição de seus destinos.

Vive-se hoje, nas sociedades modernas e democráticas, o sufrágio universal com algumas restrições razoavelmente impostas. O ordenamento pátrio não poderia ser diferente, garantindo como cláusula pétrea um sufrágio universal e singular, além do voto direto e secreto.

O outro elemento da democracia apontado é o mandato político representativo, tendo sua origem na ascensão da classe burguesa ao poder, e que acabou sendo reformulado diante da falta de concretização da participação popular e do crescimento das desigualdades sociais. Aras (2006, p.59) relata que a reformulação

foi inevitável, vez que a representação ocorreu em caráter parcial, nos moldes de uma representação oligárquica.

Diametralmente oposto, está a figura do mandato imperativo, presente nos regimes totalitários, onde os eleitores podiam revogar o mandato dos políticos eleitos que não cumprisse suas obrigações.

Verifica-se nesse tipo de mandato um elemento importante, que é o fortalecimento dos partidos políticos, muito ausente nos mandatos representativos partidários da atualidade. Nesse cenário era possível o fortalecimento dos partidos porque o povo tinha o poder de fiscalizar seus representantes e revogar os mandatos em caso de descumprimento dos objetivos e ideários do partido ao qual o político estava aliado.

Nessa situação, os eleitos eram totalmente subordinados aos eleitores ou partidos, obrigando-se a votar de acordo com a vontade destes. Fica evidente a dependência dos eleitos, sendo furtada toda a sua autonomia no curso do mandato.

O austríaco Hans Kelsen reformula o conceito de mandato imperativo, adaptando-o para o que ele concebeu de Estado de Partidos ou Democracia Partidária. Nesse modelo (MEZZARROBA, 2004, p.77-79):

O partido passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação de diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que, em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas. Nesse novo modelo, “os verdadeiros candidatos” passariam “a ser os partidos com os seus programasse não os indivíduos que postulam cargos eletivos”. A imperatividade decorreria da fidelidade partidária. Vale dizer que os mandatos pertenceriam ao partido político, e os seus “titulares devem obedecer à disciplina destes, sob pena de serem destituídos e substituídos”. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro.

O professor conclui afirmando que o fato de se acolher a teoria do mandato partidário não implica o alinhamento à tese do mandato imperativo, vez que o modelo de Kelsen não possui poder de revogação dos mandatos. Apesar de não poderem revogar o mandato de seus representante, esses eleitores tem o poder de fiscalizar seus representantes, que segundo Barreiros Neto (2009, p.61):

São obrigados a submeter-se ao cumprimento das diretrizes partidárias legitimamente estabelecidas, sob pena de perda dos seus mandatos. Daí a

incontestável necessidade de valorização do princípio da fidelidade partidária como basilar à engenharia da representação política contemporânea.

Conforme será demonstrado a seguir, é justamente com o intuito de proteger as instituições democráticas de um Estado, e todo o sistema político representativo, que se impõe a importante tarefa do estudo da fidelidade partidária, visando, incondicionalmente, uma aplicação mais efetiva desse instituto.

3 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos surgem como condição *sine qua non* para o exercício do mandato representativo, sendo um imperativo constitucional a filiação do candidato para que se torne elegível.

Os partidos políticos são considerados de fundamental importância na instrumentalização da democracia brasileira. Segundo Jaime Barreiros Neto (2011, p.97): “É fundamental para o fortalecimento de nossa democracia que os partidos sejam respeitados como verdadeiros canais de interlocução da vontade popular e da consagração do pluralismo político”.

José Jairo Gomes (2011, p.82) é mais enfático ao afirmar que além de essenciais, tais entidades detêm o monopólio do sistema eleitoral, chegando a definir o perfil assumido pelo estado. Dessa forma, conclui o autor afirmando que não há, com efeito, representação popular e exercício do poder sem a intermediação partidária.

Fernando Pimenta (2008, p.33) confirma esse pensamento ao dizer que “é ponto unanimemente assentado que a democracia representativa não se faz possível sem partidos políticos”.

Kelsen foi um dos maiores defensores da democracia pelos partidos, contrariando o pensamento clássico existente de que eles eram “males necessários” e passando a reconhecê-los como instrumentos úteis e indispensáveis para a fiel realização da soberania popular, ou seja, para a concretização da democracia (BARREIROS NETO, 2011, p.77).

3.1 IMPORTÂNCIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Na contemporaneidade os partidos políticos vêm desenvolvendo um papel muito importante de unificadores de ideias, sendo considerado por Bonavides (2003, p.346) como “uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização de fins propugnados”.

No mesmo sentido, Silva (1998, p.395) define que

O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.

Tem-se, portanto, que os partidos políticos são instituições essenciais ao desenvolvimento e à consolidação da soberania popular, pautando-se como canais de interlocução entre os diferentes segmentos sociais, de modo a aglutinar ideais e instrumentalizar o debate democrático entre as mais diversas correntes políticas existentes nas sociedades pluralistas. (BARREIROS NETO, 2009, p.81)

Importante ressaltar o protagonismo que os partidos exercem na consolidação da democracia, pois é exclusivamente através deles que os candidatos podem pleitear um mandato político, sendo vedadas as candidaturas avulsas, ou seja, candidaturas de pessoas que não estejam filiadas a partidos políticos. Eis o que preceitua o artigo 14, § 3º, V da Constituição e art. 87 do Código Eleitoral, *in verbis*:

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

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

(...)

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

(...)

V - a filiação partidária

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição.

Esses artigos demonstram a essencialidade dos partidos políticos para as eleições, pois sem a filiação o indivíduo não poderá participar do pleito, já que não alcançará o deferimento do registro pela justiça eleitoral, diante do não preenchimento do requisito previsto pelos artigos acima citados.

É nessa linha de raciocínio que Rollo e Carvalho (2005, p.11) concluem que as atividades partidárias carregam em si uma boa parcela de interesse público:

Importa, desde logo, caracterizar o partido político como uma sociedade de pessoas destinada ao cumprimento de finalidades de notório interesse público. São instrumentos de ação política indispensáveis para o exercício dos direitos políticos individuais, na medida em que a filiação partidária é condição de elegibilidade instituída no artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal.

Conforme dispõe art. 87 do Código Eleitoral, trata-se de um requisito necessário para a aquisição do mandato eletivo, a filiação do indivíduo candidato a um partido. Essa filiação é fator determinante da disciplina e fidelidade partidária, pois os partidos exigem a obediência às normas doutrinárias e programáticas (MACIEL, 2004, p.5).

A filiação partidária é, portanto, um pressuposto para que se possa concorrer as eleições, concretizando a democracia pelos partidos e evitando os projetos individuais inerentes das candidaturas avulsas.

Dessa forma, apenas podem se candidatar a cargos eletivos aqueles sujeitos que estejam devidamente filiados a um partido político a pelo menos um ano antes da eleição, à exceção de algumas pessoas que têm prerrogativas em razão da função que exerçam, como promotores e militares. Estes podem se filiar ao partido até com seis meses de antecedência da eleição.

Tem-se, portanto, que além da nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral; o atendimento à idade mínima para a candidatura ao cargo, é a filiação a um partido político o requisito de elegibilidade que confere aos partidos políticos esse caráter de essencial aos governos democráticos.

Tal exigência ocorre porque é justamente através desse vínculo político-jurídico, entre o candidato e o partido, que a representação política se forma, sendo imperiosa a coesão ideológica entre ambos. Este é o ponto crucial que impede os partidos de se fortalecerem ainda mais na atualidade.

É nesse sentido que se impõe uma maior regulação da fidelidade partidária, como uma forma de moralizar a política e coibir essa fraude à representatividade do Legislativo, ou seja, a normalidade das eleições.

Somente o respeito a essa coesão ideológica partidária, representada por este vínculo, pode conferir legitimidade material à atuação dos mandatários, vez que, conforme será demonstrado a seguir, não é somente a troca injustificada de partido que configura a infidelidade partidária.

Ocorre que esse vínculo transcende à relação existente entre candidato e partido, atingindo também os eleitores, desse modo, dúvida não há que trata-se a matéria de

ordem pública, daí o porquê da necessidade de diferenciar o instituto da fidelidade partidária ao da disciplina partidária, conforme será estudado no capítulo a seguir.

Cruxên (2004, p.13) reforça esse entendimento da necessidade de imposição de parâmetros mais rígidos aos políticos infiéis, já que a estabilidade no quadro partidário seria primordial para que os partidos desempenhem um trabalho com responsabilidade social:

Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsabilmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

Para Augusto Aras, (2006, p.73) o fortalecimento destas instituições é o que faz surgir o mandato representativo partidário, sendo este uma evolução dos mandatos imperativos e representativos, em que o mandato não mais pertence aos políticos eleitos, mas sim aos partidos que eram filiados ao tempo da eleição. Esse entendimento foi confirmado pela Resolução 22610 do TSE, ao determinar que a titularidade é do partido e não dos parlamentares, devendo perder o mandato aquele que trocar de partido injustificadamente.

Posto isto, dúvida não resta que a efetivação do instituto da fidelidade partidária, com a perda do mandato por aqueles que pratiquem atos atentatórios a esse princípio, é condição necessária para o fortalecimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, da democracia.

3.2 O DESVIRTUAMENTO DOS PARTIDOS NA ATUALIDADE

Ocorre que, na atualidade, pode-se constatar que as agremiações portam-se muito mais como organismos com o intuito de ascender seus representantes individuais e obter os benefícios do poder, vez que funcionam segundo interesses próprios, do que servir conforme sua verdadeira razão de existência, ou seja, de órgãos condutores de ideias.

Corroborando esta ideia Gomes (2008, p.82), na medida que entende haver uma imposição ao mandatário popular, de modo que este pautar sua atuação de

acordo com as orientações programáticas do partido que o elegeu. Assim, o objetivo do debate político seria a concretização da ideologia daquela legenda, e não a realização de projetos pessoais ou culto a uma determinada personalidade. Assim, defende a aplicação da fidelidade partidária como um princípio a ser perseguido pelo mandatário, de modo que atue sempre em consonância aos preceitos partidários, proporcionando o fortalecimento das instituições partidárias e, por consequência, da própria democracia.

É nesse contexto que podemos extrair uma imposição constitucional para que o mandatário popular pautar sua atuação pela orientação programática da agremiação pela qual foi eleito, posto que o texto supremo valoriza o conjunto de ideias unificadas, e não projetos pessoais ou culto a uma personalidade específica. Esta imposição se afirma vez que é da própria razão da existência dos partidos políticos que haja uma unidade filosófica de modo a unir os integrantes de uma mesma legenda e conferir uma unidade de propósitos políticos, econômicos e sociais.

Coaduna-se perfeitamente à ideia acima abordada os ensinamentos trazidos por Rollo e Carvalho (2005, p.10):

Assim, é deveras conveniente que exista uma identidade de propósitos e de ação política entre os componentes de um mesmo partido político, de modo a fortalecê-lo, de modo a unir seus membros e apresentá-los ao eleitorado como um grupo coerentemente formado em torno de uma particular visão de mundo.

Nesse contexto é que a Constituição Federal preceitua a Fidelidade Partidária como uma regra a ser obrigatoriamente prevista e imposta pelos partidos políticos aos seus filiados, em seus respectivos estatutos.

Assim, pode-se afirmar que existe um preceito a ser observado no sentido de que deve prevalecer sempre a uniformidade – coerência de ideias – de pensamentos entre os integrantes de uma mesma sigla.

Essa patologia tem diversas facetas, sendo também, por parte da sociedade, uma missão difícil, vez que impõe uma mudança de pensamento, de modo que se tenha mais curiosidade e expectativa sobre o projeto político partidário no qual aquele indivíduo se insere, devendo ser extirpado do seio social o culto de personalidades individuais.

É por isso que as organizações partidárias tornam-se desacreditadas, enfraquecendo os laços políticos que cimentam as relações sociais através de uma descrença generalizada da população em suas próprias instituições. Nesse sentido,

Antônio Andriolo (2004, p.1) percebe que os partidos políticos vêm perdendo credibilidade perante o povo, conforme expõe:

A crescente despolitização e descrença da população com relação às instituições políticas é uma marca de nosso tempo. As eleições direitas, antes vistas como um caminho em direção à democracia, passam a ser reduzidas ao estágio máximo de participação política permitida dentro da lógica da sociedade capitalista. Vemos, assim, um meio de disputa da hegemonia sendo transformado em objetivo final de todo o fazer político.

[...]

A ausência de controle social dos efeitos e seu descompromisso com as promessas de campanha só tendem a reforçar a ideia da inexistência de diferenças substanciais entre os partidos políticos e a aumentar a frustração com a democracia representativa e as instituições políticas tradicionais. Como não há efetivas alternativas de mudança em jogo, é diminuído o sentido do voto e a campanha eleitoral se reduz a uma mera escolha de candidatos a um cargo político que, cada vez mais, tende a ser identificado como profissão.

A doutrina elenca como motivo preponderante para que o político incorra na infidelidade: A ganância para se chegar mais próximo dos centros de poder, de modo a participar da divisão dos cargos do governo, pois aqueles que ajudam a votar, ajudam também a governar.

Este contexto faz parte da luta suja dos partidos que, visando reforçar suas fileiras e conquistar ainda mais poder, fraudam a vontade popular expressa nas urnas e a manutenção da coesão partidária. Trata-se, verdadeiramente, do caráter promíscuo, impregnado na política brasileira, que desmoraliza não só os próprios políticos e partidos, mas também o próprio Estado Democrático de Direito.

Essa problemática do troca-troca dos partidos políticos é avaliada por Aras (2006, p.166) da seguinte forma:

O fenômeno da migração partidária é provocado pelo casuísmo político, o interesse inteiramente particular, as vantagens e ganhos do diplomado para o exercício do mandato, que é representativo, sem qualquer preocupação com o que deveria importar: a fidelidade do eleito ao titular do poder, o povo, o eleitor, que votou acreditando no atendimento de suas expectativas políticas, orientadas por uma corrente ideológica, ainda que pudesse – a assim muitas vezes ocorre – se equivocar quanto à idoneidade e exequibilidade dos respectivo projetos, plataformas e programas.

Sobre o assunto, reputa-se muito coerente a analogia feita por Da Matta (2005, p.310):

No Brasil os políticos trocam de partidos e parceiros com generosidade. Isto, no setor das relações pessoais seria traição (cujo motor é o ciúmes, a outra “cara” da lealdade). Já no setor dos elos amorosos seria adultério, mas no âmbito político “vencer” significa trair e enganar.

A personalização dos candidatos e o despreço popular pelas siglas partidárias constituem fatores de grande evidencia em todos os pleitos. A fragilidade da relação entre os partidos políticos e o corpo eleitoral evidencia uma falha ao sistema pautado no mandato representativo partidário. Também se evidencia a fraca vinculação ideológica ou programática entre eleitores e os partidos, bem como entre os candidatos e os partidos. Tem-se, portanto, uma patologia nas organizações partidárias, vez que elas se desenvolvem em ambientes oligárquicos em razão das suas lideranças que possuem grande poder de aglutinação.

Gaudêncio Torquato (2009, p.1) aponta que 85% do eleitores ignoram a sigla partidária dos candidatos e, ainda, que “todos os fluxos da campanha estimulam a predominância da pessoa sobre o partido. Mas, mesmo com esse aparato, o candidato não entra em plenário sem a ajuda do partido”.

Posto isto, somente será verificada a efetividade social do instituto da fidelidade partidária caso seja reconhecida a perda do mandato parlamentar como efeito natural do desligamento voluntário e injustificado da legenda ou da pena de expulsão.

3.3 DA DITADURA INTRAPARTIDÁRIA

Outra questão que se revela preocupante na atualidade é a ditadura intrapartidária praticada pelos “caciques” dos partidos, que atuam como se donos fossem dessas propriedades privadas chamadas de partidos políticos (ARAS, 2011, p.36).

Os “proprietários” dessas legendas não permitem que correntes de opiniões divergentes exponham seus pensamentos, de modo que somente eles podem decidir os rumos do partido.

Essa oligarquia intrapartidária é fundamental para o entendimento da fidelidade partidária, conforme relata e compara Aras (2011, p.40-41):

Alguns segmentos da elite política dominante costumam repetir que a adoção do instituto da Fidelidade Partidária seria responsável pela instalação da ditadura intrapartidária apresentando como justificativa o sofisma de que no Brasil não existem partidos políticos fortes.

Olvida-se que jamais haverá agremiação fortalecida se não houver Fidelidade Partidária à ideologia política – a *affectio societatis* que constitui e mantém um grupo unido em torno de um objeto comum – manifestada formalmente nos seus estatutos, no ideário expresso em seu programa, nas diretrizes legitimamente estabelecidas e, concretamente, nas práticas adotadas na estrutura interna, organização e funcionamento. [...]

Prova disso é que nos países de democracia estável, a exemplo do que ocorre no presidencialismo dos Estados Unidos da América, existem partidos consolidados e inabaláveis politicamente, cuja mudança do parlamentar para outra agremiação é inconcebível, além de que a saída do cenário de suas lideranças não altera o jogo do poder travado entre republicanos e democratas. *Mutatis mutandis*, é o que igualmente ocorre no parlamentarismo inglês dos trabalhista e conservadores.

É justamente visando esse fortalecimento das agremiações como órgãos representativos de ideologias que coloca-se a falta de diálogo interno, em que não se possibilita o debate e a alternância de poder, como uma violação aos princípios constitucionais democráticos, caracterizando a ditadura partidária.

De modo a efetivar o combate a esta ditadura que se impõe a necessidade de implementar princípios democráticos também no processo de elaboração e modificação do ideário programático, já que os projetos políticos devem observar os princípios constitucionais, entre eles o da igualdade.

Assim dispõe o art. 4º da Lei dos partidos políticos: “Os filiados de um partido têm iguais direitos e deveres”. Desse modo, todos deveriam influir de modo igual.

Portanto, o uso do diálogo porta-se como essencial para o fortalecimento dos partidos, construindo uma democracia intrapartidária e permitindo que o instituto da fidelidade partidária possa ser implementado de forma efetiva.

Nesse contexto, chama-se atenção para a situação dos diretórios, que têm constantemente sua autonomia e competência violadas pela intervenção das instâncias de maior amplitude. Sobre o assunto expõe Aras (2011, p.61-62):

Quando o diretório nacional determina que o diretório estadual desista de ter candidatura própria ao governo ou assim proceda em relação diretório municipal, no que se refere ao lançamento de candidato a prefeito, ou imponha coligação com seus históricos adversários políticos, sob pena de sua dissolução, viola-se tanto a autonomia daquela instância partidária como também a vontade livre e soberana da base política formada pelos integrantes do respectivo colégio de filiados e convencionais.

É dessa preocupante realidade que se impõe a necessidade de se resguardar a competência dos diretórios em todas as suas amplitudes, ou seja, do diretório nacional ao municipal, com a intenção de dissolver qualquer ato arbitrário que tente implementar a ditadura intrapartidária. (ARAS, 2011, p.64)

Assim, fica evidenciado que a democracia intrapartidária deve ser considerada uma forma importante de reforçar o instituto da fidelidade partidária, vez que respeita a igualdade e autonomia partidária, possibilitando um sistema político democrático, representativo e fiel à sua ideologia.

3.4 OS PARTIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva (2009, p.400), o Estado brasileiro demorou de reconhecer os partidos políticos como personagens intrínsecos indispensáveis à estrutura do Estado atual.

A necessidade de tal reconhecimento acompanhou o momento histórico em que houve um aumento progressivo do número de pessoas com direito a voto. À medida que aumentava a demanda de participação popular, tornava-se necessária a institucionalização jurídica dos partidos.

A partir da década de 30, essas instituições políticas foram ganhando entornos de significação e importância. A primeira manifestação nesse sentido foi o Código Eleitoral, expedido pelo governo provisório de 1932, por meio do Decreto nº 21076. Posteriormente, com a Constituição de 1946 que os partidos começam a firmar sua institucionalização jurídica (CLÈVE, 2011, p.17).

No processo político democrático atual, os partidos políticos portam-se como elementos essenciais, de modo que têm suas atividades partidárias regulamentadas pela Constituição Federal, Leis e Resoluções.

No ponto de vista constitucional, percebe-se que a CF de 88 disciplinou os partidos políticos no Título II, que trata dos direitos fundamentais, dando a este a importância que é necessária, como estabelece seu artigo 17:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Parágrafo 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os

critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária;

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei;

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

O dispositivo acima confere independência para os partidos políticos determinarem estruturas organizacionais de funcionamento, tendo inclusive independência e autonomia para dispor sobre normas de disciplina e fidelidade partidária em seus estatutos.

Segundo a extraordinária lição de Maciel (2004, p.69), pelo fato da Constituição determinar que sejam os estatutos os responsáveis por disporem sobre as normas de fidelidade e disciplina partidária, ela acaba outorgando a essas agremiações a autonomia e competência para regular esses institutos, em suas normas programáticas e organizacionais, como bem entenderem, desde que não ultrapassem os limites constitucionais estabelecidos. Daí ela entende que o estatuto terá força de lei para regulamentar os casos de violação ao princípio da fidelidade partidária.

Conforme preceitua o trecho acima destacado da Carta Magna, os partidos políticos têm autonomia para definir questões de estrutura e organização interna, bem como liberdade para escolha de suas coligações.

Entretanto, a liberdade conferida não tem caráter absoluto, pois deve andar em consonância com os princípios que regem o sistema democrático. Assim, percebe-se que a autonomia dos partidos não é absoluta, vez que tem sua atuação limitada pelo ordenamento jurídico (SILVA, 2009, p.407).

Embora possuam tal autonomia, a fidelidade foi instituída como regra obrigatória a ser disciplinada nos estatutos partidários, sendo considerado como requisito para o deferimento do registro perante o TSE. Isto faz do instituto da fidelidade partidária um valor social a ser preservado, visando a eficácia da fiel tradução da vontade popular.

Além do texto supremo, torna-se imprescindível para o estudo dos partidos o conhecimento das legislações infraconstitucionais, em especial a Lei 9096 de 1995, que regulamenta a vida dessas instituições.

Logo no primeiro artigo percebe-se que o legislador faz questão de tratar sobre a essencialidade dos partidos políticos no sistema representativo, vez que é a partir dele que se torna possível a concretização do regime democrático, ratificando os arts. 14 da Constituição e 87 do Código Eleitoral.

De modo semelhante, os artigos seguintes desta lei também ratificam o texto constitucional ao conferir liberdade e autonomia aos partidos para definirem seus programas e diretrizes livremente.

Apesar de disporem dessa autonomia e liberdade, deve-se ponderá-las mediante os princípios constitucionais vigentes, respeitando os limites impostos pelo ordenamento jurídico, como a soberania popular e a dignidade da pessoa humana. Pois, como visto neste capítulo, a autonomia conferida às instituições partidárias não é absoluta.

Vigora na doutrina, inclusive entre Barreiros, Cerqueira e Dantas, crítica muito intensa quanto à parte final do trecho destacado, a qual confere aos partidos políticos competência para punir os parlamentares infiéis, vez que deveria caber à lei eleitoral estabelecer sanções com mais severidade para os casos de infidelidade partidária, de forma a fortalecer as instituições partidárias, dando condições efetivas para que estes exerçam a responsabilidade que lhes foi atribuída pelo eleitor. Posto que, a realidade que vigora na legislação eleitoral favorece a prática de infidelidade, já que não dispõe de mecanismos suficientemente eficazes para combatê-la. Mostra-se, portanto, vergonhoso o fato de não existir norma infraconstitucional que puna a infidelidade partidária com a perda do mandato eletivo do infrator. (BARREIROS NETO 2009, p.215).

Da mesma forma ensina Orides Mezzaroba (2004, p.281):

A aplicação do instituto da fidelidade partidária pelos partidos se tornou impraticável pelo simples fato de que a própria Constituição não instituiu a perda do mandato por troca de partido ou pela ação infiel do mandatário.

Ocorre que, o não reconhecimento da perda do mandato parlamentar, por ato de infidelidade ou indisciplina partidárias, importa na ausência de consequência política jurídica decorrente do rompimento do vínculo de filiação, única forma de prevenir a

respectiva infração, tendo em vista que a pena de expulsão ou desligamento voluntário faz com que o sistema mínimo de proteção estabelecido pelo art. 17º da CF não tenha eficácia ou efetividade.

Dessa forma, revela-se necessário o reconhecimento da fidelidade partidária como requisito para o fortalecimento da representação política, ou seja, dos partidos políticos. Assim demonstra o professor Jaime Barreiros Neto (2009, p.229): “Entendemos ser essencial ao regime político democrático a existência de partidos políticos fortes, coesos ideologicamente e pragmáticos, de forma a fazer com que a democracia pelos partidos seja efetivada”. O professor conclui seu pensamento afirmando que, para os partidos políticos chegarem a este nível, deve haver maior efetividade na aplicação do princípio da fidelidade partidária.

Previsto pelo texto constitucional, o princípio da fidelidade partidária tem o dever de preservar a autenticidade do sistema representativo, estabilidade e fortalecimento da democracia brasileira. Entretanto, tal mandamento não terá aplicação e efetividade, caso não seja admitido como consequência lógica da sua violação, a perda do mandato parlamentar ou executivo.

3.5 DO PLURIPARTIDARISMO

A fonte primária do direito eleitoral preceitua em seu art. 1º, inciso V, que o regime democrático de direito no Brasil é baseado no pluralismo político, ou seja, deve haver necessariamente mais de dois partidos em que muitos se alternem no poder.

O pluralismo político ou pluripartidarismo se portaria como um requisito essencial a qualquer sistema eleitoral democrático, confirmando o pensamento Kelseniano de que a democracia é necessária e inevitavelmente um Estado de partidos.

No Brasil, este modelo foi impulsionado com a Emenda Constitucional nº. 25 de 1985, que implementou uma ampliação do leque partidário, extinguindo muitas restrições que se faziam necessárias à formação dos partidos políticos. Isso possibilitou uma grande democratização da atividade política, consagrando essas agremiações como veículo de opinião indispensável à instrumentalização da democracia brasileira (BARREIROS NETO, 2009, p.189).

Infelizmente, apesar de existirem uma variedade de legendas partidárias no cenário político brasileiro, a função principal desse imperativo constitucional, que consiste na efetiva alternância entre eles, não vem sendo observada pelos ditames sociais, vez que nas últimas duas décadas o poder foi alternado entre o PSDB e PT, situação que caracteriza o bipartidarismo.

Apesar de falho, o pluripartidarismo é o mais democrático sistema partidário, sendo ele o único sistema que permite a manifestação de todas as correntes ideológicas, dando efetividade ao fundamento constitucional do pluralismo político, expresso no art. 1º, V da Constituição de 1988 (BARREIROS NETO, 2009, p.190).

4 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O termo fidelidade remonta à ideia de confiança, de uma conduta leal e correta que o sujeito honrável adota em seus contratos. Importante esclarecer que aos representantes do Poder Legislativo e Executivo, confere-se um mandato eletivo. Sendo este um contrato bilateral, ou seja, um ajuste de vontade, por meio do qual, o mandatário se obriga a praticar atos pelo eleitor, e o mandante permite ser representado por aquele outro.

Existe, dessa forma, verdadeira outorga dos poderes de representação. Entretanto, deve-se esclarecer que esta outorga difere do mandato comum do Direito Privado, vez que, ao ser eleito, o mandatário outorgado não representa apenas a parcela do colégio que o elegeu, mas sim, toda a nação, inclusive aqueles que não lhe conferiram poderes.

Dentre outras características próprias que tornam o mandato eleitoral esse instituto tão peculiar, tem-se que não existe vinculação jurídica entre a vontade dos eleitores e atuação do eleito, pode-se apenas reconhecer a existência de um dever moral no que tange ao cumprimento das promessas feitas em campanha, vez que não se trata de mandato imperativo.

Ademais, ressalta-se também o seu caráter irrevogável, já que uma vez empossado, o representante político só pode perder o mandato nas hipóteses previstas nos artigos 15 e 55, parágrafo único da CF de 88, jamais ocorrendo por iniciativa do eleitorado.

Assim, conclui-se que o mandato eleitoral acaba se diferenciando do civil já que possui algumas características distintas e, por vezes, incompatíveis com aquele.

Pois bem, como visto, o mandato eletivo é um contrato pautado pelos ditames da lealdade, assim, pode-se concluir que o instituto da Fidelidade partidária é conceituado como o compromisso de lealdade em quedar-se filiado ao partido pelo qual o indivíduo foi eleito, bem como o dever de respeito à ideologia embutida naquela legenda, ou seja, cumprir as diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária.

O verbete do glossário de termos parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais define Fidelidade Partidária como: lealdade a um partido político; observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou Chefia do Executivo.

Ainda no que tange à conceituação, Cardozo (1997, p.57) entende que:

Fidelidade partidária é a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível.

Aras (2006, p.237) apresenta uma conceituação pautada na moral, dispondo que esse instituto é um “impositivo de ordem moral e de convivência humana baseadas na verdade e na coerência, que, do contrário, implicaria em desarmonia e inviabilizaria a paz social”. Daí a vinculação moral, e não jurídica, do político eleito no cumprimento das promessas eleitoreiras.

No cenário atual, em que verifica-se o desvirtuamento das instituições partidárias, torna-se imprescindível a interpretação ampliada do instituto da fidelidade partidária, sendo esta uma das propostas desse trabalho, pois, com a interpretação que lhe é dada na atualidade, ela estaria resumida a troca injustificada de partido pelo candidato eleito.

A ampliação ao conceito de fidelidade partidária decorre da seguinte lógica: Quando o indivíduo se filia a um partido, ele se filia também ao seu projeto de governo, à sua ideologia, ou seja, ao posicionamento sócio-político-ideológico, como também adquire direitos e deveres perante o partido (RIBEIRO, 1996, p.332).

Essa resposta revela o grau de importância do instituto da fidelidade partidária na democracia, de modo que a depender da formulação de seu conceito, ela pode ser considerada apenas uma questão intrapartidária, ou, como entende este trabalho, ela não se confunde com a indisciplina, e tem seu campo de ação muito mais amplo, impactando todo o sistema representativo e as bases da democracia

Ademais, é sabido que existem outras formas de infidelidade que não são submetidas à normatização por parte do Estado, o que leva ao enfraquecimento das eleições, afirmação pelo individualismo do sistema político e uma violação ao poder soberano do povo, que macula a efetiva representatividade.

Nesse sentido que defende-se um maior rigor na normatização infraconstitucional do instituto da fidelidade partidária, devido a sua relevante função para o fortalecimento dos partidos e da própria democracia, respeitando a fiel tradução da vontade popular e garantindo, não só a normalidade, mas também a legitimidade do processo eleitoral.

4.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Primeiramente, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº. 25 de 1985 proporcionou uma reforma política, abolindo a aplicação da penalidade da perda do mandato eletivo do parlamentar infiel.

Dessa forma, os membros do Poder Legislativo passaram a ter a faculdade de mudar livremente de partido, sem que houvesse qualquer punição para tanto. Bastava que o sujeito comunicasse ao presidente do Congresso Nacional, no caso dos parlamentares.

Com o passar dos anos, a situação foi se tornando insustentável, levando à prática reiterada e abusiva por parte dos políticos. Ao longo deste capítulo, será demonstrado como a prática da infidelidade falseia a representação popular.

4.1.1 Na Constituição Federal de 1988

No que tange à Fidelidade partidária, a CF de 1988 estabelece um sistema normativo mínimo, de modo a dificultar a aplicação desse instituto e torná-lo efetivo, com a respectiva perda do mandato pelo parlamentar infrator.

A carta democrática de 1988 não reservou atenção especial ao instituto da fidelidade. O curto capítulo que trata dos partidos políticos deixa a cargo destes o regramento da fidelidade, tornando-se a efetivação desse instituto algo de difícil aplicação prática porque falta interesse das legendas em punir os parlamentares com a expulsão, vez que o número de parlamentares influencia na força política da legenda.

Percebe-se pela leitura do art. 17 da CF de 88, que não há previsão expressa da perda do mandato político àquele que troque de sigla, ou que descumpra os programas partidários. Mas, de certo, as instituições que compõem o poder do Estado estão dispostas a fazer uma interpretação sistemática do instituto da fidelidade partidária, vez que trata de uma norma de aperfeiçoamento da democracia.

Devido a pressão social pela moralização e segurança do sistema político brasileiro, que se reconhece a necessidade de normatização desse instituto no ordenamento jurídico, como elemento imprescindível para a concretização do Estado Democrático de Direito, exigindo muitas vezes que se extraiam novos significados das normas para atender aos anseios da sociedade. Eis que surge, por exemplo, a Resolução 22.610 de 2007, editada pelo TSE.

Este é um tema importante para o presente trabalho, vez que, para se efetivar o princípio da fidelidade partidária é necessário entender que suas normas devem ter o campo de atuação além das amarras dos partidos políticos, sendo necessária uma interpretação geral dos princípios constitucionais para entender pela ampliação do conceito da fidelidade partidária, não se restringindo a troca injustificada de partidos, pois esta é apenas uma das formas de caracterizar fraude à soberania popular.

4.1.2 Nas normas Infraconstitucionais

Percebe-se que, diante da autonomia conferida aos partidos para disporem sobre as a questão da fidelidade e disciplina partidária, não há uma regulação muito expressiva desses institutos também pelas legislações infraconstitucionais.

Mais uma vez, chama-se atenção para o fato dessa autonomia não ser absoluta, estando limitada aos princípios presentes no Estado democrático de Direito.

A Lei 9.096 de 1995 que trata dos partidos políticos, disciplinou algumas normas sobre o assunto:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

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

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

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

Adiante será realizada maior explanação acerca da diferenciação da disciplina e fidelidade partidária, sendo demonstradas suas características distintas e suas consequências díspares, de modo que mereçam intervenções diferenciadas.

Como visto anteriormente, percebe-se que tanto a CF de 88 como o regramento infraconstitucional se esquivam de impor sanções ao político infiel, delegando aos estatutos tal punição. O que é considerado equivocada, já que, na maioria das vezes, há falta de interesse dessas instituições em punir seu filiado.

Afirma-se, aqui, a necessidade do Legislativo exercer sua função típica e conferir melhor normatização à matéria, vez que a omissão de legislação em disciplinar o assunto, respalda o ativismo judicial. Eis o que aconteceu com a Resolução 22.610 de 2007.

4.1.3 Na Resolução n.º 22.610 de 2007 – TSE

A Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007 foi editada pelo TSE, tendo como fundamentos a competência privativa deste Tribunal para “tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral” – art. 23 do Código Eleitoral, e as decisões do STF – Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604.

Esta resolução disciplina o processo de perda de cargo eletivo, criando normas materiais e processuais no que se refere ao instituto da fidelidade partidária. Apesar

de ser bastante questionada, a resolução teve sua constitucionalidade confirmada pelo STF.

Há de se destacar que ao formular a resolução em apreço, o TSE causou bastante polêmica, posto que, segundo Cerqueira e Barreiros Neto, estaria extrapolando no uso de seu poder regulamentar e atuando como verdadeiro legislador, invadindo o espaço do Poder Legislativo e violando a harmonia entre três poderes, prevista pelo art. 2º da CF de 88.

Eis que, apesar de atuar em nome de uma causa nobre e ética, o Tribunal extrapolou suas atribuições, usurpando funções legislativas típicas do Congresso Nacional para legislar sobre matéria constitucional e se sobrepondo ao primado da Constituição, exercendo, desse modo, verdadeiro ativismo judicial.

Deve-se esclarecer que, apesar de tratar-se de matéria bastante polêmica, o ativismo judicial é uma prática muito comum do judiciário brasileiro que vem substituindo o poder legislativo em diversas situações em que há omissão por parte deste.

Nesse sentido, discorre Costa (2009, p.100):

O TSE passou a ingressar em matéria afeita aos partidos políticos, sem conteúdo eleitoral, cuja competência sempre fora afeta à Justiça Comum. Afinal, fidelidade partidária não tem absolutamente nenhuma relação com o processo eleitoral, sendo tema de sabor eminentemente partidário, a revelar o interesse das pessoas jurídicas de direito privado. Curiosamente a Justiça eleitoral não apenas passou a decidir sobre perda do mandato por tema alheio às eleições, como também passou a disciplinar o rito (direito processual) e as hipóteses configuradoras de justa causa para a desfiliação (direito material), substituindo o Congresso Nacional.

O autor conclui ressaltando que o TSE, com respaldo do STF, criou uma hipótese de perda do mandato eletivo não tipificada pela CF de 88, decidindo sobre tema que foge a sua competência.

Partilha do mesmo pensamento o autor Dantas (1994, p.164), posto que este instrumento normativo editado pelo TSE:

Não passa pelo texto constitucional, pois fere o princípio da separação dos poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal. Nesse caso, o Poder Judiciário usurpou as funções legislativas do Congresso Nacional, especialmente os arts. 22, I, 5ª figura, e 48 da CF, pois àquele Poder cabe interpretar o texto constitucional e as leis pré-existentes no país, ampliando ou restringindo suas normas, nunca legislando positivamente.

Para este autor, deve ser atribuído apenas ao Poder Legislativo a faculdade de inovar o ordenamento, trazendo ao mundo jurídico novas regras de convivência

política e social. Em seguida, conclui seu pensamento afirmando que é inconcebível que: “tribunais atuem como legisladores positivos, criando comandos normativos abstratos para reger casos concretos, restringindo direitos, inclusive com efeitos retroativos, ferindo ainda mais o texto constitucional no que se refere ao princípio da segurança jurídica”.

Ainda defendendo a invasão de competências, o Ministro Eros Grau, no julgamento do MS 26.602, destaca que:

A mutação constitucional decorre de uma incongruência existente entre as normas constitucionais e a realidade constitucional, entre a Constituição formal e a Constituição material. Oposições entre uma e outra são superadas por inúmeras vias, desde a interpretação, até a reforma constitucional. Ela se opera quando, em última instância, a prática constitucional, no mundo da vida, afasta uma porção do texto da Constituição formal, sem que daí advenha uma ruptura do sistema.

(...)

Essa ruptura da ordem constitucional, decorrente de inconcebível criação de hipótese de perda de mandato parlamentar pelo judiciário, fere, no seu cerne, os valores fundamentais do Estado de Direito. Pois é certo que, a admitir-se inovação como tal no plano da Constituição, nada impediria que amanhã o poder Judiciário, pela via da interpretação, viesse, por exemplo, a reescrever o texto constitucional, ao seu talante restringindo os direitos fundamentais.

Entretanto, com o Informe 528 do STF, a Colenda Corte pôs um ponto final sobre a discussão da constitucionalidade ou não da Resolução 22.610, proferida pelo TSE, conforme expõe:

Considerou-se a orientação fixada pelo Supremo no julgamento dos mandados de segurança 26602/DF (DJE de 17.10.2008), 26603/DF (j. em 4.10.2007) e 26604/DF (DJE de 3.10.2008), no sentido de reconhecer aos partidos políticos o direito de postular o respeito ao princípio da fidelidade partidária perante o Judiciário, e de, a fim de conferir-lhes um meio processual para assegurar concretamente as consequências decorrentes de eventual desrespeito ao referido princípio, declarar a competência do TSE para dispor sobre a matéria durante o silêncio do Legislativo. Asseverou-se que de pouco adiantaria a Corte admitir a existência de um dever, qual seja, a fidelidade partidária, mas não colocar à disposição um mecanismo ou um instrumento legal para garantir sua observância. Salientando que a ausência do mecanismo leva a quadro de exceção, interpretou-se a adequação das resoluções atacadas ao art. 23, IX, do Código Eleitoral, este interpretado conforme a CF. Concluiu-se que a atividade normativa do TSE recebeu seu amparo da extraordinária circunstância de o Supremo ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo e a ausência expressa de mecanismo destinado a assegurá-lo. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Eros Grau, que julgavam procedente o pleito, ao fundamento de que as citadas resoluções seriam inconstitucionais, haja vista não caber ao TSE dispor normas senão tendo em vista a execução do Código Eleitoral e da legislação eleitoral, que não trataram da perda de cargo eletivo em razão de infidelidade partidária, e, ainda, porque avançam sobre áreas normativas expressamente atribuídas, pela Constituição, à lei.

Percebe-se, portanto, que o entendimento do STF vigora no sentido de que é imprescindível a normatização acerca do instituto da fidelidade partidária, sendo inviável a continuidade da omissão do Legislativo sobre a matéria. Desse modo, pode-se inferir que o STF prefere uma desarmonia entre os poderes, do que a continuidade do silêncio legislativo sobre o tema.

4.1.3.1 Hipóteses de troca da legenda com a manutenção do mandato

A Resolução em apreço, formula algumas hipóteses de justa causa para desfiliação partidária, sendo elas, *in verbis*:

Art. 1º - 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.

§ 1º - Considera-se justa causa:

- I) incorporação ou fusão do partido;
- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal.

Deve-se destacar que estas hipóteses consideradas pela resolução como justa causa são verdadeiros subterfúgios no ordenamento jurídico que são utilizados pelos políticos para legitimar suas trocas injustificadas de partido.

Ora, como visto anteriormente, o candidato é eleito por meio de seu partido, da base político-ideológica da legenda a qual se filiou, sendo incompreensivo à lei facultar-lhe a possibilidade de desfiliação no caso de formação de um novo partido. Trata-se de verdadeira brecha da legislação para permitir aos dissidentes a mudança de legenda.

Assim, tem-se que o candidato se elege por um partido pelo qual fez uso dos recursos financeiros e do patrimônio partidário de votos, só que depois de eleito resolve abandonar os quadros do partido porque um outro foi criado, por exemplo, tendo por este mais afinidade. Desse modo, o ordenamento lhe permite pegar o seu mandato e migrar para a nova agremiação que em nada colaborou para a sua eleição.

Isso é um absurdo aos olhos de qualquer homem médio, portando-se como verdadeira imoralidade pública que deve ser revista de imediato pelo judiciário,

alterando a Resolução 22.610 ou pelo Legislativo, de modo a quebrar o silêncio no tratamento desta matéria.

No caso de incorporação ou fusão do partido, tem-se por óbvio que os mandatários ligados aos partidos incorporados ou fundidos são obrigados a mudar de legenda, vez que essas agremiações deixam de existir. Na fusão haverá a criação de um partido novo, extinguindo-se todos os fundidos, e na incorporação apenas a entidade incorporadora subsistirá. Ocorre que não há nenhuma obrigação deles se manterem afiliados à entidade incorporadora ou àquela resultante da fusão, sendo livres para aderirem legendas diversas (GOMES, 2011, p.94).

Pede-se vênua ao doutrinador acima para expor que seria sim razoável impor aos mandatários a vinculação destes ao incorporador e ao novo partido resultante da fusão, desde que não haja alteração relevante do ideário entre o partido de origem e o de destino. Sendo inconcebível que se permita a filiação a outra legenda, com a continuação do cargo político, em caso de não haver essa alteração relevante do ideário.

Um caso clássico de imoralidade pública e eleitoral seria o mandatário filiado a um partido incorporador, em que não houve qualquer alteração relevante do ideário, que pela simples transformação abandona o partido, filiando-se a outro que oferecer mais benesses.

Diferentemente é o caso do partido que não cumpre o seu programa de ação devidamente registrado em seu estatuto, incorrendo em verdadeira infidelidade para com o seu filiado. Nesse caso, uma eventual troca de legenda irá decorrer de culpa exclusiva do partido, vez que a causa dessa desfiliação é totalmente atribuída àquele partido, que mudou sua ideologia, não sendo justo que o mandatário seja compelido a seguir esta nova ideologia. Neste caso, deve-se constituir verdadeira exceção à perda do mandato pelo mandatário que troque de partido ou não obedeça às diretrizes estatutárias de sua legenda.

Aqui, o desvio do programa partidário consistente na alteração do programa da entidade, pode ocorrer tanto no plano teórico como pragmático, que pode ser fundamentado pelo político eleito que, ao longo do exercício do seu mandato, percebe mudança de ideologia do partido, por vezes, contrárias a moralidade pública.

Como visto anteriormente, nada impede que o partido também requeira a desfiliação do mandatário motivado na hipótese do inciso III, motivo pelo qual poderá aplicar as sanções previstas no estatuto. Dessa forma, percebe-se que há aqui uma via de mão dupla.

O problema de amparar o pedido de desfiliação nessa hipótese é o conceito indeterminado trazido por este inciso que só poderá ser concretizado diante da análise fática do caso concreto, por exemplo: A mudança de uma agremiação que até então se portou como base do governo para figurar como oposição a este, configura desvio do programa partidário?

A jurisprudência tem se manifestado pela não configuração de desvio de programa partidário na hipótese de formação de novas coligações, ainda que implique em novo posicionamento do partido, conforme exemplifica o acórdão proferido pelo TRE-SP:

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. VICE-PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PRELIMINAR AFASTADA. VICE-PREFEITO. DESTINATÁRIO DE VOTOS. EXERCE MANDATO. QUESTÃO PREJUDICIAL DE MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO NÃO DEMONSTRADA. SITUAÇÃO OU OPOSIÇÃO NÃO CONFIGURA MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. ALEGAÇÃO DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. JUSTA CAUSA NÃO VERIFICADA. ÔNUS PROBATÓRIO DO FILIADO. AÇÃO PROCEDENTE, PERDA DE CARGO ELETIVO DE VICE-PREFEITO. O VICE-PREFEITO É DESTINATÁRIO DE VOTOS E EXERCE MANDATO, NOS TERMOS DO ART. 29, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE DITA EXPRESSAMENTE ACERCA DA ELEIÇÃO DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E DOS VEREADORES. NA MESMA ESTEIRA, A CARTA DE OUTUBRO TRAZ AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA O CARGO DE VICE-PREFEITO. A QUESTÃO PREJUDICIAL DE MÉRITO CONSUBSTANCIADA NA INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA RESOLUÇÃO Nº 22.610/07 ENCONTRA-SE SUPERADA NOS TERMOS DA DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO PRETÓRIO EXCELSO COM EFEITO ERGA OMNES EVINCULANTE. MUDANÇA SUBSTANCIAL É ALTERAÇÃO IMPORTANTE, SENSÍVEL, VULTOSA, CONSIDERÁVEL, OU SEJA, MUDANÇA BÁSICA, FUNDAMENTAL NA ESTRUTURA PARTIDÁRIA. DESVIO REITERADO É REPETIDO, INSISTENTE, OU SEJA, UMA SÉRIE DE ATOS OU FATOS QUE CONFRONTEM O PROGRAMA PARTIDÁRIO. EM AMBOS OS CASOS DEVE O REPRESENTADO DEMONSTRAR EXPRESSAMENTE QUAIS DISPOSITIVOS FORAM ALTERADOS OU DESRESPEITADOS. O FATO DO PARTIDO SER OPOSIÇÃO OU SITUAÇÃO A DETERMINADO GOVERNO NÃO GERA REFLEXO NO NÚCLEO IDEOLÓGICO ESSENCIAL. A GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL EXIGE A INDIVIDUALIZAÇÃO DE ATOS QUE INDIQUEM A SEGREGAÇÃO DO FILIADO DE MANEIRA INJUSTIFICADA DE MODO A TORNAR INSUSTENTÁVEL A PERMANÊNCIA NO PARTIDO. DISPUTAS

INTERNAS, VITÓRIAS E DERROTAS PRÓPRIAS DAVIDA PARTIDÁRIA E POLÍTICA NÃO SE CONFIGURAM COMO JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA, NEM MESMO A NEGATIVA DE LEGENDA. (TRE-SP - AV: 248036 SP, Relator: PAULO HAMILTON SIQUEIRA JÚNIOR, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 06/08/2012)

Conforme os ensinamentos de Gomes (2011, p.95) corroborando o julgado acima, tem-se que o inciso IV que trata da grave discriminação pessoal deve ser ponderado pelos princípios da tolerância e da convivência harmônica, de modo que as simples idiossincrasias não podem ser enquadradas nesse inciso. Assim, apenas fatos sérios e repudiados severamente pela consciência jurídico-moral, que resultem na insustentabilidade da sua permanência no partido podem ser considerados com grave discriminação pessoal.

Tem-se, portanto, que a única exceção à perda do mandato por infidelidade partidária seria a justificativa plausível e motivada da sua retirada do partido, por um dos incisos acima.

Ocorre que, como relatado, nem sempre que a mudança de partido seja fundamentada em um desses incisos poderá ser considerada como uma justificção plausível, diante dos ditames da moralidade.

De acordo com a resolução, cabe ao partido político interessado em pedir à justiça Eleitoral a decretação da perda do cargo eletivo em decorrência da desfiliação partidária sem justa causa. Embasando sua tese que a titularidade dos mandatos é dos partidos.

No que tange à legitimidade dos partidos, Flávio Pessanha (2013, p. 1) apresenta uma colocação bastante elucidativa aos políticos que estão em constante mudança de partido:

Em regra, o partido político interessado será aquele de quem o mandatário se desfilou. Além disso, é necessário que o mandatário tenha sido originalmente eleito sob a legenda. Assim, se um candidato houver se desfilado duas vezes ao longo do mandato, o segundo partido, ao qual se filiou, não tem legitimidade para propor o requerimento de perda do cargo eletivo.

É forçoso ressaltar que o prazo para a alegação de uma dessas hipóteses de justa causa ao ato de desfiliação não pode ser longo, devendo o fato ser alegado em breve lapso de tempo àquele que deu causa a ação. Caso contrário, o rompimento com a agremiação pode não acontecer porque não haveria concretização do requisito para tal pedido, qual seja: se tornar insuportável a permanência no partido.

O prazo para o ajuizamento da ação que irá declarar a perda do cargo eletivo será de 30 dias contados a partir da desfiliação. Esse prazo é concedido exclusivamente aos partidos, natural legitimado ativo, sendo que, ao seu fim, os demais interessados ou Ministério Público Eleitoral poderá ingressar com a ação nos 30 dias subsequentes, conforme dispõe a Resolução 22.699 de 13.12.2007, em resposta à Consulta nº 1.482-DF, de relatoria do Ministro Caputo Bastos:

Ementa: Consulta. Legitimidade. Suplente. Ajuizamento. Processo. Perda. Mandato eletivo. Cargo proporcional. 1. Conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Res.-TSE nº 22.610/2007, caso o partido político não formule o pedido de decretação de perda de cargo eletivo no prazo de trinta dias contados da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos próximos trinta dias subsequentes, quem tenha interesse jurídico, detendo essa condição o respectivo suplente. Conforme dispõe o art. 13 da Res. TSE nº 22.610-07, é esta aplicável às desfiliações consumadas após 27 de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, não sendo, portanto, possível o partido político requerer a perda de cargo eletivo de parlamentar que se desfilou antes dessa data.

Cumpra esclarecer o caso dos suplentes que possuem legitimidade ad causam para propor a ação que decreta a perda do cargo do infiel, nos 30 dias subsequentes ao prazo do partido.

Ocorre que, sendo verificada a vacância de um cargo eletivo, como no caso do art. 10 da resolução 22.610 de 2007, em que há procedência no pedido de decretação da perda do cargo pelo mandatário infiel, quem assume o seu lugar: o suplente do partido ou da coligação?

O entendimento que vigora no STF é que, sendo as coligações a reunião dos partidos políticos que visam conjuntamente a conquista do poder, deve-se considerar pela atual lógica do sistema eleitoral que a vaga do suplente pertença a coligação, e não ao partido.

Desse modo, dois são os pressupostos essenciais que caracterizam a infidelidade partidária e que podem levar à decretação da perda de cargo eletivo, são eles: a efetiva desfiliação do mandatário ao partido que o elegeu e ausência de justa causa para a desfiliação.

4.2 INFIDELIDADE X INDISCIPLINA PARTIDÁRIA

Fidelidade e disciplina partidárias pautam-se como imposições previstas no texto constitucional, de modo que após apurada a responsabilidade dos agentes infratores, deve-se imputar-lhes penalidades.

Ao tratar dessa questão, Jaime Barreiros Neto (2011, p.90) afirma que a partir da consulta n. 1398, distinguiu-se os conceitos de fidelidade e disciplina partidárias, já que abriu a possibilidade de cassação dos mandatos de parlamentares infiéis aos seus partidos.

Ainda conforme os ensinamentos do professor Barreiros, a disciplina partidária é um instituto de direito privado, vez que a relação ocorre simplesmente entre filiado e o partido, tratando de questões "*interna corporis*" que regulam as sanções aos filiados que descumprirem as normas internas, sem, contudo, culminar na perda do mandato.

Para Mezzaroba (2004, p.279-280), através da disciplina partidária, exige-se que todos os seus filiados respeitem os princípios, o programa e os objetivos da organização partidária que se encontra filiado. Isto porque os filiados devem respeitar as regras estabelecidas nos estatutos, cumprir com seus deveres e exercer com probidade o exercício de mandatos ou funções partidárias.

Apesar de não ensejar a perda do mandato, a falta de disciplina partidária pode ocasionar penalidades como advertência, suspensão ou até mesmo a expulsão do filiado.

Já a fidelidade é o dever dos mandatários de continuarem filiados ao partido pelo qual se elegeram, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, sob pena de perda do mandato.

Entretanto, trata-se o instituto da fidelidade partidária de norma de direito público, já que a relação transcende ao vínculo entre filiado e partido, atingindo também os eleitores.

A confusão entre esses dois conceitos era usual, sendo a diferenciação entre eles de extrema valia para a interpretação correta da fidelidade partidária que aqui se pleiteia, defendendo sua efetivação para além do processo eleitoral, daí que a violação desse instituto não fica restringido a troca injustificada de partido ao longo da legislatura.

Barreiros Netos (2011, p.91) elucida essa diferenciação da seguinte forma:

Um ato de infidelidade, portanto, é muito mais grave que um ato de indisciplina, devendo acarretar a perda do mandato político titularizado pelo seu praticante. Ocorre que, até a resposta à consulta nº 1.398, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo brasileiros interpretavam como sinônimos os dois institutos, relativizando a questão da fidelidade partidária, vista como mera questão *interna corporis* dos partidos, o que viabilizava o desmedido troca-troca de agremiações, tão prejudicial à democracia.

Como será demonstrado a seguir, no estudo de casos concretos, existem casos de candidatos que durante a disputa do processo eleitoral, ou seja, antes mesmo de se elegerem, já praticam atos de infidelidade, como no caso em que os candidatos individuais formam alianças com candidatos de outros partidos com um programa ideológico totalmente distinto do qual está filiado, visando uma troca mútua de apoio, apenas com o intuito de se eleger.

Diante desse quadro que se pleiteia uma forma de instituir uma inelegibilidade para aqueles que cometem atos de infidelidade antes das eleições, considerando-se como mais um requisito para a moralidade e normalidade das eleições, impedindo o indivíduo de apresentar sua candidatura ao eleitorado, e se apresentada que esta perca sua eficácia.

4.3 DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA X LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA

Primeiramente, visa esclarecer que a violação ao diploma da fidelidade partidária comporta duas situações. A primeira delas é referente a mudança de legenda pelo mandatário político, sem justificativa plausível e motivada após o pleito eleitoral, e a segunda comporta os casos em que o mandatário viola algum dos preceitos normativos constantes no estatuto ou nas diretrizes programáticas do seu partido político.

O professor Barreiros Neto (2009, p.218) elenca quatro hipóteses mais apontadas pela doutrina que seriam tipificadas como infidelidade partidária, sendo elas: “a) Oposição, por atitude ou voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) Apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação; c) Realização

de críticas públicas ao programa ou às diretrizes do partido; d) Migração partidária no exercício de mandato político”.

Pede-se vênia ao professor para discordar desse rol acima elencado. Sem dúvidas, as quatro hipóteses mencionadas são passíveis de levar à violação do princípio da fidelidade partidária. Ocorre que, as hipóteses “b” e “c” podem ser interpretadas como decorrência lógica da “a”, vez que, de certo, estariam dispostas como diretrizes do partido, e mesmo que o conteúdo delas não fossem expressamente previstos nas diretrizes ou estatutos partidários, entende-se que elas seriam um dever comportamental imposto ao indivíduo filiado àquela agremiação, pela confiança que se deposita nessa relação.

Existem algumas distinções claras quanto a essas formas de infidelidade partidária, principalmente no que tange à sua punição, conforme será visto a seguir.

No caso da segunda hipótese, vigora uma crítica intensa ao fato do parlamentar estar amarrado aos ditames estatutários da sua legenda, tendo assim que abstrair os preceitos de sua própria consciência. Pois caso haja um conflito entre sua consciência ética e as diretrizes idealizadas no estatuto partidário, deverá o mandatário seguir os preceitos estatutários, sob pena de sanção partidária.

Na casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. (FERNANDES, p.12, 2006)

Clève (1998, p.26) entende que, no que concerne a esta hipótese, o instituto da fidelidade partidária deve ser aplicado com cautela, de modo a impedir uma ditadura partidária. Ele continua o pensamento aduzindo para o fato que é a manutenção da coesão partidária a razão de existência do instituto da fidelidade, a qual possibilita a persecução dos objetivos máximos de um partido, que são aqueles constantes nos estatutos. Entretanto, não pode querer um partido “transformar seu parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar sem independência, e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários”.

Nesse contexto, aduz o professor Jaime Barreiros para uma interessante questão: Como conciliar o indispensável princípio a fidelidade partidária com o princípio constitucional da liberdade de consciência e expressão?

Em seguida, Clève (1998, p.78-79) responde à pergunta ventilada pelo professor Barreiros:

O princípio constitucional da fidelidade partidária deve ser compatibilizado com os demais princípios constitucionais, designadamente, o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e convicção (os direitos fundamentais possuem natureza principiológica). A fidelidade partidária não pode chegar ao ponto de transformar mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias. Não pode, também, chegar a ponto, observados a doutrina o programa partidários, de violentar a consciência e a liberdade de convicção e de pensamento do parlamentar. Ocorre situação de conflito, e desde que não sejam maculados o programa e a doutrina partidária, está o parlamentar autorizado a abster-se de votar sempre que a diretriz partidária venha a significar violência à sua esfera de intimidade e convicção.

Assim, o autor entende que o instituto da fidelidade partidária deveria ser aplicado de modo razoável e proporcional, não devendo prevalecer de modo absoluto, já que poderá ser contrabalanceado pela liberdade de consciência e expressão, eis que não se pode conceber um mandato imperativo.

Entende-se que o mandatário possui autonomia e independência para exercer o mandato para o qual foi eleito, razão pela qual determinadas regras de disciplina e fidelidade contidas nos estatutos partidários acabam por violar a livre convicção do político, podendo transformar seu mandato representativo em verdadeiro mandato imperativo.

O professor Jaime Barreiros Neto (2009, p.214) diverge dessa parte da doutrina, esclarecendo que o parlamentar está sim amarrado aos ditames estatutários do partido pelo seguinte fundamento:

Quando algum cidadão se filia a um partido político, está ele, em tese, aderindo a um conjunto de posicionamentos sócio-político-ideológicos, ao mesmo tempo em que adquire uma série de direitos e obrigações perante o partido.

De se frisar que esses direitos e obrigações os quais o filiado adquire junto ao partido, com sua filiação, não podem e não devem ser considerados sob a ótica da mera bilateralidade partido-filiado, mas sim sob a ótica da responsabilidade do filiado com o eleitor, pois, conforme já salientamos, o eleitor, ao votar em um candidato filiado a um partido político, não está apenas escolhendo um indivíduo para que exerça um cargo eletivo mas sim está aderindo a uma ideologia, a uma linha de pensamento político, que deverá ser aquela seguida pelo partido.

Nesse momento, o professor remonta ao art. 24 da Lei 9.096, aprofundando no dispositivo legal o argumento que há sim um dever do parlamentar de obedecer aos ditames estabelecidos pelos órgãos de direção.

Apesar de respaldado em lei e bastante coerente o pensamento exposto por Barreiros, no que diz respeito à triangulação de direitos e obrigações existentes entre mandatário, eleitor e partido, deve-se levar em consideração que nem sempre o eleitor tem como critério principal de escolha a ideologia partidária por trás daquele político, ou seja, a legenda pela qual está filiado o candidato, mas sim o seu perfil pessoal e sua capacidade de prosperar, independente do partido que o filiou.

Como visto anteriormente, o resquício desse tipo de pensamento deve ser combatido na sociedade moderna, vez que incoerente ao mandato representativo partidário. Assim, deve-se vedar o culto a personalidades individuais, fortalecendo a coesão ideológica partidária.

O que se pretende expor aqui não são os fatores do meio social que levaram um determinado eleitor a escolher o candidato pelo seu indivíduo em essência ou pelo partido que o afiliou, mas sim tratar de como deve se comportar o mandatário nessas situações, em quais delas estaria configurada a infidelidade partidária e com que frequência ocorre, de fato, a perda do mandato eletivo.

Na situação anteriormente exposta por Clève, em que há um conflito entre a liberdade de pensamento do mandatário e os ditames estatutários, não há dúvida que ele poderá se abster de votar naquela situação, sem que isso configure infidelidade partidária, caso contrário, como bem argumenta, seria uma violação à sua esfera de intimidade e convicção.

A dúvida aqui seria se o mandatário poderia votar no sentido contrário ao que estabelecido na diretriz partidária e, em caso positivo, se isto configuraria infidelidade.

Diante das lições doutrinárias trazidas nesta pesquisa, substrato argumentativo não falta para afirmar que o voto parlamentar em sentido contrário ao programa partidário deveria ser considerado como agressão ao princípio da fidelidade partidária, tendo, entretanto, algumas ressalvas no momento da imposição de sanções.

Estando configurado o desrespeito ao princípio da fidelidade partidária, caberá aos partidos aplicar sanções partidárias, lembrando-se que, como toda e qualquer medida administrativa deve respeitar o princípio da anterioridade legal, devendo a conduta ser tipificada no estatuto partidário anteriormente à ocorrência do fato típico. Do mesmo modo deve-se possibilitar ao acusado o Direito Fundamental da ampla defesa, como preceitua o art. 23 da Lei 9.096.

Ora, do mesmo modo que os partidos têm liberdade para tipificar as condutas consideradas como manifestações de infidelidade partidária, eles devem respeitar os ditames constitucionais e legais para a imposição das penalidades, devendo observar os ditames constitucionais (ALMEIDA, 2004, p.70).

A ideia trazida por Cruxên de Almeida é justamente impedir que as legendas partidárias moldem as imposições de penalidades às condutas consideradas típicas, impedindo a ocorrência de sanções arbitrárias, vez que devem obedecer ao mínimo imposto pelo ordenamento jurídico.

Assim, o dispositivo acima estabelece que os filiados somente sofrerão uma medida disciplinar ou punição por conduta que já esteja tipificada no estatuto partidário, trata-se de uma imposição legal a anterioridade da conduta perseguida.

Essas sanções variam de acordo com o que for estabelecido em cada estatuto, sendo que, de modo geral, envolvem desde medidas disciplinares básicas como uma advertência até penalidades mais gravosas como a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária.

De modo distinto ao que se destaca nesta pesquisa, Cruz (2011, p.10) expõe o que segue:

A infidelidade partidária pode se manifestar de duas formas básicas: pode ocorrer infidelidade partidária quando um deputado, senador ou vereador vota de forma contrária ao decidido em reuniões de sua bancada partidária, alterando seu voto por conta própria e em detrimento ao quanto decidido pelos demais integrantes do partido, podendo sofrer sanções de natureza política desde que previstas em normas partidárias, matéria *interna corporis* e salvo de apreciações externas em respeito ao princípio da autonomia partidária. Essa situação não importa em perda do mandato parlamentar, vez que o infrator não migra para outra agremiação, tão somente desrespeitando a direção assumida pelo partido sobre a matéria a ser votada.

Duas considerações são necessárias sobre o pensamento do autor. A primeira no sentido que, apesar de exercerem relevante função pública e social, a autonomia dos partidos não é absoluta. Já a segunda observação é que se a diretriz assumida pelo partido for entendida como legítima, entendendo-se como tal a tomada oficial de órgão diretivo convocado para tal fim, toda e qualquer atitude que vá de encontro com a ela configura-se afronta a ideologia partidária.

É justamente aqui que se demonstra a importância do combate à ditadura intrapartidária, pois é somente por meio do diálogo e da decisão da maioria que poderá ser instituída uma diretriz legítima.

Deve-se ficar claro que essa hipótese de infidelidade partidária, referente ao parlamentar que se opõe pela atitude ou voto às diretrizes disciplinadas pelos programas partidários, deveria sim ser considerada como uma violação ao princípio da fidelidade partidária, incorrendo na perda do mandato pelo filiado se, e somente se a diretriz violada fosse considerada legítima.

Importante ressaltar que, caso a diretriz legitimamente estabelecida configure uma violação à esfera de intimidade e de convicção do político, este poderá se abster de votar naquela situação específica, mas, jamais, poderá ser permitido votar em sentido contrário.

Nesse sentido, remonta-se ao trecho final do art. 25 da lei supracitada, que estabelece a possibilidade de punições disciplinares, elencando um rol exemplificativo de sanções, aos parlamentares que se oponham pela atitude ou voto às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Importante ressaltar a consonância deste dispositivo legal com o trecho da Constituição Republicana acima destacado, já que é um imperativo constitucional que a violação dos deveres partidários deva ser apurada e punida por cada partido político.

Há, no que diz respeito a fidelidade partidária, uma verdadeira delegação de poder prevista tanto pelas normas infraconstitucionais como pela norma suprema.

Por conseguinte, o artigo 26 da mesma lei dispõe que: “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”.

Eis que, conforme a Resolução 22.526, os partidos políticos e coligações conservam o direito a vaga da função ou cargo obtida em razão do sistema eleitoral proporcional, sempre que houver o cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

No artigo supracitado o legislador é claro no que concerne ao fato de que a imposição de tal sanção deva se estender apenas aos mandatos políticos provenientes dos sistemas proporcionais, visto que trata-se de uma função ou cargo na casa Legislativa e em virtude da proporção partidária.

Portanto, tem-se que o art. 26 da Lei 9.096 pode ser aplicado às duas hipóteses de infidelidade partidária, sendo que, na primeira hipótese, a conduta perseguida (descumprimento dos preceitos estatutários) e a punição (perda da função ou cargo em virtude da proporção partidária) devem estar tipificadas no estatuto partidário, de modo que seja preservado o princípio da anterioridade legal, como preceitua o art. 24 da mesma lei.

Já na outra hipótese de infidelidade, a aplicação da sanção ocorrerá em decorrência desse dispositivo legal, em plena sintonia com as normas constitucionais sobre o tema, e pela inconformidade factual do indivíduo desfiliado ao partido em razão da troca de legenda, continuar exercendo aquele cargo ou função em razão da proporção partidária.

Carvalho e Rollo (2005, p.13) explicam que:

O parlamentar desfiliado de partido no qual, em virtude da proporcionalidade do número de deputados eleitos, veio a ocupar cargo ou função em comissão ou Mesa Diretora, recebe uma sanção cujo cabimento está legalmente previsto, e que não confronta com as normas constitucionais vigentes sobre o tema. Até porque, aqui sim, ocupando posição por causa exclusiva da delegação partidária, deve ser dela retirado no momento em que perde a filiação, desde que a desfiliação se dê em conformidade com as respectivas previsões estatutárias, e com observância do devido processo legal.

Dessa forma, não se pode confundir o mandato eletivo com a função ou cargo de confiança partidária. São situações diferentes, enquanto na segunda há uma decorrência lógica de assunção ao posto exclusivamente pelo fato de ser o indivíduo integrante daquela legenda, na primeira situação existem fatores diversos que levam o candidato à eleição, não se restringindo ao partido que, por ventura, veio a filiar-se.

4.4 ENTENDIMENTO DO TSE

Diante da explosão do número de parlamentares que aderiram ao troca-troca de partidos, em 27 de março de 2007, o antigo Partido da Frente liberal (PFL), atual Democratas (DEM), formulou ao Tribunal Superior Eleitoral a consulta de nº. 1398, a qual tinha como escopo dirimir a controvérsia acerca da titularidade do mandato, ou seja, a quem ele pertence, se ao candidato eleito ou ao partido pelo qual ele foi eleito?

A polêmica central do referido julgamento foi interpretada da seguinte forma: Nos sistemas proporcionais os votos são dados aos partidos, e não aos candidatos, mesmo que o voto seja dado para um candidato específico. Na hora de apurar os votos eles serão apurados para os partidos, sendo deles o coeficiente eleitoral e as vagas.

Este foi o entendimento que dominou na corte do TSE, que possui competência privativa para responder às consultas que lhe forem feitas sobre matéria eleitoral. Veja-se o trecho do voto do Ministro Cesar Peluso à consulta:

Não parece, destarte, concebível que um candidato, para cuja eleição e posse concorreram recursos de seu partido, e recursos não apenas financeiros, senão também compreendidos no conceito mesmo de patrimônio partidário de votos, abandone os quadros do partido após a repartição de vagas conforme a ordem nominal de votação. Embora o candidato possa dar grande contribuição ao partido com votos individuais, nem sempre é esse o caso, como demonstra a rotina da eleição de candidatos de votação inexpressiva que obtêm vagas na esteira na votação de outros, bastante populares. Não há como admitir-se, na moldura do sistema, que representante eleito sob tais condições possa mudar de partido levando consigo o cargo, até porque, se tivesse concorrido por outro partido, poderia nem sequer ter sido eleito, o que mostra desde logo que o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido, e não, do candidato.

No mesmo sentido, posiciona-se Aras (2006, p.113):

No sistema proporcional, sendo o candidato eleito em função principalmente da votação da legenda, não se justifica que lhe seja facultado trocar de partido durante o exercício do mandato. Cada candidato eleito pelo partido é um fator de soma na coesão partidária e da estabilidade que o partido precisa ter para governar. O candidato eleito que troca de partido, ao contrário, representa uma subtração em prejuízo ao partido pelo qual se elegeu, o que diminui a coesão necessária para se ter estabilidade no governo.

Em consonância ao voto prolatado acima encontra-se o Ministro-relator da consulta César Asfor Rocha, segundo ele:

Não há dúvida alguma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

O ministro ressaltou que, conforme os artigos 108, 175, § 4º e 176 do Código Eleitoral, os votos pertencem ao partido, posto que, a própria redação desses dispositivos afirmam que o voto serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o registro do candidato, quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato.

A resposta desta consulta foi decidida pelo plenário do TSE por maioria de votos, 6 x 1, no sentido de que os mandatos referentes ao sistema de representação proporcional pertencem aos respectivos partidos políticos, e não aos parlamentares. Essa resposta foi considerada um marco histórico, inovando radicalmente a jurisprudência acerca do tema.

No que tange à divergência acerca da possibilidade ou não de ser imputada a perda do mandato, o Ministro Marcelo Ribeiro do TSE entende que, pelo fato do Texto Supremo não prevê a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária, haveria uma vedação a tal punição no momento em que prevê no art. 55 um rol exaustivo de situações em que leva o Deputado ou Senador à perda do mandato, posto que, não há em nenhum de seus incisos, referência à questão de troca de partido. Dessa forma, sustenta o ministro que não há base legal ou constitucional para se afirmar que a titularidade do mandato é do partido e não do eleito.

Assim sendo, se quisesse o legislador constitucional que a troca de legenda pelo parlamentar eleito fosse causa de perda do mandato, teria expressamente discorrido sobre esta alternativa em algum dos incisos do art. 55, o qual dispõe que:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Percebe-se que, por se tratar de um rol restritivo de direitos, sua interpretação deve ser a mais fechada possível, sendo claro o caráter taxativo das hipóteses elencadas nesse dispositivo.

Nesse sentido Rollo (2007, p.42) na seara do Direito público não vigora a máxima de “o que não é proibido é permitido”, aplicando-se de fato, a premissa de que “o que não é previsto é proibido”.

Entretanto, pede-se vênua ao Ministro, de modo a discordar do argumento que não há autorização constitucional para aplicação da perda do mandato por ato de infidelidade partidária, quando o próprio inciso V permite que caso o político eleito mude de legenda imotivadamente, terá o partido legitimidade ativa para propor ação declaratória de perda de cargo eletivo. Primeiramente pede-se que seja decretada a vacância do mandato pela respectiva Câmara ou Assembleia competente. Caso não haja êxito pela via administrativa, será utilizado o Judiciário para dirimir a controvérsia.

O TSE foi além ao decidir em unanimidade, em 1º de Agosto do mesmo ano, que a mudança de partido, mesmo que para uma outra sigla dentro da mesma coligação pela qual foi eleito, também configura infidelidade, levando à perda do mandato.

Cerqueira e Cerqueira (2012, p.169) discordam da decisão supra citada, pelos seguintes motivos:

Evidente que os votos pertencem à coligação e não ao partido isolado, pois se uniram para essa finalidade. Ora, se pertencem à coligação e há mudança de um partido para outro dentro daqueles que integram a coligação, evidente que não haveria ofensa. Ainda que a coligação termine após a eleição, não há que se falar em infidelidade neste caso, porquanto os votos foram obtidos por força da junção de partidos fiéis ao mesmo propósito.

Corroborando deste entendimento o professor Alessandro Balbi Abreu (2007, p.38) quando relata alguns exemplos interessantes, como o caso emblemático que ocorreu nas eleições de 2002 no estado de Santa Catarina, quando o candidato mais votado naquela eleição para deputado estadual não conseguiu atingir o coeficiente eleitoral necessário apenas com os votos próprios, dependendo dos votos da legenda para se eleger.

Fica evidente, neste caso, a grande quantidade de votos nas legendas, já que todos os candidatos naquela legislatura, sem exceção, dependeram dos votos dos partidos para se elegerem. Percebe-se aqui uma afinidade na coesão ideológica entre

eleitores e partidos, que fortalecem estes últimos, concretizando o verdadeiro mandato representativo partidário.

Por fim, o professor demonstra o alto grau de dependência dos candidatos às suas agremiações e, por conseguinte, aos votos dados à legenda, visto que nas eleições de 2006 apenas 31 dos 513 deputados, ou seja, pouco mais de 6% conseguiram se eleger por conta própria, sendo os demais dependentes dos votos atribuídos aos partidos.

Dessa forma, o TSE (Res. nº 22.526 – DJ 09-05-2007, p.143) fixou o entendimento que “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à 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”, ainda que trate-se de outra sigla dentro da mesma coligação.

Em seguida, foi formulada nova consulta, questionando a aplicabilidade deste entendimento também às eleições do sistema majoritário. A consulta de nº. 1407, portanto, estendeu aos prefeitos, governadores, senadores e presidente o instituto da fidelidade, com a consequente perda do mandato àqueles que trocarem de legenda após a eleição.

Assentou-se, portanto, à unanimidade que o instituto da fidelidade partidária fosse respeitado também pelos detentores de mandato majoritário, momento em que sustentou o Ministro-relator Carlos Ayres Britto: “uma arbitrária desfiliação partidária implica renúncia tácita do mandato, a legitimar, portanto, a reivindicação da vaga pelos partidos”.

4.5 ENTENDIMENTO DO STF

O entendimento proferido pelo TSE foi ratificado pelo STF no momento de apreciar os Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, impetrados, respectivamente pelos Partidos Popular Socialista (PPS); Social Democracia Brasileira (PSDB) e DEM. Nesse julgamento, a mais alta corte do judiciário brasileiro entendeu que a mudança de agremiação sem uma razão legítima viola o sistema

eleitoral, fraudando, portanto, a vontade do eleitor. Assim, foi decidido que a infidelidade partidária pode e deve acarretar na perda do mandato parlamentar.

Cerqueira e Cerqueira (2008, p.69) ressaltam o argumento utilizado pelo membro daquela corte, Gilmar Mendes, de que havia necessidade de mudança da jurisprudência sobre o tema, pois a troca de partido representa uma evidente violação à vontade do eleitor e “um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos”. Concluiu sua explanação invocando o argumento clássico sobre o tema, no sentido que poderia haver a punição com a perda do mandato porque a eleição proporcional se realiza em razão de votação atribuída a legenda.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministro Marco Aurélio afirmando que “surge incongruente a necessidade de o candidato ter, em um primeiro passo, o aval de certo partido e, a seguir eleito, olvidar a agremiação na vida parlamentar: este casamento não é passível desse divórcio”.

A interposição dos aludidos Mandados de Segurança, com pedido de medida cautelar, visava derrubar decisão emanada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, que indeferiu o requerimento no qual se postulava a declaração de vacância, por renúncia presumida, de mandatos exercidos por deputados federais eleitos sob aquela legenda que hajam mudado de filiação partidária.

Os impetrantes visavam, portanto, que a mudança de filiação partidária fosse considerada como renúncia ao mandato parlamentar, de modo que fossem declarados como vagos os cargos e a consequente convocação dos suplentes da legenda.

Nas palavras do Ministro relator Celso de Mello do Mandado de Segurança Nº 26.603:

O abandono da legenda pelo representante infiel tem desfalcado, sem restituição, a representação parlamentar dos partidos, fraudando a vontade do eleitorado e lesando o modelo de democracia representativa dos povos mais esclarecidos.

Verifica-se, nesse contexto, a urgente necessidade em concretizar a aplicação do princípio constitucional da fidelidade partidária.

Sobre essa discussão, Lenza (2009, p.810) faz a seguinte análise:

Muito se discutiu sobre a questão da fidelidade partidária. O STF, em 03 e 04.10.2007, julgando os MS 26.602, 26.603 e 26.604, resolveu a matéria e entendeu que a fidelidade partidária é princípio constitucional que deve ser respeitado pelos candidatos eleitos.

Assim, teoricamente, aquele que mudar de partido (transferência de legenda) sem motivo justificado perderá o cargo eletivo.

Isto porque reconheceu o STF o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as inter-relações entre o eleitor, o partido político e o representante eleito.

Mudar de partido caracteriza desvio ético-político e gera desequilíbrio no Parlamento. É fraude contra a vontade do povo.

Conforme expressou no trecho final, a troca de partido pelo mandatário eleito quebra a normalidade do processo eleitoral, objetivo maior do Direito eleitoral, já que não traduz a fiel vontade popular, fraudada pelos políticos aventureiros na busca pela ascensão pessoal.

Entretanto, parte da doutrina, como Rollo e Carvalho defendem uma imposição mais liberal no que tange à fidelidade partidária, posto que este instituto não poderia se sobrepor à liberdade individual de expressão política nem ao exercício dos direitos políticos que compreende a representação política. Essa é exatamente a posição defendida por Clève quando afirma que o instituto da fidelidade partidária não deve prevalecer de modo absoluto, já que poderá ser contrabalanceado pela liberdade de consciência e expressão, de modo que seja analisado sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade.

Diante das decisões reiteradas do STF, pode-se afirmar, com respaldo, que esta Corte considera o instituto em análise como a alternativa mais legítima e eficaz para garantir a seriedade das agremiações partidárias.

4.6 A PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº. 23 DE 2007

Por meio da autoria do Senador Marco Maciel, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda a Constituição nº. 23 de 2007, que prevê a perda automática do mandato em caso de desfiliação ou troca de partido.

O Senador apresenta como justificativa à propositura da Emenda, as seguintes razões:

A troca de partidos contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, pois o voto dado a um partido é transferido a

uma outra legenda, o que implica o desrespeito à vontade do eleitor e alteração da representação política saída nas urnas.

Disso decorre a falta de identidade partidária, pois o eleitor não vincula o candidato ao partido político e, por conseguinte, ao programa e aos estatutos partidários. Com isso, passa a votar no indivíduo, muitas vezes em função de critérios pessoais, em descompasso com o próprio sistema que – como se viu – necessariamente relaciona o voto ao partido.

A elevada migração partidária leva, ainda, ao descrédito do Legislativo. Com efeito, o cidadão atribui essa prática ao predomínio de interesses particulares dos parlamentares, ao governismo e ao comportamento espúrio, pois muitas vezes a imprensa noticia “vantagens” obtidas com as seguintes trocas de partido.

Em 17 de outubro de 2007, a matéria foi aprovada pelo Senado Federal, nos seguintes termos:

Os arts. 17 e 55 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 17. V – titularidade dos mandatos parlamentares

§ 5º - Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que se desligar do partido pelo qual tenha concorrido à eleição, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

Art. 55. VII – que se desligar do partido pelo qual tenha concorrido à eleição, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

§ 5º - No caso previsto no inciso VII, a perda do mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de três sessões ordinárias ou extraordinárias, mediante comunicação da mais alta instância do partido político titular do mandato, acompanhada de documento comprobatório da desfiliação.

Apesar do célere tramite no Senado Federal, a proposta encontra-se parada no Câmara dos deputados, não havendo sido deliberada até outubro de 2013.

Como exposto ao longo desta pesquisa, pauta-se de extrema urgência o reconhecimento normativo da validade da perda do mandato parlamentar, por ato de infidelidade ou indisciplina partidárias, vez que a ausência desse regramento por parte do Poder Legislativo dificulta a efetividade do instituto.

4.7 ESTUDO DE CASOS CONCRETOS

Serão analisados alguns casos a seguir em que se demonstram o alcance da fidelidade partidária, sendo que este instituto não se resume ao período pós-eleitoral, ou seja, a troca injustificada de partido.

4.7.1 Infidelidade Antes e Durante a Eleições

Durante as eleições de 2010 no Estado da Bahia, o Partido Social Cristão – PSC formou a coligação PMDB-PSC-PR-PRTB, apoiando o candidato Geddel Vieira Lima, filiado ao PMDB, para Governador e determinando que o apoio aos candidatos federais seriam unicamente aos da sua agremiação

Esta decisão foi aprovada em convenção partidária pelo diretório estadual do PSC, através do voto da maioria absoluta dos filiados reunidos especificamente para deliberação desta matéria.

Tendo-se em vista que a deliberação acerca de tal coligação observou também as formalidades impostas pelo estatuto do PSC, e não violou a ideologia contida nas diretrizes do partido, a deliberação está revestida de plena legitimidade e regularidade.

Ocorre que a candidata a reeleição como deputada estadual, Maria Luiza carneiro, filiada ao PSC, não acatou esta diretriz legitimamente estabelecida, apoiando o candidato a governador Jaques Wagner, integrante do PT, e para candidato a deputado federal Antônio Carlos Magalhães Neto, atual prefeito desta capital e filiado ao DEM.

Daí já se percebe uma incongruência no posicionamento da candidata que no âmbito estadual conferiu apoio ao filiado do PT e em nível federal ao filiado do DEM, instituições partidárias que possuem ideologias diametralmente opostas. Além de ter expressamente violado a deliberação legítima do diretório.

Relembrando a diferenciação entre fidelidade e disciplina partidária, Barreiros Neto (2009, p.220) afirma que:

Fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos jurídicos que se complementam. O conceito de fidelidade partidária, entretanto, é mais amplo, perpassando pela noção de subordinação da titularidade do mandato político ao partido político, seu verdadeiro detentor, que, assim, poderá punir seu filiado até mesmo com a perda do mandato toda vez que o mesmo se opuser a diretrizes legitimamente estabelecidas, fizer oposição desleal ao programa ou diretrizes do partido, trair os seus correligionários, apoiando candidatos de outras agremiações partidárias, contra a recomendação do partido, ou realizar migração partidária.

Outro caso emblemático ocorreu nas eleições municipais de São Paulo em 2012, em que Luís Inácio Lula da Silva, adversário histórico de Paulo Maluf do PP, se aliou a este, no intuito de obter o seu apoio para o candidato a prefeito do PT, Fernando Haddad.

Essa aliança foi muito criticada, inclusive por Luiza Erundina do PSB, candidata a vice na chapa de Haddad. Na tentativa de amenizar a situação, tentando até mesma justificá-la, Maluf afirmou que não existe mais esquerda e direita

Hoje teve eleição na França. Perdeu Sarkozy e venceu Hollande. Se você vai em Paris e pergunta, você é de esquerda ou de direita, ele diz: 'isso é sinal de trânsito'. A esquerda está na Rússia? Na China que não tem direitos humanos, em Cuba, que deporta seus boxeadores? Ou você é eficaz e produtivo ou o povo te manda democraticamente para casa. Aqui tem democracia, graças a Deus, e vai ter com Fernando Haddad.

Haddad, que fez seu doutorado sobre marxismo, foi claro ao expor seu ponto de vista, no sentido que existe sim a divisão entre esquerda e direita. Ao final, justificou a aliança como um pacto pela cidade, buscando o apoio de todos os partidos interessados¹.

Nesse caso, a coligação formada teve como finalidade incorporar o tempo do programa eleitoral do PP pelo PT, de modo que o acréscimo de 1 minuto e 30 segundos custou ao PT a quebra de sua ideologia.

Outro caso, também ocorrido em São Paulo, aconteceu nas eleições ao governo estadual em 2010, em que o PSB, partido que prega a socialização dos meios de produção, teve como candidato a governador o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Paulo Skaf, representante do empresariado paulista.

Torna-se claro que o apoio a candidatos de agremiações distintas tem motivo meramente eleitoreiro, sendo desprezível a conduta desses agentes que desmoralizam as instituições partidárias.

Essas atitudes devem ser coibidas, até mesmo como forma de extirpar o caráter individual das eleições.

4.8 UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DA TROCA DE PARTIDOS

4.8.1 A patológica dança das cadeiras

¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/06/maluf-oficializa-apoio-ao-pt-em-sp-em-encontro-com-lula-e-haddad.html>>. Acesso em: 05 out.2013.

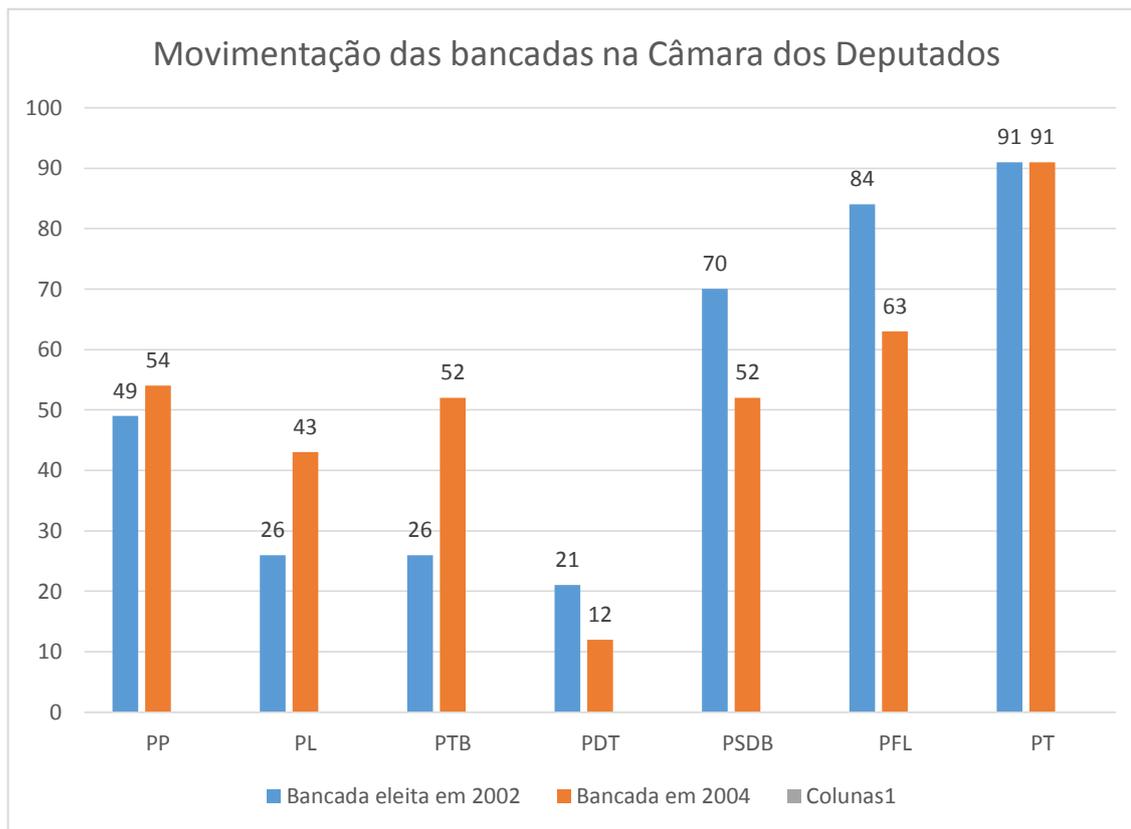
Percebe-se nitidamente a importância de elaboração de um paradigma mais rígido de fidelidade partidária no Brasil, até mesmo para fortalecer as legendas partidárias, posto que pesquisas realizadas mostram que apenas na legislatura de 1990 a 1994 260 parlamentares mudaram de legenda pelo menos uma vez, mais da metade da câmara dos deputados, composta por 513 integrantes. Números semelhantes foram encontrados na legislatura entre 1998 a 2002 cerca de 250 deputados mudaram de partidos. Já em 2006, antes mesmo de tomar posse, 36 parlamentares trocaram de partido. (PEDRO TAQUES, 2012)

Nesse último caso dos 36 parlamentares, apenas 6 se filiaram a partidos que integram as coligações pelas quais se elegeram, enquanto os outros 28 passaram a integrar o quadro de partidos da oposição.

O próprio ministro Cesar Asfor Rocha, relator da Consulta nº. 1398, citou este caso no momento em que proferia seu voto, como forma de embasar sua ideia de que os partidos têm direito de preservar a vaga obtida diante de injustificado cancelamento de filiação ou de transferência para outra legenda.

Nicolau (2003, p.35) ressalta que no período compreendido entre 1999 e 2003, que engloba a 51ª legislatura e o primeiro ano da 52ª, foram noticiadas 290 trocas de legendas pelos deputados. Dos partidos políticos com representação na Câmara dos deputados, perderam parlamentares: Do PFL saíram 47 deputados, 44 do PSDB, 38 do PMDB, 30 do PPB, 20 do PST, 19 do PL, 10 do PTB, 7 do PDT, 7 do PSB, 2 do PMN, 2 do PSD, 2 do PT, 2 do PSC, 3 do PRONA, 3 do PPS, 1 do PSL, 2 do PRTB, 1 do PV.

O gráfico abaixo demonstra a bancada eleita em 2002 por sete partidos de expressão nacional, e como ela ficou após 2 anos.



O gráfico acima é uma ilustração perfeita de como o descaso dos políticos quebra toda a sistemática do mandato representativo partidário, fraudando a vontade soberana do povo.

Esse número é ainda mais alarmante numa comparação feita no período que abrange desde o fim da ditadura militar (1985) a 2006, em que 1045 deputados mudaram de legenda.

Fazendo uma análise de direito comparado, verifica-se que nos últimos 100 anos, menos de 30 deputados norte americanos mudaram de partido. (PEDRO TAQUES, 2012)

Segundo o cientista político Melo (1999, p.42), este fenômeno acima abordado deve-se às condições conjunturais, contextuais e institucionais em que estão submetidos os parlamentares.

Esse quadro de constante migração partidária mostra que pertencer a uma legenda tornou-se algo a ser negociado pelos políticos, vendendo-se para aqueles que oferecerem maior possibilidade de ascensão social, situação que fragiliza os partidos como veículos da democracia representativa, além de criar instabilidade no âmbito do Legislativo.

Tem-se, portanto, que a falta de eficácia ao instituto da fidelidade partidária obstaculiza a consolidação do sistema representativo partidário; desgasta a imagem dos partidos e dos políticos, resultado no enfraquecimento da democracia participativa brasileira.

A troca de partido significa uma diminuição no grau de representatividade do regime democrático brasileiro, já que não respeita a vontade manifestada pelo eleitor e, portanto, desvirtua o modelo de democracia representativa. Assim, ela deve ser combatida não apenas pelas normas legais, mas também por uma imposição constitucional a ser construída, de modo a preservar a democracia e, por consequência, a fiel tradução da vontade popular, um dos principais objetivos do Direito Eleitoral.

Nesse sentido que entende-se pela urgência na apreciação da PEC nº. 23 de 2007, pela Câmara dos Deputados, como forma de instaurar um novo paradigma na normatização desse instituto.

Haras (2006, p.176) leciona que a principal razão dessa troca de legendas de forma tão intensa se dá pelo fato que, salvo raras exceções, não existem programas políticos definidos e consistentes por parte das agremiações partidárias, veja-se seu ensinamento:

As agremiações partidárias não apresentam convicções ideológicas ou filosóficas que atendam, realmente, as justas expectativas do povo, mantendo-se um esquema político marcado pelo domínio da opinião pública manipulada pelos veículos e meios de comunicação social constituída pela via do nefasto clientelismo que impregna toda a nossa sociedade.

Não há como não concordar com o ensinamento deste autor, pois, como já demonstrado nessa pesquisa, os partidos políticos em sua generalidade são instituições políticas carregadas por uma descrença disseminada na população. Situação esta que poderia ser revertida com a efetiva aplicação do instituto da fidelidade partidária.

Nesse contexto, podemos incluir como fato gerador bastante recorrente desse samba de legendas, o caso do candidato, uma vez eleito, que priorize seus interesses meramente pessoais, vendendo-se, dessa forma, ao partido que lhe oferecer mais benesses.

Explica o cientista político Melo (1999, p.48) que a constante mudança de legenda por parte dos mandatários falseia a representação política e desarticula o quadro

partidário, tornando-se ainda mais instável e confuso. Dessa forma, essa constante migração acaba provocando um desequilíbrio entre a vontade manifestada pelo eleitor e a real distribuição partidária no Congresso Nacional, o que leva uma bancada em fim de legislatura ser muito diferente daquela que iniciou.

Tendo em vista que inexistente na legislação brasileira dispositivo prevendo sanção de perda de mandato para o parlamentar infiel, resta claro a dificuldade no controle desse instituto, vez que sem a possibilidade de comprometer o exercício do mandato, a fidelidade assemelha-se a letra morta, não produzindo qualquer efeito prático.

Dantas (1994, p.166) conclui seu artigo afirmando que:

Não há muito que fazer para satisfazer o anseio social acerca da perda do cargo de detentor de mandato eletivo que mudar de partido. A solução para atingir esse desiderato almejado pela sociedade deve se dar por meio de emenda constitucional.

Deve-se portanto, realizar proposta de Emenda a Constituição no sentido de incluir mais um inciso no art. 55 da CF de 88, para fazer constar a infidelidade partidária como um dos motivos de perda do mandato eletivo.

Bastante interessante ressaltar as considerações finais de Abreu (2007, p.43):

Ainda, deve-se ter consciência de que a fidelidade partidária, por si só, não vai trazer a solução que todos esperam. É na verdade, apenas um dos vários componentes da política partidária que devem ser regulamentados com maior precisão.

O partido político deve ser coeso, coerente e objetivo, demonstrando ao leitor que o grupo está verdadeiramente unido no mesmo ideal e merece um voto de confiança.

Por fim, independente do rumo legal que a regulamentação da matéria tratada tome na esfera jurídica, deve-se conciliar o entendimento de que a verdadeira manifestação democrática emana do povo, é dele e pela sua conscientização que deve partir a primeira resposta aos mandatários infiéis, o que pode ocorrer nas próximas eleições.

Diante o exposto, revela-se imprescindível a importância da aplicação do instituto da fidelidade partidária para a efetivação e consolidação da democracia brasileira. Sendo de extrema necessidade a elaboração de um paradigma mais rígido de fidelidade partidária no Brasil.

5 CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho foi possível fazer uma análise detalhada da Democracia e dos Partidos Políticos, elaborando entre eles uma relação intrínseca com o instituto da fidelidade partidária, sendo este o instrumento natural pra fortalecê-los e consolidá-los.

Por meio de uma interpretação sistemática da Democracia e dos ideais constitucionais, percebe-se a importância do princípio da fidelidade partidária, sendo este um elemento capaz de concretizar toda a sistemática eleitoral imposta pelo ordenamento jurídico.

Observou-se que os ideais constitucionais tratam os partidos políticos como corpos intermediários e indispensáveis à democracia representativa, sem os quais torna-se inviável o funcionamento do sistema.

O fortalecimento dessas instituições é necessário para a continuidade do sistema representativo. Apesar das adversidades do meio, que tendem a desvirtuar a finalidade e importância desses entes, demonstrou-se a necessidade de um sistema de proteção, vez que a eles pertencem o mandato representativo e o dever de disciplinar as diretrizes legítimas impostas aos seus filiados.

A relevância dos partidos para a democracia brasileira faz com que as normas constitucionais lhe outorguem autonomia para definir acerca da sua estrutura, organização e funcionamento.

Entretanto, tal autonomia não confere liberdade incondicionada para a prática de todo e qualquer ato, sendo mitigada por institutos como a fidelidade partidária, que impõem aos partidos uma limitação no que tange ao trato das suas questões internas.

Nesse contexto, observa-se que a moralização da política brasileira depende do fortalecimento dos partidos, pois tudo quanto os enfraquece também corrói a democracia.

Observou-se que uma forma viável de moralização do plano político é justamente a aplicação efetiva da fidelidade partidária, sendo atribuída a consequência política da perda do mandato ao parlamentar infiel.

Como bem destacado neste trabalho, o conceito de infidelidade partidária vai além da troca injustificada de partido, englobando também as situações de oposição às diretrizes legitimamente estabelecidas.

Deste modo, importante ressaltar que o instituto da fidelidade partidária não se resume a troca injustificada de partido, pois, nesse caso, todo o resto seria tratado como matéria interna do partido, o que não deve prosperar, na medida em que a insubordinação a diretriz legitimamente estabelecida deve configurar ato de infidelidade. Pensar em contrário seria deslegitimar toda a lógica do sistema político-representativo-democrático.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alessandro Balbi. Filiação, Ética e Fidelidade Partidária: Uma Visão Crítica e Jurídica. In: **Resenha Eleitoral**: Nova Série. Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 1994, p.33-44.
- ANDRIOLI, Antônio Inácio. A Política como Promessa. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 40, 2004.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. **Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária**. São Paulo: Edipro, 2011.
- BARREIROS, Jaime. **Direito eleitoral**. Salvador: Juspodivm, 2011.
- _____. **Fidelidade partidária**. Salvador: Juspodivm, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BASTOS, Capito. **Processo de perda de Mandato e de Justificação de Desfiliação Partidária**. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/mandato-eletivo/cassacao-do-mandato/desfiliacao-partidaria/processo-de-perda-de-mandato-e-de-justificacao-de-desfiliacao-partidaria>>. Acesso em: 22 out.2013.
- CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. Teoria da Democracia Participativa: Análise à Luz do Princípio da Soberania Popular. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, out./nov. 2007, p. 29.
- CARDOSO, José Carlos. **A Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CARVALHO, José Fernando Lopes; ROLLO, Alberto. Fidelidade Partidária e Perda do Mandato. In: **Semestre eleitoral**. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Salvador: TRE, 1998, p.9-31.
- CERQUEIRA, Camila Albuquerque; CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito eleitoral esquematizado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CLÉVE, Clémerson Mérlin. **Fidelidade Partidária**: estudo de caso. Curitiba, 1998.
- COLEÇÃO Saraiva de Legislação. **Código Eleitoral**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CONSULTA eleitoral nº.1398. Relator: Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 22 set.2012.

COSTA, Alexandre Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8.ed. São Paulo: Lumen Jures, 2009.

CRUZ, Rodrigo. **Perda do Mandato por Infidelidade Partidária**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2425, 20 fev.2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14390>>. Acessado em 14 jul.2013.

DANTAS, Sivalnido de Araújo. Perda de cargo Eletivo Oriunda de Infidelidade Partidária: Uma Questão de hermenêutica constitucional. In: **Resenha Eleitoral: Nova Série**. Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 1994, p.161-170.

FERRAZ, Willian. **O que Social-Democracia**. Disponível em: <http://blog.williamferraz.com.br/page_id=11>. Acessado em 14 jul.2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: 2013.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

INFORME 528. **Infidelidade Partidária e Perda do Cargo Eletivo**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo528.htm#Resoluçõe_sdoTSE>. Aceso em: 20 out.2013.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade Partidária: Um Panorama Institucional. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano 41, n.161. Brasília: Senado Federal, 2004, p.67-77.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998**. Belo Horizonte, 1999.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

NICOLAU, Jairo Marconi. Notas Sobre as Eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. In: NICOLAU, Jairo et al. **Eleições e partidos**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

PESSANHA, Flávio. **Resolução nº. 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral Comentada**. Disponível em: <<http://www.direitopositivo.com.br/artigos/flaviopessanha/res22.610tse.pdf>>. Aceso em: 10 out.2013.

PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia Prático de Fidelidade Partidária**. São Paulo: Mizuno, 2008.

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

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAQUES, Pedro (Senador). **Curso de atualização para eleições Municipais 2012** – Telepresencial, LFG.

TORQUATO, Gaudêncio. **O Coelho de Páscoa de Lula**. O Tempo OnLine. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/ldnoticia=44642>>. Acesso em: 25 jul.2013.

VADE MECUM. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 2º semestre.