

LEONARDO FREIRE PEREIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO DESENVOLVIMENTO DO MODELO
DE DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADORA: PROFESSORA DRA. MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2009

LEONARDO FREIRE PEREIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO DESENVOLVIMENTO DO MODELO
DE DEMOCRACIA PELOS PARTIDOS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, sob orientação da Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2009

Banca Examinadora

Agradecimento

Agradeço à Professora Doutora Monica Herman Salem Caggiano, cuja dedicação e incentivo, desde sempre, me propiciaram iniciar, desenvolver e concluir este desígnio.

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem por objetivo o estudo da fidelidade partidária, instituto do Direito Eleitoral que pode funcionar como mecanismo legitimador do exercício da representação política. Procuramos estabelecer um sentido para o termo fidelidade e, a partir disso, demonstrar sua relação com as democracias modernas. No Brasil, a fidelidade partidária passou a ser tratada, no âmbito constitucional, pela Carta de 1967. As emendas 1/69 e 11/78 também reservaram tratamento à fidelidade, suprimida do texto constitucional pela emenda 25/85. Nossa atual Constituição reserva aos estatutos partidários o estabelecimento das regras de disciplina e fidelidade partidárias. A importância do tema na órbita político-eleitoral brasileira é em razão do alto índice de migração partidária e as discussões acerca do tema têm como pano de fundo a questão da titularidade dos mandatos eletivos. Recentemente essa discussão foi levada ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal, que decidiram que os partidos políticos, organismos indispensáveis para a realização das eleições, são os titulares dos mandatos eletivos. Notável a edição da Resolução 22.610/TSE, que impõe a perda do mandato aos mandatários trãsfugas, ressaltando hipóteses de trocas por “justa causa”. O Congresso Nacional também vem se movimentando em torno do tema, sendo que as PECs 23/2007, de autoria do Senador Marco Maciel, e 124/2007, de autoria do Deputado Wilson Santiago, têm seu trâmite mais acelerado. No direito estrangeiro, encontramos pouca tratativa do tema, já que o respeito aos princípios e ideários partidários é tradição das democracias consolidadas, situação que não dá margem à infidelidade. Explica-se, portanto, a atualidade do tema em cenário brasileiro, onde a democracia ainda está em processo de amadurecimento.

Palavras-chaves: Direito Constitucional. Direito Político. Direito Eleitoral. Democracia. Direitos Políticos. Mandato Eletivo. Representação Política. Partidos Políticos. Fidelidade Partidária. Disciplina Partidária.

RIASSUNTO

Il presente lavoro di ricerca há come obiettivo lo studio alla fedeltà del partito politico, istituto di Diritto Elettorale che può funzionare come un meccanismo legittimo nell'esercizio di rappresentazione politica. Dobbiamo stabilire un senso per il termine di fedeltà e, con questo dimostrare la sua relazione con le democrazie moderne. In Brasile, la fedeltà della persona legata a un partito politico, si è stabilita nell'ambito costituzionale, attraverso la Costituzione del 1967. Le alterazioni 1/69 e 11/78 anche riservano il trattamento alla fedeltà, eliminato dal testo costituzionale modificato il 25/85. La nostra costituzione riserva agli statuti dei partiti l'obbedienza delle regole disciplinari e la fedeltà ad essi enunciati. L'importanza del tema nello spazio politico elettorale brasiliano è una ragione di alto indice di migrazione e le discussioni su questo tema hanno come condizione *sine qua non*, la questione della posizione ufficiale delle rappresentazioni elettive. Questa discussione è stata riportata al Tribunale Superiore Elettorale e al Supremo Tribunale Federale recentemente, i quali decisero che i partiti politici, organi indispensabili alla realizzazione delle elezioni, sono i titolari elettivi. Notabile è l'edizione della Risoluzione 22.610/TSE, che impone la perdita di questa missione ai mandatarî disertori, correggendo le ipotesi di scambio per "causa giusta". Il Congresso Nazionale si è manifestato a rispetto di questo tema, essendo che le PECs 23/2007, del Senatore Marco Maciel, e 124/2007, del Deputato Wilson Santiago, hanno tramite più accelerato. Nel Diritto Straniero, incontriamo pochi studi su questo tema, già che il rispetto ai principi e alle idee dei partiti è tradizione delle democrazie consolidate, situazione che non offre margini all'infedeltà. Comunque si spiega l'attualità del tema nello scenario brasiliano, dove la democrazia ancora è in via di maturità.

Parole-Chiavi: Diritto Costituzionale. Diritto Politico. Diritto Elettorale. Democrazia. Diritti Politici. Mandato Elettivo. Rappresentazione Politica. Fedeltà del Partito. Disciplina del Partito.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
1. INTRODUÇÃO	11
2. DEMOCRACIA	14
2.1. O Estado Democrático de Direito	14
2.2. Separação de Poderes e Democracia.....	16
2.2.1. Poder e função.....	20
3. PARTIDO POLÍTICO E AMBIENTE DEMOCRÁTICO	23
3.1. Origem e evolução dos partidos políticos.....	24
4. SISTEMAS ELEITORAIS NOS AMBIENTES DEMOCRÁTICOS	31
4.1. Sistema majoritário	33
4.2. Sistema proporcional	35
4.3. Sistema misto	36
4.4. O voto distrital.....	37
5. MANDATO ELETIVO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	40
5.1. Mandato imperativo	42
5.2. Mandato representativo	45
5.3. A relação partido político-mandante-mandatário	46
5.4. A vinculação dos Partidos a seus ideários	48
5.5. A vinculação dos mandatários à doutrina partidária	50
5.6. A patológica dança das cadeiras	52
6. FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CENÁRIO BRASILEIRO	55
6.1. A questão da titularidade dos mandatos	59
6.2. A fidelidade partidária nas Constituições brasileiras	62
6.3. Os estatutos partidários	65
6.3.1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.....	67
6.3.2. Partido dos Trabalhadores – PT.....	68

6.3.3. Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.....	69
6.3.4. Democratas – DEM.....	70
6.3.5. Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.....	71
6.3.6. Partido Democrático Trabalhista – PDT	72
6.3.7. Partido Comunista do Brasil – PC do B.....	73
6.3.8. Partido Socialista Brasileiro – PSB.....	75
6.3.9. Partido Trabalhista Cristão – PTC.....	75
6.3.10. Partido Social Cristão – PSC.....	76
6.3.11. Partido da Mobilização Nacional – PMN	76
6.3.12. Partido Republicano Progressista – PRP	77
6.4. Jurisprudência: a resposta dos Tribunais à omissão legislativa	78
6.5. As Propostas de Emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional.....	87
6.6. As hipóteses de trocas de legenda com a manutenção dos mandatos	92
6.7. A decretação da perda do mandato	94

7. O TRATAMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO DIREITO ESTRANGEIRO.....	96
CONCLUSÕES.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
ANEXOS	121

APRESENTAÇÃO

Esta apresentação objetiva embasar o presente trabalho, de modo que a colocação das ideias possa conectar cada capítulo com seu foco central, qual seja, a *fidelidade partidária*.

A ótica metodológica adotada faz com que o Direito Constitucional venha acompanhado de outras disciplinas que contribuem para o raciocínio científico que se pretende desenvolver, sendo de grande importância:

a) a *Teoria do Estado*, na medida em que podemos estudar o aprimoramento das relações de poder, desde o Estado Absoluto até os dias atuais, passando pelo reconhecimento das liberdades, como direitos subjetivos, poderes de agir ou não agir, independentemente da ingerência do Estado;

b) a *Sociologia do Direito*, a partir do que podemos entender a identificação de Direitos Fundamentais, como o de participação popular na tomada de decisões, dentro de um processo evolutivo da sociedade e do fato social;

c) a *História Política do Brasil*, que igualmente demonstra uma evolução na relação entre governantes e governados, evolução essa que se verifica com o surgimento, amadurecimento e sedimentação de um ambiente democrático regido pelos partidos políticos;

d) o *Direito Eleitoral*, fonte exageradamente instigante e importante desse trabalho, com as variações legislativas e interpretativas

coleccionadas no tempo, sob a vigência de Constituições democráticas e antidemocráticas, tudo a propiciar uma democracia impulsionada pelos partidos políticos.

Foi a efervescência do tema, os continuados debates que o circundam e, principalmente, um amadurecimento de ideias, que acabaram abarcando essas nuances multidisciplinares ao corpo da pesquisa. Isso porque nossa proposta inicial para o título deste trabalho era simplesmente *Fidelidade Partidária*. As orientações de Monica Herman Caggiano, no entanto, nos trouxeram à tona para enxergar toda problemática que envolve a fidelidade e disciplina partidárias, os partidos políticos e, conseqüentemente, o desenvolvimento da democracia.

Com a defesa do projeto de qualificação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Nina Ranieri nos chamaram à atenção para a relevância de dois institutos intimamente ligados à *fidelidade partidária* e aos partidos políticos – o mandato político e a separação de poderes – aos quais dedicamos maior atenção do que naquele momento qualificatório.

Assim, nosso trabalho buscará a importância e influência da *fidelidade partidária* no modelo de democracia praticado nos dias atuais, abordando sua evolução histórica e verificando sua aplicabilidade e eficácia no Brasil e no estrangeiro.

A estrutura da dissertação é bem simples e se apresenta, basicamente, em quatro partes: uma introdutória, na qual se justifica e delimita o tema (capítulo 1); a segunda parte (capítulos 2 a 5) é bastante conceitual e

fundamenta nosso objetivo principal, esse reservado para a terceira parte (capítulos 6 e 7), onde trataremos da importância dos partidos políticos e da fidelidade partidária para o desenvolvimento das democracias brasileira e estrangeira; por fim, apresentaremos algumas conclusões, reflexões e proposições para os problemas apontados nos capítulos anteriores.

Finalizam esse projeto quadros do transfugismo que se instaurou na Câmara dos Deputados desde 1998, os quais justificam a preocupação atual com a *fidelidade partidária*.

1. INTRODUÇÃO

Com a abertura democrática dos anos 80 e o necessário reposicionamento do papel do Estado na sociedade, surge também a possibilidade e necessidade de aprimorar o controle dos instrumentos de participação popular, dentre eles o funcionamento interno e externo dos partidos políticos e a atuação dos candidatos eleitos a cada pleito.

Impossível, portanto, desvencilharmo-nos dos aspectos históricos, políticos e sociológicos que cercam o tema. Os princípios do Estado Democrático, a Separação de Poderes, o Mandato Político e a sempre atual questão da soberania popular são alguns dos temas conexos que embasam nosso trabalho de pesquisa.

A relação de forças entre partidos políticos, candidatos e poderes constituídos merece abordagem crítica, a partir de uma perspectiva neoconstitucionalista, onde a busca do espírito das normas pode ser mais importante do que a norma em si. Nessa visão neoconstitucionalista, as doutrinas de Robert Alexy e Ronald Dworkin¹ mostram-se importantes para a solução de conflitos normativos, o que se dá pelo sopesamento, buscando alcançar a máxima eficácia da norma, em cada caso concreto analisado.

Um dos questionamentos fundamentais da dissertação é se o povo tem, efetivamente, condições de exercer sua soberania, ou se os

¹Cf. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993; DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. 17. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

mecanismos que lhe são postos à disposição não passam de “decisões mecânicas” a endossar decisões tomadas por oligarquias partidárias. Nesse sentido, as críticas de Carl Schmitt e Max Weber ao legado de que a maioria decide, haja vista que a dita maioria se limita a escolher uma das opções que lhe são oferecidas pelas oligarquias partidárias.

Também há de se discutir o que Afonso Arinos de Melo Franco denominou *Mentalidade Anti-Partidária*, num paralelo que podemos traçar entre a atuação dos partidos no Império e nos dias atuais:

Não confiando muito na solidez da base eleitoral, os partidos aproveitavam a posse do poder para levarem a cabo a tarefa de abalar a estrutura adversária.

Os publicistas do Império estão cheios dessas queixas, de parte a parte.

Naturalmente que, em tais termos, a obra da política partidária não podia ser realizada sem sérios golpes na autonomia e nos interesses provinciais.

Assumindo um partido o poder no cenário nacional (ou geral, como então se costumava dizer), tinha de se consolidar no terreno provincial, extinguindo o adversário.²

Nesse debate, como um dos principais pontos da chamada *reforma política*, exsurge a questão da *fidelidade partidária*, cuja “ausência total de normas cogentes”, de acordo com Monica Herman Caggiano, representa “um dos pontos de maior inquietação em termos de engenharia partidária”³.

²FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974. p. 54.

³CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004. p. 112.

Essa total ausência de normas, aliada ao que a mídia designou de *dança das cadeiras*, acabou fazendo com que o Judiciário “avocasse” o poder de disciplinar a matéria, o que vem causando uma série de polêmicas e debates acalorados.

Em 27 de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu, ao responder consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal, que os mandatos eletivos do sistema proporcional não pertencem aos eleitos, mas aos partidos políticos. Pouco tempo depois, em 5 de outubro, o Supremo Tribunal Federal referendou a decisão da Corte Eleitoral, em mandado de segurança impetrado contra a Mesa da Câmara dos Deputados, por partidos políticos que se sentiram alijados pela troca de cadeiras.

Essas decisões, que num primeiro olhar contrariavam a teoria de representação até então sustentada, foram sendo ratificadas pelo Supremo Tribunal. E, diante dessa nova realidade, assim como dos embates jurídicos e políticos que se sucedem, procuramos apresentar fatos concretos capazes de confrontar essa “nova tendência jurisprudencial”.

2. DEMOCRACIA

2.1. O Estado Democrático de Direito

De início, convém estabelecer uma diferenciação entre o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito. A expressão Estado de Direito designa a sociedade na qual vigora o chamado império da lei, num cenário de autolimitação e controle dos poderes governamentais, invariavelmente pela existência de leis constitucionais ou de uma Constituição propriamente dita. Já o conceito de Estado Democrático de Direito é mais amplo e abriga não apenas o mero respeito às leis, mas, primordialmente, um sistema de proteção e respeito às liberdades civis e aos direitos humanos fundamentais.

Para Vinício Martinez, o “Estado Democrático tem início com a positivação dos objetivos fundamentais do Estado”, o que ocorre a partir das revoluções liberais burguesas, num primeiro momento com a Revolução Gloriosa e a edição da *Bill of Rights* e, quase um século depois, com as revoluções norte-americana e francesa.⁴

Alexandre de Moraes destaca que “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o

⁴MARTINEZ, Vinício C. *A rede dos cidadãos: a política na internet*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”⁵ são condições essenciais do Estado Democrático.

No dizer de Karl Loewenstein,

*A classificação de um sistema político como democrático constitucional depende da existência de instituições efetivas por meio das quais o exercício do poder político está distribuído entre os detentores do poder, e por meio dos quais os detentores do poder estão submetidos ao controle dos destinatários do poder, constituídos em detentores supremos do poder.*⁶

Nesse sistema de proteção a democracia realiza uma espécie de mecanismo consensual de respeito aos indivíduos, sendo que a legitimidade do regime democrático decorre da aceitação da justiça e da transparência dos processos eleitorais.⁷

Essa é justamente a idéia de que a existência do Estado Democrático requer a distribuição dos mecanismos de controle do poder político, ficando o equilíbrio social a cargo da Constituição.

Numa conceituação atual, temos que o Estado Democrático de Direito decorre, ainda, da transparência dos pleitos eleitorais, bem como na igualdade de tratamento entre os candidatos, o que representa – tanto nas democracias antigas quanto nas modernas – as aspirações de liberdade e autonomia do povo.

⁵MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 43.

⁶LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976. p. 149. (Colección Demos). [trad. livre].

⁷BRATTON. M. Second elections in Africa. In: DIAMOND, Larry; PLATTERN, F. Marc (Eds.). *Democratization in Africa*. Londres: The John Hopkins University Press, 1999. p. 19.

2.2. Separação de Poderes e Democracia

A doutrina da *separação de poderes*, desenvolvida a partir dos pressupostos liberais de organização social e estatal, tem por objetivo a assecuração da liberdade dos governados, com a necessária limitação do poder dos governantes.

Muito antes dos movimentos liberais, encontramos em Aristóteles as primeiras linhas da *separação dos poderes*.⁸ Aristóteles considerava injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder. A concepção moderna, todavia, não tem inspiração aristotélica, tendo sido construída gradativamente, de acordo com o desenvolvimento do Estado.

Modernamente, o precursor da idéia da *separação de poderes* foi John Locke, que identificou três funções distintas a cargo do Estado: a legislativa, a executiva e a federativa.⁹

A concepção clássica, no entanto, consagrou-se com Montesquieu¹⁰, que avançou ao identificar, ao lado das funções legislativa e executiva, a função judicatória:

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou

⁸ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Livro III, cap. XI.

⁹Na concepção de Locke, as funções executiva e federativa teriam caráter administrativo, sendo que a primeira de ordem interna e a outra de ordem internacional.

¹⁰Apesar da notável contribuição com a disseminação do modelo atual de *separação*, Montesquieu nunca empregou a expressão *separação de poderes*, preferindo se referir à *separação de funções*.

*julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado.*¹¹

Com o advento do *Welfare State*, e suas modificações institucionais, a teoria da *separação de poderes* foi sendo redimensionada. As funções – sobretudo a de elaboração do ordenamento jurídico – passaram a ser redistribuídas, a propiciar a gestão de políticas públicas pelo Estado.¹²

Assim, além das funções típicas, cada Poder exerce funções que tradicionalmente não lhe seriam afetas. Em exemplos superficiais, localizamos funções atípicas conferidas por nossa Constituição aos três Poderes: o Executivo legisla (art. 62, edição de medidas provisórias) e julga (art. 84, XII: concessão de indulto); o Legislativo julga (art. 52, I: competência privativa para julgar os crimes de responsabilidade do Presidente da República) e administra (art. 48, VI: competência exclusiva para mudar temporariamente a sede do Congresso Nacional); o Judiciário administra (art. 96, I, “a”: competência privativa dos tribunais para dispor sobre o funcionamento de seus órgãos) e legisla (art. 93: competência exclusiva do STF para iniciar o processo legislativo do Estatuto da Magistratura).

Atualmente, discute-se muito a relação entre os poderes e os excessos cometidos por um ou por outro, inclusive no que diz respeito à fidelidade partidária. E a história mostra que a concentração do poder em uma só pessoa

¹¹MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das Leis*. Brasília: UnB, 1995. p. 118-119.

¹²Num estado de legalidade, a expansão da atuação administrativa do Executivo ficaria comprometida se não lhe fosse conferida certa parcela de poder legislativo. Os mecanismos jurídico-institucionais de repartição de funções deixam de ser rígidos, passam a cumprir uma função finalista e, em razão da própria natureza humana, acabam propiciando o arbítrio.

redunda em consequências desastrosas ao Estado, geralmente despótico e tirano. Ao contrário de nossa época, na qual o povo exerce este poder soberano, no despotismo quem o exerce é o rei.

O Estado moderno ou contemporâneo nasceu no final do século XVIII¹³, sucedendo ao sistema político medieval, em que o poder estava concentrado em corporações, ordens e senhores feudais, situação que consolidava o poder absoluto. Nessas condições o poder estatal era incontestável, imune à resistência ou contestação, livre da prestação de contas aos súditos.

Essa situação era sustentada por teorias do direito divino dos reis, as quais foram contrastadas, justamente, pela teoria da *separação dos poderes*, alavancada pelas idéias de Locke, Rousseau e Montesquieu, que buscavam demonstrar a origem popular do poder.

Para Montesquieu, apenas governos moderados, em Estados moderados, propiciam ao povo o exercício de sua liberdade política. Sem limitações, *“todo homem que tem poder é tentado a abusar dele”*¹⁴.

A reunião dos poderes na mesma pessoa, ou num mesmo órgão, possibilitaria a opressão dos povos, com governo tirano, leis tiranas e julgamentos tiranos.

De acordo com J. J. Gomes Canotilho:

¹³Nesse período, filósofos e cientistas elaboraram uma nova visão do mundo, possibilitando reflexões, das quais floresceram as considerações que levaram a humanidade ao reconhecimento dos direitos universais.

¹⁴MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. op. cit., p. 118.

*O Estado Constitucional Democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e sanções: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra actos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a Constituição. A idéia de protecção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como antecedente a idéia de defesa do Estado.*¹⁵

Mais do que o mero fracionamento, a limitação do poder pelo próprio poder, como um instrumento de auto-vinculação, é, portanto, a essência da teoria de Montesquieu. Assim, a liberdade política do cidadão só pode ser alcançada quando houver efetiva *separação dos poderes* estatais.

Numa linha evolutiva, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), assenta que a *separação de poderes* é essência material de toda e qualquer Constituição¹⁶, o que influenciou o constitucionalismo dos séculos XVIII e XIX.

Nessa tendência, a Declaração de Direitos de Virgínia, de 12 de junho de 1776, foi a primeira a consagrar a *separação de poderes* em um documento constitucional, decretando que “*os poderes executivo e legislativo do Estado devem ser separados e distintos do poder judiciário*”. Essa Declaração é tradicionalmente aceita como o primeiro texto a assimilar a doutrina de Montesquieu.

A Constituição Francesa de 1791 inaugurou a *separação de poderes* na Europa Continental. Pelo texto francês, todo poder legislativo

¹⁵CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991. p. 969.

¹⁶Art. 16: Toda a sociedade que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a *separação de poderes* não tem Constituição.

pertencia ao Congresso, não havendo possibilidade de o Executivo editar leis, mesmo que provisórias.

Em Portugal, a *separação de poderes* foi adotada em 1822. O texto português consagrava a total independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário, declarando que “*cada um destes poderes é de tal maneira independente que não poderá arrogar a si as atribuições do outro*”.

A mais notável assimilação da doutrina de Montesquieu veio com a Constituição norte-americana de 1887, que separou os poderes e criou o chamado sistema de freios e contrapesos, que deveria manter um poder sob a fiscalização do outro, evitando a degeneração dos poderes e do próprio princípio democrático.

Nossa primeira Constituição dividiu os poderes políticos do Império entre a Assembléia Geral (à qual se delega o poder legislativo), o Imperador (a quem é conferido o poder moderador e o poder executivo) e os juízes (a quem foi delegada, de modo vitalício, a jurisdição).

2.2.1. Poder e função

Importante explicitar, como conteúdo esclarecedor, que *função* diferencia de *poder* e, apesar de estarem ligados, não se confundem. Para tratarmos sinteticamente do tema temos que separar *soberania*, *Constituição*, *poder* e *função*.

Quando nasce um Estado, conseqüente é, também, o nascimento da *soberania*, que será aplicada e defendida em função de um *poder* que, num Estado Democrático de Direito, emana do povo. Ocorre que sempre, como conseqüência da criação do Estado, nasce uma substância denominada *poder*.

O *poder* é inerente a todo e qualquer Estado, podendo ser instalado e exercido sob diversas formas. Dalmo de Abreu Dallari, ao tratar das técnicas de repartição de poderes e funções, ensina que

*É normal e necessário que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano do Estado, mas a unidade do poder não se quebra por tal circunstância. Outro aspecto importante a considerar é que existe uma relação muito estreita entre as idéias de poder e de função do Estado, havendo mesmo quem sustente que é totalmente inadequado falar-se numa separação de poderes, quando o que existe de fato é apenas uma distribuição de funções.*¹⁷

Portanto, aquele que exerce *poder* o faz com a prerrogativa designativa denominada *função*, ou seja, a *função* é o meio pelo qual se exterioriza o *poder*, pois segundo o léxico:

*FUNÇÃO. Do latim functio, de fungi (exercer, desempenhar), embora seja tido no mesmo sentido de cargo, emprego, exercício ou ofício, na técnica do Direito administrativo, entende-se mais propriamente o direito ou dever de agir, atribuído ou conferido por lei a uma pessoa, ou a várias, a fim de assegurar a vida da administração pública ou o preenchimento de sua missão, segundo os princípios instituídos pela própria lei. Da função atribuída ou imposta à pessoa é que advém, certamente, o cargo, o ofício, o emprego e, conseqüentemente, o exercício das atribuições que lhe são inerentes.*¹⁸

¹⁷DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 189-190.

¹⁸SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1963. v. 2, p. 722-723. Mais adiante (p. 723), o jurista elucida o sentido de **função pública**: “Designação dada, especialmente, à função que emana do poder público e outorgada para desempenho ou encargo de ordem pública, ou referente à administração pública.”

A *função* é a forma mais clara de exercício do *poder* soberano, já que será ela a exteriorização do poder estatal.

Os governantes, ou seja, aqueles que estão no mais alto grau de exteriorização do poder estatal, denominado poder público, exercem função, sendo a estes conferido a possibilidade de decidir questões que atingem toda a coletividade. Contudo, estes governantes não podem ser confundidos com o próprio poder, pois estão limitados à Constituição Federal e à normatização estatal.

Sampaio Dória, referindo-se à distinção entre *função* e *poder*, expõe:

*Pode haver função sem poder, mas nunca poder sem função; função é a faculdade e o ato de proceder dentro das leis; poder não é soberania em si, mas delegação direta de exercício da soberania. Enquanto os órgãos sejam hierarquizados, não há poder. Quando se alçam a poderes, a hierarquização desaparece.*¹⁹

Essas concepções se baseiam na titularidade do poder, que, como sabemos, é do povo. O governante, agente desse poder, tem sua atuação sujeita à limitação e responsabilização, como bem anota Luciana Tatagiba:

*Se na democracia o grande juiz dos governantes é o povo, a consciência ética popular, o governante que faz uso indevido dos recursos públicos, seja para si próprio ou para amigos e familiares, não comete apenas atos de corrupção pessoal, mas escarnece e vilipendia a soberania popular.*²⁰

¹⁹DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 1958. v. 1, p. 278-279.

²⁰TATAGIBA, Luciana Ferreira. *Dos significados da "ética na política": articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1998. p. 113,

3. PARTIDO POLÍTICO E AMBIENTE DEMOCRÁTICO

A conceituação do termo democracia vem sendo esculpida ao longo da história e não pode ser tida como definitiva. Para Aristóteles, a democracia seria “*o governo do povo para o povo*”.

Como se sabe, a tipologia aristotélica inovou ao acrescentar o elemento qualitativo na classificação das formas de governo. De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho²¹, democracia não seria a melhor tradução para a forma legítima de governo do povo. Segundo o autor, nos passos de Aristóteles, um governo exercido por todos não poderia ser legítimo, pois se desfiguraria pela natural incapacidade de todos governarem, o que ofereceria solo fértil para que as classes oligárquicas controlassem toda a *demos*, fazendo-a crer que efetivamente governava. Mesmo assim, ainda segundo Ferreira Filho, Aristóteles identificaria uma forma legítima de **todos** governarem: a República.

Abraham Lincoln, em 1863, acrescentou um elemento bastante importante na conceituação de Aristóteles: ... *do povo, **pelo povo**, para o povo*,²² o que reforça o caráter puramente metafórico referido, sobretudo pela forma que a democracia norte-americana foi implantada e se desenrola até hoje.

²¹Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 74-75; Em sua *Democracia possível*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 27, Ferreira Filho afirma que “*o governo do povo, em qualquer sentido que não seja metafórico, é irrealizável*”.

²² Cf. SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 13, em referência ao “Lincoln’s Address at Gettysburg”, In: *Riverside Literature Series*. Cambridge: The Riverside Press, p. 124.

Para Maurice Duverger, “em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares”²³. Na doutrina de Afonso Arinos Melo Franco, encontramos que, nos Estados Unidos, “a atuação dos partidos na vida política já se faz sentir em 1796, na luta eleitoral entre Adams e Jefferson”²⁴, com o surgimento dos primeiros delineamentos do que hoje são o Partido Democrata e o Partido Republicano.

A Constituição norte-americana reflete muito do pensamento dos *Federalistas*. Nem poderia ser diferente, já que o objetivo dos artigos era, justamente, defender o instrumento promulgado em 1787.

Assim, na mola do constitucionalismo, as questões relativas aos direitos políticos, à escolha dos representantes do povo, seus períodos de mandato e sua responsabilidade estão delineadas nas Constituições democráticas que se sucederam.

3.1. Origem e evolução dos partidos políticos

Robert Michels exprime sua preocupação com o que chama de “democracia sem organização”. O autor chama a atenção para o fato de que as conquistas sociais não se realizam sem que haja um espírito de colaboração na sociedade, pois “na medida em que repousa no princípio do menor esforço, ou

²³DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 20.

²⁴FRANCO, Afonso Arinos de Melo. op. cit., p. 14.

seja, da maior economia de forças, a organização é, nas mãos dos fracos, uma arma na luta contra os fortes”²⁵.

O fato é que a chamada irrealizabilidade da democracia direta faz surgir, ainda que demoradamente, a figura dos partidos políticos, que apenas no século XVIII passou a integrar o vocabulário político inglês. Antes disso, conforme bem observa Giovanni Sartori²⁶, a nomenclatura “partido político” era totalmente desconhecida.

Entretanto, Maurice Duverger²⁷ identifica que, antes mesmo do surgimento dos primeiros partidos políticos – o que, com exceção aos Estados Unidos, ocorre a partir de 1850 – ou da adoção da nomenclatura no vocabulário político, como afirma Sartori, outras formas de agremiação já despontavam com objetivos semelhantes aos dos partidos políticos modernos, como facções nas repúblicas antigas, clãs na Itália renascentista, clubes de deputados e comitês eleitorais de assembleias revolucionárias, além de um grande número de organizações populares, os quais guardariam um “certo parentesco profundo” com os partidos, já que seus objetivos eram análogos: alcançar o poder político.

Foi apenas um século depois que os partidos políticos tomaram vulto. Duverger, todavia, aponta a gênese desses partidos, entre 1850 e 1950, diferenciando aqueles criados a partir de ciclos eleitorais e parlamentares daqueles criados por influências externas. Os primeiros surgiriam, em linhas gerais, a partir “da criação de grupos parlamentares, de início; surgimento de comitês eleitorais, em seguida; enfim, o estabelecimento de uma ligação

²⁵MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Senzala [s.d.]. p. 7.

²⁶SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas eleitorais*. Brasília: UnB, 1982. p. 24-25.

²⁷Cf. DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 19.

permanente entre esses dois modelos”²⁸. Já os de caráter externo decorreriam de movimentos históricos, políticos, sociais e religiosos, como fatores decisivos para seu fortalecimento e institucionalização, como, por exemplo, os seguintes casos: o Partido Trabalhista britânico, criado com a organização sindical; nos países baixos, Partido Conservador Católico, Partido Anti-Revolucionário (calvinista) e Partido Cristão Histórico (“protestantes intransigentes”), criados para institucionalizar as disputas religiosas; o Partido Social francês, fundado por antigos combatentes; o Partido Democrata-Cristão italiano e o Partido Comunista soviético, que tiveram origem em antigas organizações clandestinas.²⁹

Francisco Bianco Filho, nas primeiras linhas que tratam da *Representação Política*, menciona lições de Assis Brasil, concluindo que:

O direito eleitoral, propriamente considerado, como norma reguladora da participação do povo na vida político-administrativa do Estado, é uma criação da mentalidade jurídica da Idade Moderna, visto como não seria possível concebê-lo sem o pressuposto de um regime de liberdade, juridicamente definida, a qual consiste, segundo Assis Brasil (“Democracia Representativa”) na autonomia com que se opera, no indivíduo ou no povo, a evolução de cada ser.³⁰

Ferreira Filho identifica, especialmente no Mundo Ocidental e após a II Guerra, o surgimento da democracia pelos partidos, que “repointa nas constituições posteriores a 1945 que vieram a consagrar a função política dos partidos, outorgando-lhes estatutos mais ou menos elaborados”³¹.

²⁸Cf. DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 19.

²⁹Cf. capítulos “Origem Parlamentar e Eleitoral dos Partidos” e “Origem exterior dos Partidos”, p. 20-33.

³⁰BIANCO FILHO, Francisco. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: A Coelho Branco Filho, 1945. p. 2-3.

³¹FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia possível*, cit., p. 13.

E, com o surgimento e disseminação dos partidos, diminuiu-se o espaço para o desenvolvimento da democracia direta, devido ao incontestável caráter oligárquico das siglas³². É nesse contexto que Michels estabelece um paralelo entre o crescimento das organizações políticas e a mitigação da participação das massas nos processos decisórios, já que “à medida em que o partido moderno evolui para uma forma de organização mais sólida, vemos acentuar-se a tendência de substituir os chefes ocasionais pelos chefes profissionais”³³.

No Brasil, o surgimento dos partidos políticos teria ocorrido ainda no período imperial, com a união de facções favoráveis e contrárias à independência:

Convocada, em 1826, a assembléia geral – Câmara dos Deputados e Senado – conforme a Constituição de 1824, aconteceu de forças divergentes pretenderem, organizadas em grupos e facções, representar-se. Os exaltados, anarquistas ou revolucionários que, em última análise, eram o próprio povo em luta por suas aspirações, os moderados, conservadores, os restauradores etc. Os exaltados, unidos aos revolucionários e republicanos, agruparam-se, entre 1834 a 1838, no partido liberal, que, a seu turno, abrangia uma ala mais radical e outra mais moderada. Período em que os moderados e os restauradores uniram-se na formação do partido conservador.³⁴

No mesmo sentido e sob a influência da Constituição de Cádiz, surge nossa primeira legislação eleitoral, em 1821:

A primeira legislação eleitoral brasileira, de 1821, foi influenciada pela Constituição Espanhola de Cádiz que era muito liberal e que

³²Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 85.

³³MICHELS, Robert. op. cit., p. 15-18.

³⁴VELLOSO, Flávio Marcondes. Fidelidade partidária, um desafio à democracia do Brasil. In: _____. *Ensaios jurídicos: temas inéditos*. 1. ed. Pref. Rubens Limongi França Lorena. São Paulo: Ed. Stiliano, 1998. p. 18-19.

*atribuía o sufrágio a quase toda a população adulta masculina. Não se falava em sufrágio universal, porque as mulheres não votavam e nem se discutia se deveriam ou não fazê-lo. A lei brasileira de 1821, feita para eleger o Deputado para as Cortes de Portugal e também praticamente não estabelecia limites à cidadania a não ser com respeito às mulheres. Foi o sistema mais liberal que houve no Brasil até a década de 30.*³⁵

Na visão de Jorge Miranda, foi com a promulgação da Carta de 1934 que se deu “*autenticidade às instituições democráticas*”, sobretudo com a criação da Justiça Eleitoral, em 1932.³⁶ No mesmo sentido, Roberto Rosas aponta notável influência da Carta de 1934 em nossa história política, “não somente como produto de um importante constituinte, mas também pelas idéias que lançavam a fruto de comparações alienígenas, como carta magna não somente política, mas também social e econômica”³⁷.

Octaviano Nogueira, discorrendo sobre esse período, discorda do avanço anunciado por Miranda e Rosas, afirmando que “se a representação não era autêntica antes de Campos Salles, depois dele continuou igualmente inautêntica e um pouco menos representativa do que tinha sido até então”³⁸. Mais adiante, Nogueira aumenta o tom da crítica, minimizando eventuais avanços trazidos pela legislação eleitoral pós 1930:

A Revolução de 30 instituiu as três coisas que faltava-nos experimentar: o voto obrigatório, o voto das mulheres e a representação proporcional. Mas simplesmente, suprimiu as

³⁵CARVALHO, José Murilo de. O sistema eleitoral no Império. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987. p. 7-8.

³⁶Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra : Coimbra Ed., 2000. t. 1, p. 217.

³⁷ROSAS, Roberto. O sistema eleitoral após 1930. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). op. cit., p. 43.

³⁸NOGUEIRA, Octaviano. O sistema eleitoral na 1ª República. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). op. cit., p. 28.

*eleições, pois Getúlio em 15 anos de poder, realizou apenas uma eleição!*³⁹.

Ainda tratando da evolução do tema em nosso país, Clèmerson

Merlin Clève:

No Brasil, foi a Lei Fundamental de 1946 a primeira a cuidar do partido político em sede Constitucional. Com a carta de 1967, os partidos tiveram seu regime estabelecido em capítulo próprio, dedicado a fixar as linhas mestras da organização, funcionamento e extinção, regime este que seria, depois, complementado pelo especificado em lei federal.

*A EC 1/69 (art. 152) manteve a mesma orientação. Tratou, portanto, da matéria em capítulo próprio sendo certo que consignou algumas modificações quanto ao texto originário de 1967.*⁴⁰

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seu *Fidelidade Partidária e Voto Distrital*, entende que o sistema da época deixava de lado a importância dos candidatos, fazendo com que o partido político fosse tido como verdadeiro candidato às eleições:

Reconhecendo-se implicitamente que a representação nacional gerava uma oligarquia representativa, procuraram certas inteligências encontrar uma fórmula que permitisse ao povo realmente governar através de representantes eleitos. A solução encontrada foi a de erigir o partido político em peça fundamental da Democracia, fazendo dele o verdadeiro candidato às eleições.

³⁹NOGUEIRA, Octaviano. op. cit., p. 33.

⁴⁰CLÈVE, Clèmerson Merlin. Novo regime constitucional dos partidos políticos. Fidelidade partidária. Fixação de diretriz partidária vinculando votação em processo de impeachment. Revisibilidade dos atos partidários pelo Judiciário. Competência da Justiça Eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n. 24, 1998. p. 212.

O modelo então adotado vê no partido um agente de formulação opções políticas ao mesmo tempo que selecionador de homens fiéis e dedicados a essas opções.⁴¹

Sob a vigência do regime ditatorial, o sistema eleitoral brasileiro foi bipartidário, com a existência de Arena e MDB, os quais foram extintos com a Lei 6.676, de dezembro de 1979, permitindo a abertura de um sistema pluripartidário.⁴²

⁴¹FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Fidelidade partidária e voto distrital*. São Paulo: Ced, 1971. p. 13.

⁴²Cf. FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, p. 17.

4. SISTEMAS ELEITORAIS NOS AMBIENTES DEMOCRÁTICOS

A relação entre os sistemas eleitorais e a democracia vem sendo tratada, à exaustão, por nossa doutrina. De fato, a discussão sobre os sistemas não tem razão de ser em ambientes antidemocráticos. Nesse cenário, os partidos políticos têm importância destacada, mas um problema que se apresenta, entre nós, é o da *fulanização* do voto, que fragiliza o sistema partidário e fortalece as oligarquias partidárias.

Virgílio Afonso da Silva, em seu estudo sobre os sistemas eleitorais, demonstra sua concordância com a tese de oligarquização dos partidos políticos: “Líderes carismáticos existem desde sempre e continuarão a existir, seja com eleições majoritárias, seja com proporcionais. Importante é que não haja o já citado triunfo da imagem sobre a substância”⁴³.

Tratando das eleições proporcionais, Antonio Carlos Mendes justifica por que a fidelidade partidária é fundamental para o fortalecimento dos partidos políticos:

*A rigor, o representante do povo, nas eleições proporcionais, depende dos votos de legenda. Na maioria das vezes, o voto unipessoal é insuficiente para eleger o Deputado, Federal ou Estadual, e o Vereador. Dessa maneira, os votos dados ao partido e aos demais candidatos irão compor o quociente partidário. Logo, o mandato eletivo não pertence ao candidato mas ao partido pelo qual concorreu o candidato eleito.*⁴⁴

⁴³SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros Ed., 1999. p. 138-139.

⁴⁴MENDES, Antonio Carlos. Partidos políticos, fidelidade partidária e voto distrital. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 35, jan./mar. 1997.

Em seminário sobre os Sistemas de Governo em países do Cone Sul, Hugo San Martín tece comentários sobre as mazelas do sistema boliviano, mas deixa clara sua opinião sobre a necessidade dos partidos políticos no desenvolvimento do atual modelo democrático sul-americano:

En el modernismo democrático se enfrentan sistemas de creencia pragmática que dan vida a transacciones fundadas en la búsqueda de efectos prácticos, dejando atrás el fanatismo y la actitud negativa hacia el establecimiento del pluralismo político y democrático.

Los partidos políticos en esta coyuntura juegan un rol central. Sin embargo viven, como creo, en el resto de los países del Cono Sur, una crisis de representatividad, producto precisamente de este período transicional.

Las posibilidades de los partidos políticos a futuro parecen ser las siguientes: continuar un proceso irreversible, llegado a ser inviables en disolverse con organizaciones. En segundo término el retorno al ideologismo, a ese nacionalismo revolucionario, proponiendo grandes e inalcanzables utopias. O finalmente el camino más adecuado, el cambio de sus estructuras y la democratización interna dentro de los propios partidos políticos, lo cual les permita una innovación política y rediseño del rostro social.⁴⁵

Ao criticar o atual sistema eleitoral brasileiro, Bolívar Lamounier indica distorções do modelo:

(...) o princípio é a proporcionalidade partidária, mas que ele pode ser operacionalizado de maneira diferente da que se pratica no Brasil, e que a meu ver não é a mais aconselhável em nosso caso. Devo acrescentar que prefiro o método alemão em sua forma original, da Legislação de 1949, quando o eleitor emitia apenas um voto, sendo este voto contado simultaneamente para o candidato distrital e para a lista do partido a que ele pertencia.⁴⁶

⁴⁵SAN MARTÍN, Hugo. Sistema eleitoral e partidos políticos na Bolívia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL "SISTEMAS DE GOVERNO E LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL EM PAÍSES DO CONE SUL", 4., out. 1992. São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993. p. 91-92.

⁴⁶LAMOUNIER, Bolívar. O sistema eleitoral hoje. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). op. cit., p. 60.

No Brasil, a eleição de vereadores e deputados se dá pelo sistema proporcional e os demais cargos são ocupados por eleições majoritárias.

O sistema eleitoral de um Estado representa um caminho procedimental para resolver a questão da representação, conforme ensina Sully Alves de Souza:

Queremos dizer que o sistema eleitoral é, antes de tudo, uma matéria processual, uma matéria adjetiva. Todo advogado aprende isso. Quando ele vai à Justiça ele vai defender alguma coisa substantiva, através de um processo adjetivo. Então, o sistema eleitoral é matéria adjetiva de uma coisa. Procura-se a forma de resolver o problema. Esse problema, que seria uma coisa substantiva, a nosso ver, é a escolha. Tudo isso que se estuda sobre sistemas eleitorais visa a uma coisa essencial: à escolha. Que se faça essa escolha da “melhor” maneira possível, melhor entre aspas, melhor dentro das circunstâncias que se apresentam. Se entendemos que isso é um processo, ele envolve o quê? Primeiro, o problema das candidaturas, como é que se escolhem os candidatos; segundo, a eleição. Eleição – reparem bem – realmente comporta uma chave – aí entra um pouco de estudo teórico, palavras até com um duplo sentido.⁴⁷

Cada sistema possui características próprias, bem como pontos favoráveis e desfavoráveis, como veremos a seguir.

4.1. Sistema majoritário

O sistema majoritário representa um elemento equitativo no processo eleitoral, onde aquele que obtém a maioria dos votos é considerado o eleito, como ocorre nos pleitos para os cargos de senador, prefeito, governador e presidente da república.

⁴⁷SOUZA, Sully Alves de. O sistema distrital. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). op. cit., p. 61-62.

Portanto, elege-se aquele que obteve a maioria dos votos, ainda que seja um único voto a mais do que seus adversários. Nessas circunstâncias, numa linha de raciocínio bastante simples, a vontade da maioria parece estar preservada, o que não pode ser tido como verdade absoluta:

Contra o sistema de representação majoritária alega-se que a maioria obtida quase sempre está muito longe de representar a maior parte dos cidadãos. Isso é ainda mais evidente quando são vários os partidos em luta e se concede a representação ao mais votado, podendo, entretanto, ocorrer que o eleito tenha recebido menos votos do que o conjunto dos demais. Um outro argumento, que fere um ponto substancial, é que não se considera justo dar representação apenas à maioria, deixando as minorias sem possibilidade de participação no governo. Respondendo a esta última crítica, sustenta-se que é da essência da democracia o governo pela maioria, sendo importante, isto sim, que não se impeça a organização das minorias e sua possibilidade de se converter em maiorias se os eleitores aceitarem suas idéias.⁴⁸

Para diminuir os efeitos da proliferação de candidatos aos cargos majoritários e corrigir eventuais distorções no resultado desses pleitos, surge o sistema de eleição em dois turnos, aplicável às eleições para os cargos de presidente da república, governador e prefeito, nos municípios com mais de 200.000 habitantes. Nos municípios menos habitados a eleição é decidida em turno único.

Na doutrina de Alexandre de Moraes:

O sistema majoritário apresenta importantes características, tais como a formação de governos funcionais (em face da obtenção da maioria), a alternância do poder (pois facilita a existência de um sistema bipartidário) e o fortalecimento do partido de oposição. Todavia, seu grande inconveniente é não espelhar fiel e proporcionalmente a vontade popular, em detrimento das minorias, que, não raro, acabam sub-representadas nos órgãos

⁴⁸DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 162-163.

*políticos, além de personificar as eleições, em detrimento das propostas partidárias.*⁴⁹

4.2. Sistema proporcional

O *Sistema proporcional* consiste no procedimento eleitoral que visa assegurar, nas casas parlamentares – com exceção ao Senado federal –, representação proporcional ao número de votos que cada uma das siglas ou coligações partidárias tiver obtido.

É sistema que deveria assegurar a participação das minorias nas decisões políticas, porém, a preponderância dos grandes partidos ofusca uma representação mais autêntica e condizente com os princípios do sistema proporcional.

Dalmo Dallari aponta outros fatores que desfiguram a representação proporcional:

*Contra o sistema de representação proporcional muitas são as alegações, sendo a principal delas a que o acusa de provocar uma diluição de responsabilidade e uma redução da eficácia do governo. Isto porque, sendo o produto de uma conjugação heterogênea, o governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficácia da ação governamental. Além disso, como consequência do fato de ser uma unidade heterogênea, de que participam correntes diversas e até opostas, não é possível aplicar-se a orientação integral e uniforme de qualquer partido político, resultando um sistema de governo indefinido e muitas vezes até contraditório em si mesmo e nos seus atos.*⁵⁰

⁴⁹SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996. p. 15.

⁵⁰DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed, cit., p. 163-164.

4.3. Sistema misto

A composição do Poder Legislativo Federal ocorre por meio de eleições proporcionais e majoritárias, para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, respectivamente. Esse seria o denominado sistema eleitoral misto.

Todavia, segundo a Teoria de Nohlen, citada por Luís Virgílio Afonso da Silva, há apenas duas categorias eleitorais, a majoritária e a proporcional:

Em resumo, a classificação de Nohlen propõe a existência de somente duas categorias de sistemas eleitorais, os majoritários e os proporcionais. As categorias são absolutamente excludentes e antitéticas, o que leva ao descarte de uma teoria de uma linha contínua. Temos, então, de um lado os sistemas eleitorais que fomentam a formação de maiorias parlamentares e que, por isso, atendem ao princípio representativo majoritário e, do outro, os sistemas que buscam uma representação de cada força conforme seu peso político e que, por isso, atendem ao princípio representativo proporcional.⁵¹

No Brasil não há que se falar, portanto, em sistema misto, mas em dois sistemas distintos, cada qual com suas peculiaridades, um para cada casa congressual.

⁵¹SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipologia, efeitos jurídico-políticos e o caso brasileiro*. 1998. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1998. p. 75.

4.4. O voto distrital

O voto distrital apresenta-se como uma alternativa para o problema da representação política de circunscrições que, muitas vezes, não são contempladas com o sistema proporcional. Por esse sistema há uma aproximação do eleitor com seu representante, facilitando uma fiscalização mais atuante por parte do corpo eleitoral.

Numa análise mais detalhada, Monica Herman Caggiano mostra duas faces do sistema distrital:

Ninguém ignora que, no nosso panorama político, ainda dominado por forças eleitorais locais, acentuada afigurar-se-ia a possibilidade de manipulação da divisão por distritos e, conforme a divisão estabelecida, em muitas áreas sequer haveria necessidade de se recorrer à dispendiosa operação eleitoral para se identificar o candidato vitorioso, de antemão conhecido. Por outro turno, é insofismável que a técnica por distrito viria assegurar maior aproximação do representante ao colégio eleitoral pelo qual lançou sua candidatura, vinculando-o à região e a seus específicos interesses. A cobrança, quanto às promessas e programa desenvolvido no curso da campanha eletiva, a seu turno, poderia apresentar-se de forma mais ostensiva e eficaz, restringindo, no entanto, a autonomia de sua atuação parlamentar. O risco de acerbação de favores políticos, como já acima assinalado, traduz, por sua vez, inafastável reflexo da aplicação prática dessa fórmula eletiva, porquanto afigura-se muito mais cômodo e barato “trabalhar” bem uma determinada região do que promover campanhas políticas ao longo de todo o território estadual.⁵²

O voto distrital, de fato, privilegia o candidato que possui base eleitoral sólida, muitas vezes construída com trabalho ininterrupto dentro de uma comunidade ou região, aproximando, inclusive, o eleitor dos partidos políticos, situação bastante harmônica com a democracia representativa.

⁵²CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1987. p. 139.

Doutro lado, grandes nomes inflados pela mídia de massa, em contrapartida, podem ter dificuldades com essa regra que, a teor do que fora mencionado, confere razoável parcela de vantagem aos candidatos locais.⁵³

Diferentemente do que ocorre na regra da proporcionalidade, o voto distrital não garante a representação das minorias, podendo levar a resultados completamente distorcidos:

*Se pegarmos um Estado em que um partido ganhou por 51 votos em todos os distritos e o outro partido teve 49 votos em todos os distritos, o primeiro partido tem todas as cadeiras e o segundo não tem nenhuma, exemplo dramático demais e muito matemático para impressionar.*⁵⁴

Dalmo Dallari aponta uma série de entraves à adoção do voto distrital:

Um problema que muito cedo teve que ser enfrentado no sistema distrital foi o do número de candidatos a serem eleitos por distrito. Ao lado dele, em estreita correlação, havia o problema de número de votos a ser conferido ao eleitor, se o distrito devesse eleger mais de um candidato. Na Inglaterra, na primeira metade do século XIX, os distritos elegiam vários candidatos e o eleitor dispunha de voto múltiplo, ou seja, podia votar em tantos nomes quanto fossem os cargos a preencher. Na prática, entretanto, o sistema revelava-se complicado, razão pela qual, a partir de 1860, foram feitas experiências de escrutínio uninominal em alguns distritos, aplicando-se a fórmula um eleitor, um voto. Os resultados foram positivos, e a partir de 1885 este último sistema foi aplicado

⁵³ A título de curiosidade: SOUZA, Sully Alves de. op. cit., p. 72-73. “O exemplo Churchill, com seu distrito de Manchester. Mas Churchill foi eleito e depois da guerra perdeu. Era um grande nome, não era nem nacional, era um nome mundial e perdeu a eleição no seu distrito. Apareceu alguém no seu distrito que era mais importante do que ele. Para o mundo inteiro era uma figura mundial e, entretanto, perdeu no seu distrito. Isso é apontado como um exemplo negativo, mas a meu ver é negativo positivo. Naquele momento aquela população entendeu que Churchill não era o homem adequado para representá-la. Outro exemplo inglês também é o do Lord Beveridge. Quem lida com previdência sabe que Beveridge foi o grande autor da Social Security, e é até hoje muito citado. É um nome nacional e mundial. Entretanto, simplesmente candidatou-se e perdeu. Lá no seu distrito ele não valia nada. Podia ser muito bom de previdência, o mundo gostar muito dele, mas no seu distrito preferia-se John Smith. Então isso é típico do voto distrital.”

⁵⁴ SOUZA, Sully Alves de. op. cit., p. 73.

em todos os distritos. Além disso, foi-se estabelecendo a redução do número de candidatos por distrito, chegando-se à conclusão de que é mais conveniente que haja distritos menores, cada um elegendo o seu candidato, o que se aplica hoje na maioria dos Estados que adotam o sistema distrital. É interessante notar que a fixação de um candidato por distrito solucionou a disputa entre os adeptos da representação majoritária e da proporcional. Com efeito, quando eram vários os candidatos a eleger em cada distrito sempre havia o problema de se conceder ou não representação às minorias. Havendo apenas um candidato a ser eleito é óbvio que só se elege o mais votado, prevalecendo, pois, o critério majoritário. E o perigo de que um candidato se eleja com reduzido número de votos, valendo-se da divisão do eleitorado entre vários partidos, tem sido enfrentado nos Estados em que isso pode ocorrer, com a exigência de maioria absoluta e a previsão de turno duplo.⁵⁵

Por este sistema, um Estado como São Paulo – que possui 70 deputados – poderia ser dividido, por exemplo, em 70 distritos uninominais ou 35 plurinominais, ficando cada distrito com um ou dois representantes.

⁵⁵DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed., cit., p. 164-165.

5. MANDATO ELETIVO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A Constituição de 1988 estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Assim, partindo da premissa de que a democracia direta é exercida apenas excepcionalmente, podemos concluir que o mandato eletivo e a representação política são irmãos siameses.

E, como elemento *sine qua non* para exercício dos mandatos e efetivação da representação, surgem os partidos políticos. A distinção entre os termos não é das mais simples, pois nem mesmo o texto constitucional os aplica de maneira linear.

O mandato político tem características próprias e, em que pese ter características assemelhadas às do mandato civil, deve ser tratado de maneira bastante distinta, aceitando “sua completa desvinculação da origem privada”⁵⁶, já que o mandatário político não tem compromisso apenas com aqueles que lhe conferiram o voto, mas com a toda a coletividade.

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, apesar de a eleição ser uma atribuição de competência ao mandatário político, não há vinculação jurídica entre a vontade dos eleitores e a atuação do eleito, pois “no máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender

⁵⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed., cit., p. 134.

os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas; o próprio interesse porque o tempo trará nova eleição”⁵⁷.

É evidente que existe um vínculo entre o mandatário e o agrupamento eleitoral ao qual direcionou seu programa e suas promessas de campanha, assim como é legítimo que suas ações de governo sejam direcionadas a este ou àquele público, mas o fato é que, em tese, o detentor de mandato público tem uma responsabilidade muito mais abrangente do que o detentor de mandato civil.

O mandatário político possui autonomia e independência para cumprir o mandato para o qual foi eleito, razão pela qual determinadas regras de disciplina e fidelidade contidas nos estatutos partidários acabam por violar sua livre convicção.

Diferente do privado, o mandato político é, em regra, irrevogável, sendo que o *recall*, instrumento de exercício de democracia direta, seria uma exceção a este princípio.

Para Darcy Azambuja:

*(...) uma das características essenciais do mandato civil é a sua revogabilidade pelo mandante. Ora, no regime representativo moderno, o deputado não pode ser destituído pelos seus eleitores. Perfeita a eleição, reconhecido e empossado o deputado, nenhuma relação de dependência legal o vincula aos seus eleitores, que não lhe podem cassar poderes que de fato não foram por ele conferidos, mas pela Constituição.*⁵⁸

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 80.

⁵⁸ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 16. ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1977. p. 269.

A representação está configurada no exercício do mandato e, por esse motivo, surgem questionamentos bastante relevantes em relação à vinculação do mandatário político à legenda que legitimou sua candidatura.

Monica Herman Caggiano, ao tratar dos limites da representação política, se refere a um elemento autocrático, que nada mais é do que a influência do poder econômico nos mandatos, nas eleições, no financiamento das campanhas e, ainda, na própria influência da mídia na formação da opinião pública, o que ocorre até mesmo nos períodos vedados à propaganda eleitoral:

De fato, evidente traduz-se a eficaz ingerência de interesses particulares, de poderosos grupos econômicos, que atuam na penumbra tanto na etapa da conquista como na fase do efetivo exercício do poder político. As modernas técnicas de marketing no star system vem, a seu turno, introduzir nuances novas nesse histórico segmento de atuação humana, preparando a conquista do poder para os candidatos da mesma forma que a introdução de um novo produto na praça comercial; enfim, é a figura do candidato e do governo pré-fabricados.⁵⁹

5.1. Mandato imperativo

O Mandato imperativo surgiu nos Estados Gerais da França e nos Primeiros Parlamentos ingleses da Idade Média com grande similaridade com o mandato do Direito Civil, subordinando eleitos aos eleitores. De acordo com esse instituto, além de votar de acordo com a vontade daqueles que o elegeram, o eleito devia prestar contas de sua atuação ao corpo eleitoral.

⁵⁹CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 45.

Essa vinculação, em geral, se dava com a apresentação de instruções escritas, que determinavam, “minuciosamente e com antecipação, como deveria se comportar o representante no momento da votação das leis e perante as questões que lhe fossem submetidas”⁶⁰.

Enfaticamente, o mandato imperativo representava verdadeira “antinomia com o Direito Público Moderno”, uma vez que obrigava que o deputado deixasse “em poder da direção do partido sua renúncia, com a data em branco, para ser remetida ao Parlamento quando o representante não cumprir seus compromissos políticos”⁶¹, situação que furtava toda sua independência no curso do mandato.

Curioso observar que, na ausência de regra específica sobre determinado assunto, o mandatário político deveria consultar os eleitores, sob pena de estar atuando fora dos limites da representação. Nessa hipótese, o mandatário poderia ter seu mandato revogado e, ainda, deixar de receber seus subsídios.

Com a extensão do direito ao voto, o mandato imperativo perdeu força ao longo do século XIX, ganhando espaço a idéia de mandato político, de vocação parlamentar, com a divisão dos representantes em partidos políticos.

A título ilustrativo, destacamos pesquisa de Juan Carlos Gonzáles Hernández, com proibições explícitas à adoção do mandato imperativo no mundo:

⁶⁰DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed., cit., p. 133-134.

⁶¹AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 234.

Lei Fundamental de Bonn (1949)

Art. 38.1. Os deputados da Assembléia Federal Alemã [...] representam o povo inteiro e não estarão vinculados por mandato nem por instruções e somente estão subordinados à sua própria consciência.

Constituição italiana (1947)

Art. 67. Todo membro do Parlamento representa a Nação e exerce suas funções sem estar ligado a mandato algum.

Constituição francesa (1958)

Art. 27. Todo mandato imperativo é nulo.

Constituição espanhola

Art. 67.2. Os Membros das Cortes Gerais não estarão ligados por mandato imperativo.

Constituição romena (1991)

Art. 66. No exercício de seus mandatos, os deputados e senadores estão a serviço do povo.

(2) Todo mandato imperativo é nulo.

E completa o autor:

De fato, interessante lembrar nessa perspectiva, o pronunciamento do Tribunal Constitucional espanhol acerca da Lei n. 39/1978 (eleições locais), documento que outorgava ao partido competência para destituir o parlamentar/representante do seu mandato, na hipótese de sofrer expulsão dos quadros. A referida Corte Constitucional acabou por decretar a inconstitucionalidade do preceito, advertindo: “Infringe frontalmente o direito dos cidadãos de participar dos assuntos públicos por intermédio de seus representantes. Uma vez eleitos, os representantes não representam a quem os sufragou, porém a todo corpo eleitoral e, portanto, são titulares de uma função pública a que não podem

*por um termo final decisões de órgãos que não são órgãos do Estado”.*⁶²

5.2. Mandato representativo

O mandato representativo é outorgado pelos eleitores, dentro de uma circunscrição eleitoral, sendo que esta outorga confere ao mandatário o direito e o dever de representar. A representação ocorre pelo Parlamento, considerado o órgão como um todo.

Em dissertação acerca da Representação Política, José Pedro Galvão de Sousa expõe que “pelo chamado mandato representativo, considera-se que o deputado representa a Nação, sem estar vinculado a nenhuma diretriz previamente estabelecida”.⁶³

Darcy Azambuja apresenta um questionamento com o qual expõe a diferença essencial entre o mandato imperativo e o representativo:

*Quem poderia sustentar que, no regime representativo, o representante fica adstrito à vontade do eleitorado e que seriam nulos os atos por ele praticados contra a vontade dos seus eleitores? Vê-se assim, como a caracterização jurídica do regime representativo está longe da idéia que dele comumente se faz, como os preceitos constitucionais que o regulam afastam-no irremediavelmente da representação em sentido legal.*⁶⁴

⁶²HERNÁNDEZ, Juan Carlos Gonzáles. Derecho electoral español, normas y procedimiento, p. 65 *apud* CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *O voto nas américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008. p. 231.

⁶³SOUSA, José Pedro Galvão de. *Da representação política*. 1971. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1971. p. 45-46.

⁶⁴AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 270.

Com a evolução do sistema parlamentar inglês, o mandatário passou a ganhar autonomia para se pronunciar e votar de acordo com suas convicções. Nesse cenário, alavancados pela expansão do sufrágio, os partidos políticos surgem como uma alternativa capaz de agrupar segmentos sociais ou ideologias políticas.

Conclui-se, assim, que o mandato representativo está intimamente ligado aos partidos políticos e ao corpo eleitoral, sem que se tenha uma precisão constitucional, ou sequer legal, acerca de seu detentor.

5.3. A relação partido político-mandante-mandatário

Num sistema eleitoral dependente dos partidos políticos, a relação entre os candidatos e o corpo eleitoral não deveria ser tão intensa. Todavia, em que pesem desaconselháveis, a personalização dos candidatos e o despreço popular pelas siglas partidárias constituem fatores de grande evidência em todos os pleitos.

Efetivamente, os partidos não têm se dedicado a mudar esse quadro. A conquista da simpatia popular se dá, quase que exclusivamente, em períodos eleitorais. Fora dessas épocas, o eleitor tem pouco – ou nenhum – contato com os partidos políticos, seus programas ou ideologias.

A esse respeito, Jorge Montaña afirma que

Hay una tendencia entre los observadores de América Latina a subestimar la importancia de los partidos en nuestra vida política. En consecuencia, el análisis y la discusión sobre su organización

*y diferencias programáticas, ideología, actividades y perspectivas hacia el futuro, han sido mínimos.*⁶⁵

Em tese, como o partido político se constitui em organismo responsável pela representação dos mais variados espectros ideológicos e sociais, a disseminação das siglas representaria a disseminação da representação. A fragilidade da relação entre os partidos políticos e o corpo eleitoral evidencia, portanto, uma falha nesse sistema.

Ao tratar dessa patologia, Gaudêncio Torquato aponta que 85% dos eleitores ignora 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”⁶⁶.

Carlos Ranulfo Melo arremata a questão, mostrando o desinteresse da população em relação aos candidatos:

*Eleição após eleição, as pesquisas reiteram um mesmo quadro para as disputas proporcionais no Brasil. Às vésperas da eleição de 1998, segundo o Datafolha, mais de 80% do eleitorado não havia definido seu candidato a deputado – um percentual que pode ser explicado como o resultado de uma confluência entre a ausência de informação acerca dos competidores e a falta de interesse pela competição.*⁶⁷

⁶⁵MONTAÑO, Jorge. *Partidos y política em America Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975. p. 11.

⁶⁶TORQUATO, Gaudêncio. O coelho de Páscoa de Lula. *O Tempo OnLine*. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?IdNoticia=44642>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

⁶⁷MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 62.

5.4. A vinculação dos Partidos a seus ideários

A criação de qualquer partido político pressupõe a existência de um ideário a ser seguido por aquela organização. Entretanto, a desenfreada disseminação de legendas amparada pela Constituição enfraquece a formação de identidades ideológicas. Isso ocorre, de maneira geral, por conta da necessidade de manutenção, pelos partidos políticos, de determinada fatia de poder.

Marcelo Lamy reforça nossa assertiva, assinalando que, “no Brasil, a institucionalização partidária é muito débil, é fraca a vinculação ideológica ou programática entre os eleitores e os Partidos, bem como entre os candidatos e os Partidos”⁶⁸.

Analisando quadro da composição partidária dos ministérios, desde 1985, evidenciamos esse raciocínio, com o PMDB e o PTB figurando entre os mais assíduos aderentes ao governo. Durante esses 24 anos, o PMDB só ficou afastado da titularidade de algum ministério entre os anos de 1990 e 1992. Já o PTB, que não detinha a titularidade de nenhuma pasta durante o período de 1985 a 1991, assumiu um Ministério em 1992 e, desde então, só ficou de fora entre 1999 e 2001.

⁶⁸LAMY, Marcelo. Reflexões sobre fidelidade partidária. *Escola Superior de Direito Constitucional*. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/diretor/artigo_fidelidadepartidaria.htm>. Acesso em: 24 nov. 2007.

Composição partidária dos ministérios entre 1985 e 2001⁶⁹

Presidente	Ano	Composição partidária do ministério
José Sarney	1985/1986	PMDB/PFL
	1987/1989	PMDB/PFL
Fernando Collor	1990	PRN/PFL/PDS
	1992	PRN/PFL/PDS/PTB/PL
Itamar Franco	1992	PMDB/PSDB/PFL/PTB/PSB
	1993	PMDB/PFL/PSDB/PTB/PSB/PP
	1994	PMDB/PFL/PSDB/PP
Fernando Henrique Cardoso	1995	PSDB/PMDB/PFL/PTB
	1996/1998	PSDB/PMDB/PFL/PTB/PPB
	1999/2001	PSDB/PFL/PMDB/PPB

Dentre as importantes agremiações não-imantadas pelo Governo, destacamos o PT, o PSDB e o DEM (antigo PFL), que mantiveram – ao menos no âmbito federal – um contraponto ideológico.

A esse respeito, Monica Herman Salem Caggiano destaca a existência de um processo ao qual denomina “profissionalização política”, no qual o mandato representativo é deliberadamente transformado em profissão para o mandatário:

De outra parte, ainda que alcançado o pólo da decisão por candidatos pertencentes a classes menos privilegiadas, em pouco tempo encarregam-se esses de aderir às elites dirigentes, sob o aspecto comportamental, embora não abandonem por completo o ideário que os conduziu ao centro nevrálgico do poder. Aperfeiçoam o seu nível de instrução, aprimoram a sua conduta, aderem a uma postura moderada e ingressam no círculo da casta dirigente. Forma-se, por vezes, uma nova elite.⁷⁰

Em seu clássico *Partidos Políticos*, editado originalmente em 1911, Robert Michels já tratava dessa patologia, expondo que as organizações

⁶⁹MELO, Carlos Ranulfo. op. cit., p. 78.

⁷⁰CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 302.

partidárias, fossem elas democráticas ou não, se desenvolviam, invariavelmente, em ambientes oligárquicos, já que as lideranças partidárias possuíam grande poder de aglutinação e as massas, a seu turno, padeciam de excessiva passividade.

A teoria de Michels, que passou a ser conhecida como *Iron Law of Oligarchy* ou, em nossa doutrina, por Lei de Ferro, partia do princípio de que o partido político, enquanto organismo, não se identifica com o conjunto de seus filiados ou, sequer, dos eleitores que lhe confiam o voto.

Renato Lessa, em artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, vocifera a teoria de Michels:

A fábula de Michels fala-nos do processo de transformação interna sofrido por organizações, mesmo igualitárias e democráticas, que as faz transitar de um estágio no qual o espírito original de solidariedade e de ausência de segredo dá lugar a hierarquias, controle da informação e crescimento patrimonial.⁷¹

5.5. A vinculação dos mandatários à doutrina partidária

O fato de o mandatário depender do partido político para disputar as eleições não é suficiente para vinculá-lo ideologicamente. O candidato, não raramente, enxerga a sigla partidária como um mal necessário. Também não faz parte da tradição orgânica dos partidos políticos, a imposição de maiores exigências para quem pretende ingressar nas legendas. Ao contrário, o que se verifica é a ação de líderes partidários em campanhas de arregimentação em massa, como forma de garantir o controle dos diretórios partidários.

⁷¹LESSA, Renato. No final, o choro dos espirituais. *Jornal da Ciência*. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=30594>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

Diante dessa realidade, a questão da vinculação ideológica dos filiados com as legendas resta excessivamente prejudicada. Como se verificará no capítulo seguinte, nem mesmo as linhas fundamentais a serem seguidas pelos filiados são traçadas pelos estatutos partidários. Assim, exigir retidão ideológica dos filiados não é tarefa simples.

A dificuldade de vincular candidatos e partidos políticos é um fator de enfraquecimento das próprias legendas. E, da filiação em massa, advém uma vinculação indesejada para os sistemas partidários, qual seja: a dos filiados com os líderes partidários.

A institucionalização partidária se verificaria se houvesse uma efetiva expectativa dos eleitores de que no futuro (após as eleições) o comportamento parlamentar seguiria as diretrizes partidárias. Em verdade parece-nos que esta expectativa se dá apenas para com as promessas dos líderes partidários, não para com os programas dos Partidos.⁷²

A relação apontada por Marcelo Lamy não costuma respeitar a ideologia partidária dentro do processo histórico de desenvolvimento de cada partido, e se manifesta, frequentemente, pela busca de interesses pessoais. Esse desvirtuamento toma grande espaço na mídia brasileira e vem sendo objeto de severas críticas por observadores e comentaristas políticos, uma vez que a genuína representação política guarda estreita relação, ao menos teoricamente e nos sistemas proporcionais, entre mandatários e doutrinas.

Importante caso emblemático ocorreu em maio de 1961, quando Mário Martins, deputado federal eleito pela UDN, renunciou seu mandato

⁷²LAMY, Marcelo. op. cit.

parlamentar por discordar da maneira que seu partido se conduzia diante da política nacional. Em que pese a inexistência de norma a disciplinar a infidelidade, o deputado não considerou a hipótese de abandonar a legenda e manter o mandato:

Para mim tudo se resumiu à convicção de que os mandatos pertencem aos partidos e não às pessoas. A UDN elegera seis deputados pelo Rio e com seis deputados cariocas deveria permanecer. Minha deliberação de deixar o partido não poderia prevalecer sobre a deliberação dos eleitores que tinham determinado aquela composição na representação política de meu estado.⁷³

5.6. A patológica dança das cadeiras

Em pesquisa bastante apurada, Carlos Ranulfo Melo deixa de lado a generalização com que comumente o tema é tratado e analisa, profundamente, causas e efeitos da migração partidária, no período de 1985 a 2002.⁷⁴

Nessa análise, cujas tabelas passaremos a explorar, a busca pela reeleição figura entre uma das principais causas para a migração:

No contexto eleitoral brasileiro, as relações estabelecidas com o Poder Executivo podem se mostrar de grande valia para o deputado que busca a reeleição. Por um lado, elas podem funcionar como um meio de “economizar” informações para o eleitor, supondo que este último considere a posição do deputado frente ao governo – situação ou oposição –, um dado relevante para sua opção eleitoral.⁷⁵

⁷³MARTINS, Mario. *Valeu a pena*: memórias de um jornalista e político de oposição que nunca foi do contra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 186.

⁷⁴MELO, Carlos Ranulfo. op. cit.

⁷⁵Id. Ibid., p. 75.

Como se observa, não obstante o poder de atração do governo, a oposição também se beneficia desse turismo intrapartidário, pois o afastamento do governo, sobretudo em razão do caráter personalista dos chefes do executivo, pode significar a angariação de dividendos eleitorais.

É evidente que o trânsfuga, ao decidir pela troca de legenda, leva em conta, dentre as opções que lhe são postas, aquela que maximiza a obtenção de votos e, por que não dizer, de recursos para a manutenção de suas atividades partidárias e eleitorais. Assim, num cenário de popularidade do governo, o sentido da migração não é outro, que não os partidos da base aliada:

Sentido da migração por popularidade do presidente (%)⁷⁶

Sentido da migração	Popularidade do presidente		Total (N)
	Baixa	Alta	
Não-governista	60,8	23,3	(394)
Governista	39,2	76,7	(486)
Total (N)	(503)	(377)	(880)

Numa análise que leva em conta o poder de atração do governo, verifica-se que os partidos que compõem sua base de sustentação são os destinos preferenciais dos infiéis, sendo que, em alguns casos, o deputado muda não só de partido, mas também de orientação ideológica, às vezes, transitando entre os extremos.

⁷⁶MELO, Carlos Ranulfo. op. cit., p. 92.

Mudança de partido e ideologia levando em conta o partido de origem e de destino dos deputados (1985/2002)⁷⁷

Ideologia do partido de origem	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	20	32	29	(81)
Centro	49	90	121	(260)
Direita	18	112	381	(511)
Total (N)	(87)	(234)	(531)	(852)

Essa movimentação, como mostra o quadro acima, ocorre mais da esquerda para a direita do que ao contrário:

À direita, migra-se com mais intensidade, mas existe maior coerência entre os partidos de origem e de destino do deputado. Do outro lado do espectro político, migra-se menos, mas a migração ocorre de forma mais incoerente.⁷⁸

⁷⁷MELO, Carlos Ranulfo. op. cit., p. 102.

⁷⁸Id. Ibid., p. 103.

6. FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Um dos grandes entraves para se regulamentar a *fidelidade partidária*, como vem sendo repetido, é definir, primeiramente, o que vem a ser *fidelidade partidária*.

Augusto Aras entende que a *fidelidade partidária* é “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”⁷⁹. Verifica-se, pois, que o autor fundamenta sua conceituação na moral e não no direito.

E a *fidelidade partidária* não pode ser vista, única e tão-somente, como o dever de o mandatário cumprir seu mandato, no partido em que foi eleito, respeitando os estatutos, programas e ideários partidários e, finalmente, acompanhando *todas* as orientações diretivas, pois parece-nos evidente que as normas partidárias não podem criar empecilhos ao livre exercício dos mandatos, muito menos obstar a liberdade de expressão, mas o fato é que não há, seja na Constituição Federal seja na legislação infraconstitucional, qualquer dispositivo que especifique o conteúdo ou limites aplicáveis aos estatutos partidários.

Considerando a vontade das cúpulas partidárias, teríamos a *fidelidade* como instrumento capaz de garantir a ditadura interna, ou seja, a vinculação absoluta do candidato eleito, sob pena de perda do mandato.

⁷⁹ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 237.

José Bispo Sobrinho concorda com o condicionamento do candidato às diretrizes partidárias, mas rejeita a hipótese de perda de mandato por infidelidade ou indisciplina:

Por estar na representação de um partido, a atuação daquele que integra a Casa Legislativa é denominada ação parlamentar partidária. Daí que toda sua atividade deve subordinar-se aos princípios doutrinários e programáticos da respectiva agremiação, bem como às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Isto não significa que o parlamentar não dispõe de liberdade para votar ou rejeitar proposições submetidas à apreciação da Casa Legislativa. É claro que dela desfruta, porém o vínculo partidário o faz atuar na conformidade dos ideais que inspiraram a existência da agremiação que representa.⁸⁰

Num cenário de *infidelidade*, todavia, poder-se-ia questionar se o partido político teria alguma importância, a não ser inscrever seus filiados nas eleições. Pinto Ferreira afirma que “os partidos políticos só podem sobreviver mediante a disciplina mantida pelos seus membros com um comportamento plausível frente à sua ideologia”⁸¹.

De qualquer forma, como é sabido, a troca de partido ou, mesmo, a indisciplina partidária, não estão entre as hipóteses de perda de mandato.⁸²

⁸⁰BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*: Lei n. 9,096, de 19 de setembro de 1995. Brasília: Brasília Jurídica, 1996. p. 63.

⁸¹FERREIRA, Luiz Pinto. *Manual prático de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 98.

⁸²**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.

Mesmo a legislação eleitoral, apesar de garantir um poder de controle dos partidos sobre seus membros, não contempla hipóteses de perda de mandato, de maneira que não há mecanismos jurídicos capazes de conciliar a vontade de partidos políticos, candidatos eleitos e, principalmente, do corpo eleitoral.

Monica Herman Salem Caggiano analisa a matéria com amplitude, rejeitando a hipótese de perda de mandato por desfiliação partidária:

Na qualidade de representante do povo, o parlamentar, só e tão somente pelo povo, pode vir a ser julgado quanto a sua atuação ou, em outras palavras, a ser apreciada sua conduta no sentido de atender ou não à exigência de responsiveness. E isto por ocasião da próxima consulta eleitoral.

*Há, de outra parte, **todo um arcabouço principiológico, com status constitucional a tutelar a figura do candidato**, assegurando-lhe um estatuto comandado pela idéia de liberdade, como acima apontado. E em razão desta rede protetora, de nível constitucional, não nos parece possa o legislador infra-constitucional impor óbices ao exercício do direito de postular cargos eletivos, criando hipóteses de inelegibilidade não sustentadas pela Lei Maior, ou o intérprete promover exercícios de hermenêutica a flexibilizar a natureza do mandato representativo estabelecida pelo constituinte.*⁸³

Ainda, Flávio Marcondes Velloso:

Elenca o art. 55 da Constituição, incisos I a VI, norma cogente, casos de perda de mandato, dentre os quais, obviamente, não figura a infidelidade partidária.

Vale notar que, se a Constituição revigorou o instituto da fidelidade partidária, cuidou ela própria de, muito acertadamente, arrefecer os ânimos de partidos e estatutos eventualmente

⁸³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas: o cenário político-eleitoral brasileiro. *Centro de Estudos Políticos e Sociais*. Disponível em: <http://cepes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=169&Itemid=33>. Acesso em: 10 nov. 2007.

*exaltados, com a previsão dos direitos e garantias fundamentais aqui mencionados.*⁸⁴

O fato é que o transfugismo virou regra⁸⁵, tanto que, até o último dia 29 de novembro, a Justiça Eleitoral teria recebido, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, 1.773 pedidos de partidos que pretendem reaver o mandato dos ditos infiéis. Esse número inclui requerimentos formulados a 18 Tribunais Regionais Eleitorais e ao próprio TSE, ou seja, restando ainda os números de 9 Tribunais Regionais, os pedidos passarão de 2.000.

Para Régis Fernandes de Oliveira, essas distorções se dão em virtude do excesso de partidos sem real representatividade, o que ocorre porque

(...) a representação política não é autêntica. Os partidos, hoje, são meros rótulos. Deve-se pensar na denominada cláusula de barreira, ou seja, a criação de exigências mínimas para que possa ser criado um partido político, tal como o mínimo de representação popular, obtenção de um mínimo de votos (fala-se em 3% a 5% e representação em, pelo menos, 15 Estados). Exigência que se poderia instituir é a de que o partido faça, pelo menos, um Deputado Federal e alguns (variável) pelos Estados. Em segundo lugar, o partido deve ter efetiva força eleitoral, o que redundará na sua efetiva representação. Estamos criando uma representação política artificial.

*Em verdade, como os Partidos são liderados e dominados por algum “dono”, seus integrantes aceitam as regras até quando lhes convém e mudam de partido, dependendo da pressão que recebem ou das conveniências momentâneas.*⁸⁶

Assim, a troca de legenda é uma maneira de o candidato eleito buscar novos espaços e a viabilização de projetos políticos que, muitas vezes,

⁸⁴VELLOSO, Flávio Marcondes. op. cit.

⁸⁵Cf. quadros anexos.

⁸⁶OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Poder Legislativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 90, v. 784, p. 755, fev. 2001.

jamais seriam atendidos no partido pelo qual foi eleito. Ao contrário de muitos entendimentos trazidos até aqui, essa busca, por si só, não pode ser considerada nociva à sociedade. Ao contrário, há mandatários que não conseguem dar andamento a seus projetos, por conta de estarem subordinados a elites partidárias que lhe fazem oposição, só conseguindo cumprir as propostas eleitorais em novos ambientes partidários.

Por conta dessas nuances, o tema *fidelidade partidária* sempre esteve em pauta nas discussões acerca da reforma política. Nesses debates, as mazelas do quadro político-partidário brasileiro vinham constantemente sendo atreladas às constantes trocas de legenda, sobretudo, no Legislativo.

Há muito se discute no Congresso Nacional o retorno das regras de fidelidade partidária abolidas em 1985, argumentando-se que somente assim o sistema político e partidário nacional amadurecerá. Mais de 15 propostas de emenda constitucional já foram apresentadas nesse sentido, com diferenças importantes: para a PEC 41/96 e para a PEC 166/95 a perda de mandato implicaria na inelegibilidade por dois anos; para a PEC 283/95 a perda ocorreria para quem mudasse de Partido antes de cumprir 2/3 do mandato; para a PEC 51/5, antes da metade do mandato; para a PEC 90/95, a consequência da infidelidade atingiria também ao chefe do executivo.⁸⁷

6.1. A questão da titularidade dos mandatos

Além das dificuldades em definir o conteúdo da fidelidade partidária, outra questão central a ser resolvida nesse trabalho é a da titularidade dos mandatos.

⁸⁷LAMY, Marcelo. op. cit.

Não é por menos que doutrina e jurisprudência colacionadas sejam tão colidentes. De fato, nossa análise aponta a dificuldade em se especificar se os mandatos pertencem aos partidos ou aos candidatos. Essa dificuldade decorre do fato de a democracia representativa não sobreviver sem as eleições e de as eleições não sobreviverem sem os partidos políticos. É esse o mandamento constitucional.

De um lado, o partido político é imprescindível, o único organismo capaz de habilitar candidatos às eleições⁸⁸. Por outro, sua importância é exageradamente relativizada no funcionamento dos Parlamentos e, mesmo, dos Poderes Executivos.

José Afonso da Silva identifica que “a eleição gera, em favor do eleito, o *mandato político representativo*, que constitui o elemento básico da democracia representativa”⁸⁹. É importante verificar que a afirmação do autor não dá margem a outra interpretação, quando se utiliza do termo *em favor do eleito*.

E, em seu *Curso*, o autor conclui que a Constituição “não permite a perda do mandato por *infidelidade partidária*. Ao contrário, até o veda, quando, no art. 15, declara vedada a cassação dos direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo”⁹⁰.

⁸⁸Cf. excerto do voto do Des. Nelson Oscar de Souza, RTJRGS 120/234/247: *Assim sendo, acima da vontade individual do eleitor, fora e acima dela, fora e acima da vontade popular estão os partidos políticos. A vontade popular só se pode expressar através dos partidos políticos, neste País. O partido é o veículo, o meio catalizador e condutor da vontade popular. Ora, é sabido que não há candidatos que se possam eleger sem pertencerem a partidos.*

⁸⁹SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. *Biblioteca Jurídica Virtual*. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/345/3.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

⁹⁰SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 386-387.

Virgílio Afonso da Silva identifica que nos sistemas proporcionais, onde o normal é votar nos partidos, existe uma tendência de consolidação dos quadros e ideologias partidárias, concluindo que

Toda vez em que o eleitor escolhe a legenda está votando em um partido e, portanto, enseja fazer com que o partido cumpra aquele papel de articulação dos interesses da sociedade e do Governo. Mas quando escolhe uma pessoa, como no sistema eleitoral brasileiro em que se vota em um nome, já que o nosso sistema é um proporcional por listas abertas, ele fulaniza o voto, gerando a fragilização do sistema partidário.⁹¹

Noutra direção:

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.

A concretização e a aplicação do “princípio constitucional da fidelidade partidária” formulam-se como uma necessidade absolutamente indispensável da ordem do dia, porque o sentido da distribuição da eleição proporcional é exatamente o de conferir o mandato ao partido político e não ao candidato.⁹²

Importante o posicionamento de Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel, que ataca a patológica troca de cadeiras verificada no Brasil desde a abertura democrática, em 1985, mas aponta que esse transfugismo não encontra limites constitucionais ou legais:

A troca de partidos, permitida pela Constituição Federal e pela Legislação Partidária e Eleitoral, contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é

⁹¹ MACIEL, Marco. *Reformas e governabilidade*. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 35.

⁹² AIETA, Vânia Siciliano. *Reforma política: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

*indiretamente transferido, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consulta ao eleitor.*⁹³

A doutrina de Moreira Reis Palhares não traz entendimento diferente:

*Como o parlamentar somente tem seu mandato em qualquer Casa Legislativa, em decorrência de uma eleição na qual teve possibilidade de concorrer por uma legenda partidária, quando este deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, perde automaticamente a função ou cargo que exerça em virtude da proporção partidária.*⁹⁴

6.2. A fidelidade partidária nas Constituições brasileiras

A Constituição de 1967 foi a primeira carta brasileira a tratar explicitamente da disciplina partidária e, de forma implícita, da fidelidade, a partir da proibição de formação de coligações partidárias. A despreocupação dos textos anteriores talvez tenha se dado em razão do inexpressivo número de trocas de partidos até então.

Dispunha o art. 149, inc. V da Carta Constitucional:

Art 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: V – disciplina partidária; VII – proibição de coligações partidárias.

⁹³ MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. *Revista de Informação Legislativa*, São Paulo, v. 41, n. 161, p. 71, jan./mar. 2004.

⁹⁴ REIS, Palhares Moreira. Fidelidade e disciplina partidárias. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 44, n. 228, p. 15-17, out. 1996.

Um avanço na tratativa do tema foi dado pelo texto de 1969, que estabelecia, em seu art. 152:

Art. 152. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

Em 1978, com a redação da Emenda Constitucional nº 11, a feição da fidelidade partidária sofreu uma flexibilização, possibilitando que o parlamentar, na condição de fundador de novo partido, deixasse a legenda pela qual houvera sido eleito. A nova prescrição passou a figurar no § 5º do art. 152:

*Art. 152. § 5º – Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, **salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.***

Ao comentar a situação política da época, J. Nepomuceno Silva aponta:

O maior exemplo, em Minas Gerais, da utilização da ressalva constitucional foram o Senador Tancredo Neves e o Deputado Magalhães Pinto que deixaram os partidos sob cuja legenda se elegeram, para participarem, como fundadores, da constituição de um novo partido, o então PP – Partido Popular. Graças à ressalva do texto constitucional, não perderam os respectivos mandatos de Senador e Deputado Federal.⁹⁵

⁹⁵SILVA, J. Nepomuceno; PAIVA, Sebastião Renato de. A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma brasileira. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, 2005.

Em maio de 1985, o dispositivo da fidelidade partidária foi suprimido do texto constitucional, pela Emenda nº 25.

A Carta de 5 de outubro de 1988 não reservou atenção especial à fidelidade partidária. O curto capítulo que trata dos partidos políticos deixa o regramento da fidelidade e disciplina a cargo dos partidos políticos, o que possibilita, como se demonstra adiante, uma disparidade no tratamento da matéria:

Art. 17. § 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.

Salienta-se que o dispositivo em vigor foi modificado em 2006 pela Emenda Constitucional nº 52, que veio para resolver a questão da verticalização das coligações, mas deixou de tratar da efervescente questão da fidelidade.

Nesse particular, convém notar a importante relação existente entre verticalização e fidelidade, como expõe Monica Herman Salem Caggiano:

Verticalização é gênero, do qual Fidelidade Partidária é espécie. Na fidelidade, o parlamentar busca a lealdade, a ideologia do partido no qual filiou-se pressupondo que o mencionado partido tenha uniformização de suas idéias, mesma coerência e ideologia, exigindo, contudo a verticalização das coligações (caráter nacional dos partidos), ou seja, “sou fiel porque meu partido é coerente com quem se associa”. No entanto, com o término da verticalização das coligações, com o advento da EC nº 52/2006, que regulamentou o art. 17, § 1º, da CF/88, o partido político não mais precisa ter coerência/ideologia partidária, mas o parlamentar (seu membro) necessita dessa coerência, para não ser tido como

infiel. Deste modo, o parlamentar deve mostrar lealdade e fidelidade ao seu partido, mas a recíproca não é verdadeira (o partido não tem coerência (ideologia) e exige fidelidade de seu membro).⁹⁶

6.3. Os estatutos partidários

De acordo com o texto constitucional, cabe aos estatutos partidários o estabelecimento de normas de disciplina e *fidelidade*. Assim, seria do partido a definição do que seria ato de indisciplina ou *infidelidade* e, ainda, as sanções aplicáveis aos filiados infratores.

Ainda a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), em seu art. 15, inc. V, que os estatutos devem “conter, entre outras, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa”.

No entender de Gislene Donizetti Gerônimo, a possibilidade de os partidos políticos criarem suas próprias regras da fidelidade fragilizou a questão:

Ocorre, pois, que o fato de ter sido delegada competência aos estatutos dos partidos políticos para a normatização relativa à questão da fidelidade trouxe extrema fragilidade à questão, visto a ausência de legislação específica relativa à matéria, o que, certamente, deu lugar ao usual movimento de turismo interpartidário ou dança das cadeiras, também chamada de infidelidade partidária.⁹⁷

⁹⁶CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos transfugas no cenário político-eleitoral brasileiro, cit., p. 267.

⁹⁷GERÔNIMO, Gislene Donizetti. Fidelidade partidária. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. op. cit., p. 119.

Ao comentar o conteúdo legalmente permitido aos estatutos partidários, Pedro Henrique Távora NIESS é lacônico, limitando-se a dizer que “a violação dos deveres partidários será apenada na forma da lei”⁹⁸. Flávio Marcondes Velloso discorre sobre o conteúdo dos estatutos, mas concluiu que a perda de mandato não é penalidade aplicável pelo partido político:

“Grosso modo”, os Estatutos prevêm a fidelidade partidária de sorte a impor, na sua falta, medida disciplinar máxima de expulsão e conseqüente cancelamento de filiação partidária, observados os ditames constitucionais e orgânicos.

Logo, não dispõem os Estatutos da faculdade de impingir ou adoptar a perda de mandato como pena à prática ou incorrência de infidelidade partidária, por princípios constitucionais insertos no art. 5º, incisos VI e VIII da carta, que asseguram, respectivamente, a liberdade de consciência e a impossibilidade de alguém ser privado de direitos por motivo de convicção política ou filosófica.

Elenca o art. 55 da Constituição, incisos I a VI, norma cogente, casos de perda de mandato, dentre os quais, obviamente, não figura a infidelidade partidária.

*Vale notar que, se a Constituição revigorou o instituto da fidelidade partidária, cuidou ela própria de, muito acertadamente, arrefecer os ânimos de partidos e estatutos eventualmente exaltados, com a previsão dos direitos e garantias fundamentais aqui mencionados.*⁹⁹

Nesse sentido, convém analisar como o tema *fidelidade* é tratado no estatuto dos partidos políticos, já que:

*Por estar na representação de um partido, a atuação daquele que integra a Casa Legislativa é denominada ação parlamentar partidária. Daí que toda sua atividade deve subordinar-se aos princípios doutrinários e programáticos da respectiva agremiação, bem como às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.*¹⁰⁰

⁹⁸NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades*, São Paulo: Saraiva, 1994, p. 31.

⁹⁹VELLOSO, Flávio Marcondes. op. cit., p. 29.

¹⁰⁰BISPO SOBRINHO, José. op. cit., p. 63.

Uma curiosidade em relação às Leis Orgânicas dos Partidos Políticos de 1965, 1971 e 1979 era a previsão legal de revisão, pela Justiça Eleitoral, das decisões expulsórias tomadas pelas cúpulas partidárias.¹⁰¹

Clèmerson Merlin Clève chama a atenção quanto aos excessos verificados em determinados estatutos partidários, os quais tendem a “transformar o mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias”¹⁰².

6.3.1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB

O capítulo III do estatuto do PMDB, de 2 de agosto de 2007, trata “dos direitos, deveres e da disciplina partidária”, mas apesar de ter sido aprovado recentemente, ou seja, num cenário de discussão acirrada sobre a *fidelidade*, não inovou, nesse particular, o estatuto de 1996, mantendo as seguintes vedações e penalidades aos filiados:

Art. 10. *Os membros e filiados do Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares, quando considerados responsáveis por: I - infração de postulados ou dispositivos do Programa, do Código de Ética, ou do Estatuto, ou por desrespeito à orientação política fixada pelo órgão competente; II - desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais, inclusive pela bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo e também os titulares de cargos executivos; III - atentado contra o livre exercício do direito de voto, a normalidade das eleições, ou o direito de filiação partidária; IV - improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou de função administrativa; V - atividade política contrária ao regime democrático ou aos interesses do Partido; VI - falta, sem motivo justificado, por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas do*

¹⁰¹Cf. REIS, Palhares Moreira. op. cit., p. 15-16.

¹⁰²CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1998. p. 78.

órgão partidário de que fizer parte; VII - falta de exaço no cumprimento dos deveres atinentes às funções partidárias; VIII - apoiar candidato diverso do adotado pelo órgão partidário competente.

Art. 11. *São as seguintes as medidas disciplinares: I - advertência; II - suspensão por 3 (três) a 12 (doze) meses; III - destituição de função em órgão partidário; IV - negativa de legenda para disputa de cargo eletivo; V - desligamento da bancada por até 12 (doze) meses, na hipótese de parlamentar; VI - expulsão, com cancelamento de filiação; VII - cancelamento do registro de candidatura.*

6.3.2. Partido dos Trabalhadores – PT

O Partido dos Trabalhadores, em seu estatuto de 22 de dezembro de 1995, já atribuía ao mandato natureza puramente partidária, com regras rígidas de *fidelidade*:

Art. 14. *O Partido concebe os mandatos executivos ou parlamentares como mandatos partidários. § 1º O mandato de parlamentares eleitos pela legenda do Partido deve estar a serviço do programa do Partido. § 2º As instâncias partidárias e as bancadas respectivas procurarão sempre praticar o exercício coletivo das decisões e dos mandatos, assegurando a todos os parlamentares o acesso ao processo decisório e obrigando todos ao cumprimento das decisões coletivas. § 3º As bancadas parlamentares estão subordinadas às deliberações das instâncias de direção partidárias. Em caso do titular abandonar a legenda ou dela for desligado perderá seu mandato, que será automaticamente assumido pelo suplente. § 4º Os candidatos a cargos eletivos do PT, considerando o caráter partidário do seu mandato, reconhecem ao Partido dos Trabalhadores o direito de tomar todas as medidas necessárias para manter esse mandato contra eventuais decisões dos eleitos que, fraudando a vontade do eleitorado, por qualquer razão, rompem com o programa pelo qual foram eleitos e decidam não permanecer no Partido. § 5º O parlamentar que desobedecer as deliberações ou diretrizes legitimamente estabelecidas pelas instâncias dirigentes do Partido poderá perder o mandato, por deliberação do Encontro respectivo, cabendo recurso às instâncias superiores.*

O estatuto de 11 de março de 2001 repete as mesmas diretrizes, decretando que “a infidelidade se caracteriza pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes” (art. 211, *caput*), e reforça o caráter partidário dos mandatos:

Art. 66. *O Partido concebe o mandato como partidário, e os integrantes das Bancadas nas Casas Legislativas deverão subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos, às deliberações e diretrizes estabelecidas pelas instâncias de direção partidária, na forma deste Estatuto.*

Art. 212. *O parlamentar que deixar a legenda, desobedecer ou se opuser às deliberações ou resoluções estabelecidas pelas instâncias dirigentes do Partido perderá o mandato, assumindo, nesse caso, o suplente do Partido, pela ordem de classificação.*

6.3.3. Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB

No estatuto de 21 de novembro de 2003, o PSDB estabelece regras bastante superficiais de disciplina e *fidelidade*, fixando que “a disciplina interna e a fidelidade partidária são a base da ação do Partido” (art. 131).

Assim como o estatuto do PMDB, não faz referência à titularidade dos mandatos, limitando-se a descrever as condutas vedadas aos filiados e as sanções aplicáveis aos indisciplinados ou infiéis:

Art. 132. *Os filiados ao Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares, quando considerados responsáveis por: I - infração às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou aos dispositivos do Programa, do Código de Ética e do Estatuto; II - por desrespeito à orientação política ou qualquer deliberação regularmente tomada pelos órgãos competentes do Partido; III - desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais, inclusive pela Bancada a*

que pertencer o ocupante de cargo legislativo e também os titulares de cargos executivos; IV - atentado contra o livre exercício do direito de voto, a normalidade das eleições, ou o direito de filiação partidária; V - improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou de função administrativa; VI - atividade política contrária ao regime democrático ou aos interesses do Partido; VII - falta, sem motivo justificado por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas do órgão partidário de que fizer parte; VIII - falta de exaço no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias.

Art. 133. *São as seguintes as medidas disciplinares: I - advertência; II - suspensão por 3 (três) a 12 (doze) meses; III - destituição de função em órgão partidário; IV - negativa de legenda para disputa de cargo eletivo; V - expulsão.*

O estatuto aprovado em 15 de abril de 1999 também não fazia menção a regras mais palpáveis de *fidelidade* e disciplina.

6.3.4. Democratas – DEM

O Democratas, em seu estatuto de 28 de março de 2007, criou regras bastante rígidas de *fidelidade*. Essas regras, de maneira implícita, declaram a existência do mandato partidário, a partir do momento que impõe o cancelamento da filiação como fator de perda do mandato.

Art. 98. *O filiado que, eleito pela legenda, venha a se desligar do Partido no curso do mandato ou punido com cancelamento de filiação partidária, perderá automaticamente o mandato para o qual foi eleito.*

É de salientar que, nos últimos anos, o PFL sofreu muitas baixas com o chamado turismo interpartidário¹⁰³ e que as regras estatutárias do DEM, no que tange à titularidade do mandato, repetem o estatuto pefelista de 16 de junho de 2005:

Art. 102. *O detentor de mandato que, eleito pela legenda do PFL, venha a praticar ato de infidelidade partidária no curso do mandato ou se desligue do Partido, perderá automaticamente as funções e os cargos que exercer na respectiva Casa Legislativa em decorrência de representação ou de proporcionalidade partidária. Se o mandato for executivo, o seu nome será excluído do cadastro partidário, ficando impedido de filiar-se novamente ao PFL pelo prazo de cinco anos.*

6.3.5. Partido Trabalhista Brasileiro – PTB

O Partido Trabalhista Brasileiro, pela Convenção de 6 de outubro de 2006, adotou a questão da fidelidade partidária como uma de suas diretrizes, disciplinando o tema com a “adoção de um sistema em que os mandatos pertençam aos partidos”, que considera essencial “o princípio da fidelidade partidária, que deve ser aprimorado como instrumento adequado de disciplina”.

Com base nessa diretriz, o estatuto destaca, em seu capítulo II – Dos Deveres, como primeiro dever do filiado, a fidelidade partidária (art. 12, inc. I) e aos mandatários de cargos políticos acrescenta a obrigação de “agir com diligência e interesse no desempenho de suas atribuições, [...] cumprindo com

¹⁰³Na elaboração do estatuto de 7 de maio de 1999, o PFL não demonstrava a mesma preocupação com o transfugismo, se limitando a fixar sanções pela *infidelidade*, que caracterizava pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes.

fidelidade o programa e diretrizes partidárias e honrando os compromissos assumidos na campanha eleitoral” (art. 13, inc. II).

O Estatuto do PTB prevê a vacância nos casos de desfiliação e expulsão do partido, cabendo ao suplente a substituição automática e definitiva dos cargos vagos (art. 48, § 3º).

A fidelidade e disciplina partidárias, assim como as sanções aplicáveis aos filiados tidos como infiéis ou indisciplinados, são tratadas em título específico (VIII), sendo que o processamento e as penas não apresentam inovações em relação aos estatutos já estudados.

6.3.6. Partido Democrático Trabalhista – PDT

O estatuto do Partido Democrático Brasileiro, de 27 de agosto de 1999, revela uma preocupação com a questão da fidelidade partidária, exigindo dos pré-candidatos a quaisquer cargos eletivos, como condição para registro da candidatura, declaração de que o mandato pleiteado não pertence ao declarante, mas ao partido:

Art. 10. *O candidato a qualquer cargo eletivo reconhecerá, por escrito e publicamente, antes do registro de sua candidatura, que ao PDT pertence o mandato que vier a exercer como titular originário da representação parlamentar, que deve ao partido lealdade, fidelidade e disciplina, se dele vier a desfiliar-se, por qualquer forma ou razão, tipificando violação à ética e viciando o sistema representativo, em razão do que se comprometerá a devolver ao PDT o mandato que o Partido lhe ensejou.*

Importante observar que a desfiliação do mandatário é tratada pelo estatuto como “vício” ao sistema representativo, o que justificaria a perda do mandato.

O art. 68 do estatuto invoca “princípios constitucionais e legais vigentes” para endossar a idéia do vício de representação e reforçar a vinculação do candidato eleito ao partido:

Os mandatos Legislativos obtidos pelo PDT, através dos votos atribuídos aos candidatos inscritos sob sua Legenda, pertencem ao PDT, em decorrência dos princípios constitucionais e legais vigentes, que regem o instituto da representação político-partidária; ao candidato eleito pela Legenda do PDT cabe o exercício do mandato (representação), enquanto observar as regras sobre fidelidade e disciplina partidárias estabelecidas pelo Partido ou que venham a ser prescritas em lei. § 1º Os candidatos do PDT ao exercício de Mandatos legislativos, antes de sua escolha pelo Partido, assinarão declaração em que reconhecem a total juridicidade da disposição estatutária contida no caput deste artigo e que, na hipótese de serem eleitos, terão direito, apenas, ao exercício do mandato, visto como este pertence ao PDT, enquanto continuarem no Partido e a ele permanecerem fiéis. § 2º O filiado ao PDT, que estiver no exercício de Mandato Legislativo, que se desligar do Partido ou dele for expulso, perderá automaticamente o exercício do mesmo Mandato, devolvendo-o ao PDT. Nessa hipótese, a Comissão Executiva Nacional, estadual ou Municipal, conforme o caso, após concluído o processo punitivo previsto neste Estatuto, comunicará o fato à Justiça Eleitoral e à Casa Legislativa, requerendo a sua substituição pelo Suplente imediato, a fim de preservar a representação do partido e a vontade do eleitorado.

6.3.7. Partido Comunista do Brasil – PC do B

O Partido Comunista do Brasil, cujo estatuto vigente é de outubro de 2005, começa a traçar sua disciplina partidária no art. 38, esperando de seus filiados uma “unidade de ação política por meio da disciplina consciente, [...] baseada no Programa e Estatuto do Partido”.

Para Augusto Aras, a aceitação desta “disciplina consciente” se dá no momento de aceitação do filiado às regras estabelecidas pelo partido:

Após essa aceitação, há obrigatoriedade de aplicação do acordado. A liberdade é, desta forma, relativa. Talvez o que tenha sido denominado “disciplina consciente”. Seria algo assim: Aceite se quiser; mas para ser filiado há que se aceitar; uma vez que concordou com as diretrizes partidárias, o filiado obriga-se ao cumprimento do definido no estatuto. A liberdade deixa, então, de existir, a não ser que as regras sejam alteradas.¹⁰⁴

O Estatuto estabelece como sendo dever do membro atuar de acordo com os princípios e normas do Estatuto, observando a disciplina partidária. E que as sanções a serem aplicadas tenham como objetivo reforçar a unidade, a disciplina e a ética revolucionária do coletivo, pois:

Art. 39. *O membro do Partido que infringir os princípios programáticos, a ética, a disciplina e os deveres partidários expressos neste Estatuto, deve ser criticado no âmbito do organismo a que pertença, com espírito de educá-lo – bem como ao coletivo –, para com as obrigações e salvaguardar os interesses partidários. O mesmo poderá sofrer, segundo a gravidade da falta, sanções disciplinares.*

As sanções disciplinares de que trata o art. 39 variam de simples advertência ao afastamento e expulsão do partido, dependendo da gravidade da falta cometida ou reiterada, sendo que o regramento comunista não trata, especificamente, da titularidade do mandato de seus filiados.

¹⁰⁴ARAS, Augusto. op. cit., p. 213.

6.3.8. Partido Socialista Brasileiro – PSB

O estatuto do Partido Socialista Brasileiro dedica capítulo exclusivo para a fidelidade e disciplina partidária, sujeitando a medidas disciplinares “o filiado que infringir os princípios programáticos e estatutários, ferir a ética partidária ou descumprir as decisões tomadas democraticamente” em seus congressos (art. 9º).

Aos parlamentares pertencentes à legenda, além das sanções disciplinares aplicáveis a todos os filiados, aplica-se a “perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária na respectiva Casa Legislativa” (art. 10, “c”).

O art. 11 do estatuto partidário, cujo teor foi repetido no art. 29 do Código de Ética e Fidelidade Partidária do PSB, impõe a perda do mandato ao parlamentar que deixar a legenda, mas silencia em relação aos detentores de mandatos executivos: “Perde automaticamente o cargo ou a função que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar do PSB que se desfiliar da legenda.”

6.3.9. Partido Trabalhista Cristão – PTC

O estatuto do Partido Trabalhista Cristão, datado de 4 de maio de 2003, não faz qualquer menção sobre a perda do mandato em razão de infidelidade, apenas indica que os órgãos de direção e ação, os membros de órgãos partidários, os parlamentares e os filiados estão sujeitos a medidas

disciplinares, caso contrariem “as diretrizes partidárias e dispositivos do estatuto” (arts. 54 e 55). As penalidades vão desde a suspensão até a expulsão do quadro partidário.

6.3.10. Partido Social Cristão – PSC

Reformado em 1º de outubro de 2007, o estatuto do Partido Social Cristão estabelece penalidades àqueles filiados que “faltarem com seus deveres de disciplina e fidelidade” (art. 14, inc. II).

Dentre as penalidades, a de perda da representação parlamentar: “as medidas disciplinares de suspensão e destituição implicam na perda de qualquer delegação que o membro do Partido tenha recebido em nome do PSC, inclusive, a representação parlamentar” (art. 14, § 4º).

6.3.11. Partido da Mobilização Nacional – PMN

O Partido da Mobilização Nacional trata da disciplina e da fidelidade de maneira bastante rigorosa, extraindo de seus filiados, inclusive do detentor de mandato eletivo, toda e qualquer liberdade no exercício de sua militância ou mandato:

Art. 6º. *Ao filiar-se ao PMN, o eleitor: I – aprova e subordina-se ao manifesto, programa, estatutos, diretrizes e regimentos do Partido, bem como às decisões, deliberações e resoluções de suas instâncias partidárias, subordinação essa que permanece, ainda que eleito parlamentar ou chefe do poder executivo, vice, ou, no exercício de cargo comissionado de agente político; II – reconhece, expressamente, que todo mandato eletivo e o*

exercício de cargo comissionado de agente político, de nomeação e demissão "ad nutum", inclusive os cargos criados pelo parlamento para assessorar as bancadas, que vier a exercer, pertencem ao PMN e é exercido em seu nome; III – reconhece que todos os cargos comissionados, serão preenchidos por filiados do PMN, salvo deliberação em caráter excepcional, de sua executiva nacional. À exceção dos cargos de gabinetes individuais dos parlamentares, a indicação dos nomes será feita pela direção executiva do nível correspondente ao cargo a ser ocupado; IV – se obriga a exercer com probidade, lisura, decoro, transparência e respeito ao dinheiro público, todos os cargos e mandatos para os quais for nomeado ou eleito; V – reconhece a necessidade de incrementar o crescimento do PMN, participando ativamente das campanhas de seus candidatos e neles votando ou na legenda; VI – outorga ao PMN o direito/dever de fazer cumprir estes dispositivos, buscando, se necessário, medidas judiciais cabíveis, reconhecendo, ainda, expressamente, que o descumprimento de qualquer dos deveres manifestados neste capítulo, tais como a atitude, manifestação ou voto contrário às normas e deliberações partidárias, caracterizam infidelidade partidária.

O art. 89, que trata da ação parlamentar, subordina ainda mais os filiados ao partido, sendo que as penalidades estão a cargo dos arts. 10 a 23. Dentre as sanções, destacamos as de indenização, no valor equivalente aos gastos de campanha ao filiado no curso de mandato majoritário e, no caso de filiado parlamentar, a doze vezes o valor total de sua remuneração (art. 21), e perda do mandato (art. 22). Ambas as hipóteses decorrem da desfiliação voluntária ou disciplinar.

6.3.12. Partido Republicano Progressista – PRP

Na mesma linha do PMN, o estatuto do Partido Republicano Progressista exige de seus filiados “fidelidade aos princípios programáticos” (art. 79), bem como, nos casos de infidelidade, prevê as sanções de perda do mandato e indenização.

Art. 88. *Perderá o Mandato no Senado, na Câmara Federal, nas Assembléias Legislativas e Distritais, nas Câmaras Municipais, nos Executivos Municipais, Estaduais e Federal, quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos Órgãos de Direção Partidária, e que após Processo Disciplinar transitado em julgado, vier a ser expulso do PRP, assim como, aquele que deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, ou da constituição de novo Partido. Assim como, aquele que se desfiliar do PRP, ou se transferir para outra sigla Partidária.*

Art. 102. *O filiado eleito pelo Partido, em eleições Proporcionais ou Majoritárias, que desfiliar ou migrar para outra sigla Partidária, se obriga e concorda em indenizar o Partido PRP, de 12 (doze) vezes a 48 (quarenta e oito) vezes o valor de sua remuneração como Parlamentar (Vereadores, Deputados Estaduais e Distritais, Deputados Federais, e Senadores), ou Chefe do Poder Executivo (Prefeitos e Vice-Prefeitos, Governadores e Vice-Governadores, Presidente e Vice-Presidente da República).*

6.4. Jurisprudência: a resposta dos Tribunais à omissão legislativa

Em 1º de março de 2007, o PFL protocolou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, questionando a titularidade dos mandatos proporcionais. Levando em conta, sobretudo, que nas eleições proporcionais os candidatos são eleitos pelo coeficiente eleitoral, em 27 de março, o TSE decidiu que os mandatos pertencem aos partidos. Ao editar a resolução 22.610, o Tribunal Eleitoral inovou o ordenamento eleitoral.

A resposta do TSE fez com que DEM, PSDB e PPS ingressassem, junto à Mesa da Câmara dos Deputados, com requerimento de que os cargos de 23 infiéis fossem declarados vagos, substituindo-os pelos suplentes ligados aos partidos. O indeferimento dos pedidos pelo Presidente da Câmara ensejou a propositura de mandados de segurança, nos quais o Supremo Tribunal Federal, em 4 de outubro, seguiu o entendimento da Corte Eleitoral para garantir que os mandatos pertencem aos partidos políticos, assinalando o dia 27

de março – aquele em que o TSE exarou sua decisão – como data limite para a *infidelidade*.

Em 16 de outubro, o Tribunal Superior Eleitoral estendeu a *fidelidade* aos cargos majoritários, deixando de considerar seu próprio argumento anterior de que os mandatários dependiam da formação de um quociente eleitoral pelos partidos.

Ao analisar os últimos desdobramentos da *fidelidade partidária*, temos como fato mais marcante – e diga-se de passagem preocupante – o que se convencionou chamar de *judicialização da política* ou *politização da justiça*, fenômeno representado pela troca de papéis entre o Judiciário e os demais poderes constituídos.

É que para resolver a questão e “moralizar” esse quadro desvirtuado, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal foram chamados e, num exercício de interpretação, definiram novas regras para os processos eleitorais e a reforma política que não avançou no Congresso Nacional estava, a partir do Judiciário, implementada em um de seus mais importantes e polêmicos temas.

Estabeleceu-se no plenário do STF que o parlamentar que se desfilia do partido pelo qual foi eleito renuncia, implicitamente, ao mandato, o que não aumentaria o rol de causas de perda de mandato expresso na Constituição Federal, pois o parlamentar estaria deixando a legenda pela qual foi eleito por livre e espontânea vontade e, portanto, se sujeitando aos efeitos da renúncia.

Isso porque, segundo o Supremo, a condução do candidato ao cargo eletivo é mérito do partido, eis que as candidaturas carecem de partidos políticos. Estes, com sua estrutura, propiciam a visibilidade dos candidatos – horário gratuito de rádio e televisão –, viabilizam os recursos das campanhas – fundo partidário –, e compilam votos para alcançar o quociente eleitoral.

Deixando de lado a completa imprevisão para a adoção dessa nova regra de *fidelidade*, a lógica de que o parlamentar tem uma tarefa partidária não seria de toda ruim, a não ser pelo despreço – mencionado e repetido – que o eleitorado tem pelos partidos políticos.

José Rollemberg Leite Neto, ao comentar a decisão do Supremo Tribunal, faz duras críticas à inversão de papéis representada pela fixação das regras da *fidelidade*:

*De fora parte a evidente ficção da premissa de que as pessoas votam em partidos e não nos políticos, o que por si só destroça a higidez da tese admitida pelos dois tribunais, o raciocínio do TSE, endossado pelo Supremo, a par de caracterizar uma revolução mal calculada no funcionamento dos parlamentos das três esferas federativas, importa numa evidente metamorfose do papel do STF. O Supremo é, hoje, além de um tribunal, na prática, uma casa congressual.*¹⁰⁵

Essa troca de papéis atinge não só o Judiciário, mas também o Ministério Público, que se coloca como substituto do Legislativo na busca pela “moralização da atividade política”:

¹⁰⁵LEITE NETO, José Rollemberg. A terceira casa do Congresso. STF e fidelidade partidária. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1577, 26 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10580>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

*Visto que os políticos profissionais não parecem interessados na moralização da atividade política e no aperfeiçoamento da democracia no Brasil, não resta alternativa senão o Ministério Público e o Poder Judiciário tentar fazê-lo, em defesa da Constituição Federal e dos interesses maiores do povo brasileiro.*¹⁰⁶

Celso de Mello, no mencionado MS 26.603, se adianta às críticas de usurpação das funções do Legislativo pelo Judiciário:

*Cabe fazer, ainda, uma outra observação: não se diga que o Supremo Tribunal Federal, **ao reconhecer** a procedência da tese **acolhida**, em Consulta, pelo Tribunal Superior Eleitoral, **estaria usurpando** atribuições do Congresso Nacional.*

***Decididamente, não, pois cabe, ao Supremo Tribunal Federal, em sua condição institucional** de guardião da Constituição, **interpretá-la e, de seu texto, extrair**, nesse processo de indagação constitucional, **a máxima** eficácia possível, **em atenção e respeito** aos grandes princípios estruturantes **que informam**, como verdadeiros vetores interpretativos, **o sistema** de nossa Lei Fundamental.*

Já o Min. Eros Grau, por ocasião do julgamento do MS 26.602, deixa claro seu desagrado com os votos de seus pares, destacando a questão da invasão de competências:

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 práxis constitucional, no mundo da vida, afasta uma porção do texto da Constituição formal, sem que daí advenha uma ruptura do sistema.

(...)

¹⁰⁶MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Ministério Público e fidelidade partidária. *Ministério Público do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/url/item/3cb3a34f3b76c4a5e040a8c02c016705>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

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.

Monica Herman Salem Caggiano¹⁰⁷ destaca que o fenômeno do transfugismo não pode ser analisado única e tão-somente pelo momento da troca de legenda, esclarecendo que as eleições representam o momento de maior tensão nos regimes democráticos, já que sua realização pressupõe uma “arquitetura principiológica” capaz de garantir um processo eleitoral democrático. Nesse sentido, aponta a existência de uma preocupação internacional com o tema, oferecendo como exemplo o *Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral*, elaborado pela *Venice Commission*¹⁰⁸, documento que enumera os seguintes princípios norteadores desses processos democráticos: periodicidade, sufrágio universal, igualdade do valor do voto, pluralidade de colégios eleitorais, liberdade do voto, imediatidade do voto, sigilo do voto, simultaneidade do voto, liberdade de candidatura, liberdade de associação, liberdade de reunião, livre manifestação do pensamento e de exteriorização de posicionamentos e de difusão de programas políticos, publicidade dos resultados e respeito aos direitos fundamentais e a ***estabilidade de lei eleitoral***.

¹⁰⁷CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas: o cenário político-eleitoral brasileiro. *Centro de Estudos Políticos e Sociais*, cit.

¹⁰⁸A *Venice Commission*, criada em 1990, é órgão consultivo em matéria constitucional do *Council of Europe*, a mais antiga organização política da Europa, e desempenha um papel de liderança na adoção de regras constitucionais que obedeçam às tradições constitucionais européias (cf. COUNCIL OF EUROPE. Disponível em: <www.venice.coe.int>. Acesso em: 06 jan. 2009).

E a decisão do Supremo Tribunal, decididamente, coloca a mencionada estabilidade em cheque, como aponta Leite Neto em críticas contundentes ao modelo pretoriano:

O Supremo poderia fazer isso? A resposta, para os que têm preocupações com a segurança jurídica é desenganadamente negativa. O Supremo – como, de resto, todos os demais juízes do país – não possui legitimidade democrática suficiente para estabelecer, diretamente de princípios, regras lineares, válidas para outros poderes, sem a mediação da legislação para tanto. Não possui, em especial, quando o novo norte é diametralmente oposto ao que ele próprio, Supremo, estabelecia sobre a matéria, ensejo em que reputava que era preciso alterar a Constituição para poder ser viabilizada a perda do mandato em casos de infidelidade.

A mudança de composição do STF, agregada à variação de entendimentos de alguns de seus membros, produziu uma reforma constitucional branca. Mais que uma simples evolução de entendimento, a guinada que se realizou equivale a uma reforma política de curso forçado, por mandato e não por mandato.¹⁰⁹

O Min. Ricardo Enrique Lewandowski, ao decidir a questão da *fideliidade*, trouxe à tona decisões do Supremo Tribunal, nas quais se consagrava a titularidade dos mandatos em favor dos candidatos eleitos:

O tema também não é novo nesta Corte. Com efeito, quando do julgamento do MS 20.927, da relatoria do Ministro Moreira Alves, o Plenário posicionou-se no seguinte sentido:

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

¹⁰⁹LEITE NETO, José Rollemberg. op. cit.

Particularmente no que tange aos precedentes do STF, é curioso observar posições distintas sobre o mesmo tema, ambas da lavra do Min.

Gilmar Mendes:

Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente.¹¹⁰

Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.¹¹¹

Respeitando precedentes do Supremo Tribunal Federal, o Min.

Celso de Mello indeferiu pedido liminar formulado no MS 26.603-1/DF:

É dizer, a renúncia ao mandato é prerrogativa do renunciante, devendo ser expressa e escrita, somente se tornando efetiva e irretratável depois de lida no expediente e publicada no "Diário da Câmara dos Deputados". Apenas excepcionalmente, pode ser presumida nos casos de não-prestação do compromisso no prazo regimental, em se tratando de Deputados, e de não-apresentação para entrada em exercício, em se cuidando de Suplentes.¹¹²

Mais adiante, no julgamento do mérito daquele *writ*, uma interpretação principiológica do texto constitucional modificou o entendimento do

¹¹⁰MS 23.405/GO, j. 22.3.2004.

¹¹¹MENDES, Gilmar. Fidelidade partidária na jurisprudência do STF. *Instituto Brasileiro de Direito Público*. Disponível em: <www.idp.org.br/download.php?arquivo=6f910b19zkv9.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2007.

¹¹²J. em 7. ago. 2007.

Relator, como se observa em excerto que comenta consulta do DEM ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE 1.398/DF):

O direito vindicado pelos partidos políticos afetados por atos de infidelidade partidária não nasce nem surge da resposta que o TSE deu à Consulta que lhe foi submetida, mas representa emanção direta do próprio texto da Constituição, que a esse mesmo direito confere realidade e dá suporte legitimador, especialmente em face dos fundamentos e dos princípios estruturantes em que se apóia o Estado Democrático de Direito, como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V).¹¹³

No mesmo sentido – o de garantir as vagas aos partidos políticos –, decidiu a Min. Carmem Lúcia, em Mandado de Segurança impetrado pelos Democratas:

O candidato de sigla – e não candidato de partido – não se compromete não é apenas com a organização partidária. Ele não tem qualquer compromisso com o eleitor, pois o povo vota em candidatos vinculados a partidos para ter claro que estarão presentes na Câmara dos Deputados todos os segmentos da sociedade que, partícipes de um conjunto de idéias e ideais, não se ausentam, antes, se manifestam no Parlamento, formando a minoria ou a maioria, estando na situação do governo ou em oposição a ele.

Daí porque se há de tomar a questão da fidelidade partidária como um dos elementos que compõem o regime constitucional do candidato e do eleito para ocupar o mandato de Deputado ou de Vereador. Tome-se, aqui, a expressão regime constitucional como o conjunto de direitos, deveres e responsabilidades que cada um assume em face do que dispõe a Constituição.¹¹⁴

Na verdade, a adoção das atuais regras de fidelidade representa um fator de insegurança jurídica. Primeiro, porque as regras não estão

¹¹³A decisão do MS 26.603 não garantiu a segurança pleiteada pelo PSDB, todavia, acabou por reconhecer a constitucionalidade da resposta do TSE à consulta formulada pelo PFL.

¹¹⁴MS 26.604/DF, j. 4.10.2007.

sustentadas na legislação eleitoral, nem tampouco na Constituição Federal. Depois, porque temas idênticos são tratados como se fossem antagônicos. E, finalmente, porque as tais regras serão aplicadas sem qualquer respeito aos princípios do direito adquirido e da anualidade em matéria eleitoral.

A sustentar sua decisão, o Min. Ricardo Lewandowski aponta pesquisa realizada entre 1985 e 6 de outubro de 2001, com 846 parlamentares trocando de legenda¹¹⁵, para concluir que:

Se levarmos às últimas conseqüências, repito, o entendimento consubstanciado na Resolução 22.526/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual a perda de mandato por infidelidade partidária decorreria implicitamente do texto constitucional, vigente desde 5 de outubro de 1988, certamente nos defrontaremos com um problema, para dizer o mínimo, de difícil, senão impossível, solução, representado pelo exercício ilegítimo do mandato por parte de todos os parlamentares que trocaram de partido desde então.

Com efeito, não haveria como fugir da conclusão, imposta por via de conseqüência lógica, de que seriam nulos todos os atos por eles praticados durante o período em que exerceram o mandato de forma ilegítima, o que inclui, além das mudanças constitucionais e legislativas das quais foram protagonistas, aqueles que praticaram no desempenho de funções de natureza administrativa em ambas as Casas do Congresso Nacional.

Não se pode afastar, ademais, a possibilidade de que muitas das emendas constitucionais hoje vigentes não lograriam atingir o quorum mínimo de 3/5 de votos necessários para a sua aprovação, caso se exclua aqueles atribuíveis aos mandatários ditos “infieis”, sendo incomensuráveis os prejuízos para a sociedade que tal situação poderia acarretar, sobretudo em razão da enorme insegurança jurídica que disseminaria.

¹¹⁵“Entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária tendo em vista as eleições de 2002, nada menos do que 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. A movimentação pode ser percebida em todas as legislaturas. Em média, 28,8% dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados trocaram de legenda durante o mandato. (...) Um total de 138 congressistas (16,3% entre os migrantes) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura, outros 3,5% (30 deputados) pelo menos três vezes, enquanto dez congressistas migraram quatro vezes. Uma vez computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados, chega-se a um total de 1035 migrações.”. Cf. MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 322.

6.5. As Propostas de Emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional

Atualmente tramita no Congresso Nacional a PEC 23/2007, de autoria do Senador Marco Maciel¹¹⁶, segundo a qual a perda do mandato é automática em caso de desfiliação ou troca de partido.

Ao justificar sua proposição, o Senador apresenta, dentre outras, 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 desrespeito à vontade do eleitor e alteração da representação política saída das 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 desconpasso 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 seguidas trocas de partido.

Em seu parecer favorável, o relator da PEC, Senador Tasso Jereissati, justifica a necessidade de se disciplinar o tema:

Conforme dissemos em nosso relatório inicialmente apresentado, a PEC n. 23, de 2007, procura sanar um problema conhecido e grave em nosso sistema político. Praticamos o voto proporcional com listas abertas, regra segundo a qual o número de cadeiras conquistadas por cada partido ou coligação depende de sua

¹¹⁶Texto integral da PEC 23/2007 na p. 132.

participação no total dos votos válidos, mas a ordem de ocupação dessas cadeiras é dada pela votação individual de cada candidato.

Em 17 de outubro de 2007, a matéria foi aprovada no Senado. Na ocasião, chegou a ser cogitada a aprovação da PEC pela Câmara até o dia 31 de dezembro, para que as novas regras de fidelidade iniciassem o ano de 2008 em vigor.

Em síntese, a matéria foi aprovada no Senado Federal com o seguinte teor:

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.

Interessante observar a transcrição dos debates ocorridos no Senado Federal, por ocasião da aprovação dessa PEC, nos quais os Senadores divergem sobre a atuação do Poder Judiciário na disciplina da matéria:¹¹⁷

Eu não sou daqueles que acham que os Tribunais Superiores estão legislando por nós. Entendo que estão interpretando, no

¹¹⁷Diário do Senado Federal, 18.10.2007.

limite do que podem, a Constituição, como é do dever deles. Nós é que estávamos nos omitindo do nosso dever de – nós sim – legislarmos. (Senador Arthur Virgílio)

Eu disse aqui, na hora da orientação do voto, que considero o momento de votação inoportuno, porque o TSE e o Supremo Tribunal Federal acabaram de tomar uma decisão e parece que o Senado está reagindo à decisão do TSE e do STF. Na verdade, os Poderes trocaram de função: o Poder Judiciário está legislando como nunca, e o Poder Legislativo está julgando como nunca – CPI, Comissão de Inquérito, Comissão de Ética e assim por diante. Então, está havendo uma clara inversão de funções decorrente ainda da democracia frágil e da falta dessa reforma institucional. (Senador Renato Casagrande)

A respeito dessa controvérsia, eu queria apenas acrescentar que a decisão do Congresso Nacional é que vai prevalecer, porque é uma PEC, e o Supremo e o TSE terão de se perfilar diante da Constituição. Acho que o entendimento é este: vai prevalecer o que se decidir na modificação da Constituição. (Senador Garibaldi Alves)

O Poder Legislativo demorou, na verdade, nas suas atribuições e, em virtude de várias consultas que foram feitas ao Poder Judiciário, ele simplesmente interpretou a Constituição e disse que a fidelidade partidária tem de prevalecer, ou seja, a titularidade dos mandatos é dos partidos políticos. (Senador Antonio Carlos Valadares)

Não obstante as discussões acerca da forma de apresentação da proposta, líderes do governo e oposição acordaram agilizar o processo legislativo e, no Senado Federal, aprovar a matéria por unanimidade.

A proposta ainda não foi deliberada na Câmara dos Deputados, onde há outras dez proposições, a saber:

(i) **PEC 124/2007**, de autoria do Deputado Wilson Santiago e outros, que dá nova redação ao inciso V, do § 3º, do art. 14, ao art. 16 e ao art. 45, da Constituição Federal, para estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária, para a elegibilidade e manutenção dos eleitos nos mandatos dos

Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal, institui a fidelidade partidária, bem como estabelece o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores;

(ii) **PEC 242/2000**, de autoria do Deputado Mauro Benevides e outros, que dá nova redação aos arts. 17 e 55, da Constituição Federal, que dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária;

(iii) **PEC 143/1999**, de autoria do Deputado Freire Júnior e outros, que dá nova redação aos arts. 17 e 55, da Constituição Federal, estabelecendo a perda do mandato do parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito;

(iv) **PEC 27/1999**, de autoria do Deputado César Bandeira e outros, que estabelece a perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55, da Constituição Federal;

(v) **PEC 24/1999**, de autoria do Deputado Eunício Oliveira e outros, que acrescenta parágrafos ao art. 17 e altera o art. 55, da Constituição Federal, dispondo sobre fidelidade partidária;

(vi) **PEC 542/1997**, de autoria do Deputado César Bandeira e outros, estabelece a perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55, da Constituição Federal;

(vii) **PEC 251/1995**, de autoria do Deputado Osvaldo Reis e outros, que inclui o inciso VI ao art. 15, da Constituição Federal, referente à perda ou suspensão dos direitos políticos;

(viii) **PEC 137/1995**, de autoria do Deputado Hélio Rosa e outros, que dispõe sobre fidelidade partidária, acrescentando parágrafos ao art. 17, da Constituição Federal;

(ix) **PEC 90/1995**, de autoria do Deputado Paulo Gouvêa e outros, que altera os arts. 14 e 17, da Constituição Federal e insere o art. 74, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

(x) **PEC 85/1995**, de autoria do Deputado Adyson Motta, que altera os arts. 17 e 55, da Constituição Federal, determinando que o Deputado Federal ou Senador que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito perderá o mandato.

De todas as propostas, a que tem seu trâmite mais acelerado é a de nº 124/2007, cujo autor principal é o Deputado Wilson Santiago¹¹⁸. O projeto garante a titularidade dos mandatos aos partidos políticos no primeiro ano da legislatura, a partir de quando os mandatários estariam autorizados a trocar de sigla.

Pela lógica apresentada na justificação da proposta, que também estabelece o prazo mínimo de um ano antes das eleições para filiação partidária do candidato, “no mínimo um ano antes da eleição, a candidatura pertence ao partido; um ano depois das eleições, o mandato será do partido político”.

¹¹⁸Texto integral da PEC 124/2007 na p. 134.

Essa proposta recebeu parecer favorável, de relatoria do Deputado Michel Temer e seguirá, em conjunto, para deliberação do plenário, o que se esperava na reabertura dos trabalhos legislativos.

6.6. As hipóteses de trocas de legenda com a manutenção dos mandatos

Seguindo a mesma linha decisória apresentada nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o Tribunal Superior Eleitoral tornou a inovar e editou a Resolução 22.610¹¹⁹.

A medida, que traz para o Direito Eleitoral a figura da justa causa, vem para garantir a mudança partidária sem a perda dos mandatos, num raciocínio que parece confrontar a idéia de que os mandatos pertencem aos partidos políticos:

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.

As duas primeiras hipóteses descritas pela nova ordem eleitoral são bastante objetivas e não exigem maiores elementos probatórios, eis que se tratam de fatos públicos e notórios. As hipóteses seguintes, sobretudo a que trata da “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”,

¹¹⁹Texto integral da resolução na p. 130.

carregam consigo um alto grau de subjetividade, o que propicia uma batalha judicial entre partidos políticos e detentores de mandato.

Dessa maneira, o mandatário somente poderá deixar a sigla pela qual tenha sido eleito caso obtenha a declaração de justa causa. Nesse processo, o partido político do qual o mandatário pretende se desfiliar será citado para defender seu mandato.

A competência para julgamento da ação eleitoral será do TSE, nos casos relativos a mandato federal, restando a cargo dos TREs o julgamento das demais situações. Verifica-se, nesse particular, que a Resolução do TSE desloca a competência dos Tribunais Regionais e suprime a competência dos juízes eleitorais de primeiro grau, na apreciação da fidelidade partidária.¹²⁰

Analisando uma série de situações concretas, vislumbramos uma hipótese interessante não contemplada pela resolução: nas eleições municipais de 2000, no município de Guarulhos, o Partido Republicano Progressista – PRP, elegeu cinco vereadores; no pleito de 2004, obteve três cadeiras; e, quatro anos depois, obteve apenas um assento na Câmara Municipal.

Diante da degradação da legenda, nos parece legítimo que o único parlamentar eleito pelo partido nas eleições de 2008, em busca de sua sobrevivência eleitoral, busque novo espaço em outra sigla. É evidente que a perda de espaço nas últimas eleições afugenta outros filiados do partido e, com

¹²⁰A esse respeito, nota publicada no site do TRE-BA: “O TREBA entende que as normas que dispõem sobre competência são estabelecidas por Lei Complementar. O problema está exatamente no artigo 2º da Resolução que 43 disciplina que o Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado. TER – BA. Disponível em: <<http://www.tre-ba.gov.br/default/noticias/detalhenoticia.do?jsessionid=814694BC33FDAC03A22C4C2E8A13029B?acao=detalhe&codigo=293>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

isso, o parlamentar eleito – um verdadeiro herói da resistência – estaria fadado a não se reeleger nas próximas eleições.

Essa hipótese – a do enfraquecimento das bases do partido político – não está prevista como sendo causa capaz de justificar o abandono da legenda.

6.7. A decretação da perda do mandato

A Resolução 22.610 trata, outrossim, do processo de decretação de perda do mandato eleitoral, estabelecendo o rito processual, fixando, como dito anteriormente, competências ao Tribunal Superior e aos Tribunais Regionais Eleitorais e legitimando, prioritariamente, os partidos políticos para ingressarem com o pedido.

Essa prioridade em favor dos partidos políticos se evidencia no § 2º, art. 1º da Resolução:

Art. 1º, § 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

Assim, todo aquele que demonstre interesse no feito pode ingressar com a ação, concorrentemente com o Ministério Público Federal, mas apenas na inércia dos partidos políticos a quem pertencem os mandatos eletivos.

A interpretação literal desse dispositivo leva à conclusão pouco adequada de que o direito de ação contra o mandatário infiel decai em 60 dias.

Outra dúvida que pode aflorar da leitura do texto versa sobre o interesse de agir. Num primeiro olhar, todo cidadão tem interesse na depuração da representação eleitoral, o que não parece ter sido tensionado pelo TSE na elaboração da norma. A mais adequada das interpretações para o termo “quem tenha interesse jurídico” é aquela que confere aos suplentes ou vices a legitimidade *ad causam*. Aos demais cidadãos, restaria a via da representação ao Ministério Público Eleitoral, para que este, expressamente legitimado pela resolução, ingresse com o pedido de decretação de perda de mandato.

Com o objetivo de resolver a questão com a agilidade que o processo eleitoral requer, o art. 12 da Resolução estabelece que o processo tramitará com preferência e deverá ser decidido em 60 dias. A celeridade tencionada pelo TSE, todavia, pode esbarrar na arguição de inconstitucionalidade do art. 11, que dispõe que, nesse procedimento, as decisões interlocutórias são irrecorríveis.

Procedente a ação, “o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que empossa, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de dez dias” (art. 10).

7. O TRATAMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO DIREITO ESTRANGEIRO

A abordagem da fidelidade partidária no direito estrangeiro é tarefa complexa, uma vez que o tema não vem sendo tratado, noutros sistemas jurídicos, com a mesma importância dispensada pelo direito brasileiro.

Como identifica Luís Roberto Barroso, “muitos países não possuem normas de repressão à infidelidade partidária. Apesar disto, em alguns deles, como nos Estados Unidos, na Alemanha e na França, a infidelidade dificilmente ocorre”¹²¹. Dessa assertiva, podemos concluir que, de fato, a fidelidade partidária faz parte da cultura jurídica de democracias mais maduras, motivo pelo qual não é encarada de maneira autônoma, mas como uma condição implícita para o exercício da representação.

Ainda assim, destacamos alguns exemplos que merecem menção, para que se possa comparar nosso direito com o estrangeiro.

A Constituição da extinta **UNIÃO SOVIÉTICA** estabelecia a existência de típico mandato imperativo, com a previsão de perda de mandato para o deputado que deixasse de cumprir com suas obrigações ou, ainda, não se mostrasse digno da confiança dos eleitores.

¹²¹BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado* 3-336, ano 1, Rio de Janeiro: Renovar-Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais – IDEIAS, jul.-set. 2006. *apud* PEDRA, Adriano Sant’ana. Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira. In: _____. *Arquivos de direito público: as transformações uma forma de democracia direta, mais uma vez surge o eleitor como figura principal na qual para o estado brasileiro e as novas perspectivas para o Direito Público*. São Paulo: Método, 2007. p. 17.

Art. 105. O Deputado tem obrigação de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a do soviets. O Deputado que não se mostre digno de confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento, por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas em lei.¹²²

Nos **ESTADOS UNIDOS**, os partidos políticos desempenham papel fundamental no exercício da representação. Dessa maneira, a infidelidade surge como verdadeira anomalia ao sistema partidário estadunidense.

Nos casos mais vultosos de desvios no exercício do mandato, o povo norte-americano pode lançar mão do *recall*, com o objetivo de destituir o mandatário, o que impõe, ao menos em tese, o dever de fidelidade.

O que se verifica, na prática, é que a polarização entre o partido democrata e o republicano fomenta uma tradição de fidelidade, fenômeno confirmado pelos altos índices de reeleição:

E, nesse contexto político, seria considerado pouco confiável o parlamentar que mudasse de partido. A elevada taxa de reeleição dos políticos norte-americanos (entre 60% e 80%), que deve ser cotejada com a consistente rejeição do eleitorado brasileiro (40% em média), é consequência dessa situação de “estabilidade política” norte-americana.

As altas taxas de reeleição seriam, assim, uma espécie de “recompensa” aos parlamentares, decorrentes de duas principais razões: a consolidação dos partidos políticos; e a identificação dos eleitores com estes partidos, que provocaram um alto nível de fidelidade partidária.¹²³

¹²²BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. p.75 *apud* FERNANDES, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Ed. Conceito Editorial, 2008. p. 116.

¹²³ARAS, Augusto. *op. cit.*, p. 232-233.

Na realização das eleições presidenciais americanas, observamos, outrossim, uma vinculação muito significativa entre os eleitores presidenciais – os chamados *electors* – e os partidos por eles representados.

Essa vinculação não é imposição legal, tampouco constitucional, mas também decorre da tradição bipartidarista, pois apesar de possuir autonomia constitucional para votar em candidato de partido diverso, o *elector* que adotasse tal posição “seria objeto de execração e, em época de grande agitação política, poderia até ser linchado”¹²⁴.

De acordo com a doutrina de Bernard Schwartz:

*Na prática, então, os eleitores presidenciais, nos Estados Unidos, votam sempre no candidato do seu partido. A forma de votação independente ainda persiste, os seus votos são contados e o resultado anunciado no Congresso com toda a devida cerimônia; mas a substância é outra coisa bem diversa. A verdadeira eleição ocorre quando os votantes escolhem os eleitores. Como estes últimos sempre cumprem a promessa de votar nos candidatos do seu partido, a escolha dos eleitores feita, pelos votantes, é, com efeito, essencialmente a escolha do Presidente.*¹²⁵

Na **SUIÇA**, 7 cantões – no total são 26 – apresentam um instituto semelhante ao *recall*, mas com consequências mais drásticas, pois a destituição, que em terreno norte-americano recai sobre um mandatário, em terras suíças recai sobre toda a Assembleia.

Para Fernando Afonso Fernandes, os mecanismos norte-americano e suíço não se aproximam do mandato imperativo, uma vez que os

¹²⁴SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Tradução por Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 119.

¹²⁵SCHWARTZ, Bernard. op. cit., p. 117-123. Capítulo – O presidente – Eleição.

mandatários não recebem instruções específicas sobre como agir, mas representam instrumento de vinculação do mandatário à vontade popular:

*Essas modalidades populares de revogação de Mandato são para alguns estados norte-americanos e cantões suíços instrumento de controle dos eleitores sobre os órgãos representativos do qual poderão lançar mão quando, e se for necessário, intervierem nas casas legislativas, corrigindo possíveis distorções, evitando, assim, o desvirtuamento da vontade, ainda que difusa, dos seus mandatários.*¹²⁶

Na **ALEMANHA** o sistema político está fundamentado na existência de vários partidos com assento no Parlamento. Mas, apesar desse quadro pluripartidário, “dois grandes partidos (o social-democracia e a democracia cristã) têm governado alternadamente mediante coalizões com partidos menores como o liberal ou os verdes”¹²⁷.

Como a Lei dos Partidos Políticos trata especificamente da fidelidade partidária, “observa-se um profundo comprometimento dos políticos para com sua agremiação”¹²⁸.

Lúcio Reiner conclui, ainda:

*Os políticos das duas principais legendas não trocam de partido pois as opções políticas que representam são pouco compatíveis e, em consequência, torna-se difícil explicar ao eleitor a reviravolta ocorrida.*¹²⁹

¹²⁶FERNANDES, Fernando Francisco Afonso. op. cit., p. 117-118.

¹²⁷REINER, Lucio. *Fidelidade partidária*. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/107706.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

¹²⁸Id. Ibid.

¹²⁹Id. Ibid.

O autor segue sua exposição, mencionando o tratamento da fidelidade partidária na **FRANÇA**, cuja disciplina fica a cargo dos partidos políticos e não da legislação constitucional ou eleitoral.

Os políticos franceses não mudam de legenda a não ser em caso de fusão, incorporação ou criação de novo partido e não há registros de mudanças de espectro político, ou seja do partido socialista para o RPR, por exemplo. Assim, existe uma fidelidade partidária ligada a princípios e programas de governo, os partidos franceses são marcados ideologicamente o que compromete os eleitos. Torna-se particularmente difícil, nesse contexto, explicar mudanças de legenda aos eleitores.¹³⁰

Na antiga federação **TCHECOSLOVÁQUIA**, o Tribunal Eleitoral tinha a prerrogativa de excluir do parlamento o deputado que, “por motivos desonrosos ou mesquinhos, houvesse deixado de pertencer ao partido na lista do qual houvesse sido eleito”¹³¹, o que representava verdadeira punição da infidelidade.

A Constituição Checoslovaca de 1920, elaborada pelo mestre da Escola de Viena, continha cláusula precisa a respeito da vinculação dos representantes eleitos ao respectivo partido, outorgando ao Tribunal Constitucional competência para examinar e sancionar a infidelidade partidária com a perda do mandato parlamentar. A “cláusula checoslovaca”, como passou a ser conhecida, encontrou até acolhimento na Constituição portuguesa de 1982/RC 1997.. Art. 160, (c).¹³²

Punição idêntica era imposta ao deputado que desonrasse, com ações ou votos, as instruções da liderança partidária, submetendo-lhe à exclusão do quadro partidário e, por consequência, a perda do mandato.

¹³⁰REINER, Lucio. op. cit.

¹³¹FERNANDES, Fernando Francisco Afonso. op. cit., p. 118.

¹³²CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro, cit., p. 229.

Em **PORTUGAL**, o tratamento da disciplina partidária é reservada aos estatutos partidários, enquanto o tratamento da fidelidade fica a cargo da Constituição, que estabelece a troca de partido como causa da perda do mandato.

Art. 160 (Perda e Renúncia do Mandato). 1. Perdem o mandato os Deputados que: c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio.

A imposição da perda do mandato surge como uma forma de garantir uma límpida relação entre mandante e mandatário, sem deixar de lado o respeito à legenda que apresenta o candidato ao eleitor, uma vez que a Constituição Portuguesa reserva posição de destaque aos partidos políticos, que exercem verdadeiro controle sobre os mandatos.

Como observa Ricardo Malheiros Fiuza, “os deputados portugueses estão rigorosamente sujeitos à fidelidade partidária e perdem o mandato se se inscreverem em partido diverso daquele pelo qual foram eleitos”¹³³.

Monica Herman Caggiano analisa a questão do transfugismo no direito estrangeiro, citando proposta de Karen Eltis “no sentido de vedar aos trânsfugas políticos a possibilidade de assumir cargos públicos nos quadros da

¹³³FIUZA, Ricardo Malheiros. Os 95 anos da República Portuguesa e a Constituição do “25 de Abril”. *Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Disponível em: <http://www.iamg.org.br/site/revista/pdfs/iamg_p59-64.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2009.

Administração Direta e Indireta”¹³⁴, e mencionando a experiência de outros modelos internacionais:

NOVA ZELÂNDIA: *aparece com um figurino bastante temperado, prevendo, por via de lei editada em 2001, para o parlamentar que se desligar do partido, a possibilidade de renúncia ou a de permanecer como membro independente até o final do mandato.*

ÍNDIA: *também há legislação a impedir o turismo interpartidário, quadro que sofreu alterações em 2003, tendo a doutrina ressaltado a notoriedade do sistema para a estabilidade governamental.*

ÁFRICA DO SUL: *mantém regulamentação a intimidar o movimento dos trânsfugas, mantendo um determinado período, previamente estabelecido, a autorizar a mudança de partido pelos parlamentares. Interessante notar, contudo, que, em 2003, por emenda à Constituição essa mobilidade foi autorizada, ampliando as possibilidades de mudança de partido, também rotulada de *crossing the floor*.*

SÉRVIA: *a Constituição promulgada em 2006, inobstante restar consagrada a idéia da soberania popular, exercida pelos cidadãos “por intermédio de seus representantes livremente eleitos” (art. 2, parágrafo primeiro), prevê que “o deputado tem a liberdade, atendidas as condições estabelecidas em lei, de colocar de maneira irrevogável o seu mandato à disposição do partido político sob cuja legenda foi eleito deputado” (art. 102, parágrafo segundo).*¹³⁵

¹³⁴ Ao comentar o fenômeno do transfugismo, Monica Herman Caggiano faz referência à exposição de Karen Eltis, professora da Faculdade de Direito de Ottawa, em painel realizado no VII Congresso Mundial de Direito Constitucional, realizado em Atenas, em junho de 2007.

¹³⁵ O Voto nas Américas. CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro, cit., p. 249-250.

CONCLUSÕES

Esta dissertação procurou investigar o instituto da fidelidade partidária, demonstrando o tratamento político e jurídico dedicado ao tema, sobretudo nos últimos anos.

Nosso trabalho de pesquisa, no que tange o cenário brasileiro, revela que a fragilidade da fidelidade partidária está intimamente ligada a uma democracia ainda imatura. Evidências dessa afirmação podem ser verificadas no capítulo 7, onde tratamos da experiência estrangeira sobre o tema. Resta claro que a sedimentação da fidelidade não está vinculada a ações legislativas ou, como no caso brasileiro, judiciais, mas, sim, ao nível de conscientização do eleitor.

Não se pode olvidar que os partidos políticos foram os grandes responsáveis pelos altos índices de transfugismo verificados em nosso país. Isso ocorre porque as legendas partidárias, às raras exceções, sempre foram tratadas como meras máquinas eleitorais e, em razão disso, a figura dos candidatos sempre se sobrepôs à dos próprios partidos, por quem o eleitor nutre verdadeiro desprezo, desconhecendo programas ou ideários. Dois fatores colaboram bastante com esse quadro: (i) o descomprometimento dos mandatários com os partidos políticos e (ii) o caráter oligárquico das cúpulas partidárias.

A migração é evidentemente influenciada pelo quadro político e, muitas vezes, dela depende a sobrevivência política do mandatário. Assim, para se aproximar do eleitor, o mandatário pode ser levado a adotar

posicionamentos que o afastam do pensamento majoritário de seu partido, acarretando um desgaste propício à desfiliação. O mandatário trânsfuga, normalmente, migra em direção ao governo, mas essa situação não pode ser tida como regra absoluta. Se estivermos diante de governos impopulares, a tendência da migração é justamente no sentido contrário. Migrações entre diferentes correntes ideológicas também ocorreram à exaustão, sendo que a direita parece imantar mais do que a esquerda.

Sem desconsiderar nossa afirmação anterior, a experiência mostra que a migração costuma ser bastante utilizada para reforçar a base de sustentação dos governos, tudo em busca da governabilidade. Nesses casos, o governo costuma cooptar as cúpulas partidárias e, a partir delas, distribuir seus novos aliados. Interessante observar, a esse respeito, a composição dos ministérios desde o ano de 1985. Em todo o período, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB só ficou de fora dos ministérios durante o governo de Fernando Collor de Mello. Curiosamente, no mesmo período, Collor foi o único Presidente destituído do cargo pelo Congresso.

Apesar de o tema sempre ter sido objeto de embate entre as siglas partidárias, nossa legislação eleitoral não disciplina a matéria. A Constituição brasileira menciona a fidelidade partidária de maneira extremamente superficial, deixando a regulamentação do tema a cargo dos estatutos partidários. Nesse particular, convém destacar os apontamentos do capítulo 6 que, em linhas gerais, reforçam a conclusão de que a fidelidade partidária não recebe tratamento de destaque nos estatutos partidários.

Nesse ponto, nos parece importante estabelecer a diferença entre a disciplina e a fidelidade partidárias. A primeira se refere às regras de atuação e convivência direcionadas aos filiados, dentro e fora do âmbito partidário. Diz respeito à forma com que os integrantes da sigla – detentores de mandatos eletivos ou não – devem se comportar perante a sociedade, marcando a posição ideológica do partido. Em relação aos mandatários, as regras de disciplina são mais profundas, uma vez que compete a eles fazer ecoar a voz do partido nas várias instâncias do governo. A fidelidade partidária, como vem sendo tratada por nossa doutrina e jurisprudência, se limita à permanência do mandatário na legenda pela qual obteve o mandato.

O desrespeito a determinações das bancadas ou órgãos diretivos do partido, no que diz respeito à atuação parlamentar ou executiva, parece estar flutuando entre a indisciplina e a infidelidade. Seja como for, em razão da natureza representativa dos mandatos eleitorais, o mandatário não está adstrito à vontade do partido, podendo agir livremente, sem que seu mandato esteja sob risco. Importante destacar que, no âmbito partidário, aquele filiado que não se submete às decisões internas pode sofrer sanções, que, no grau máximo, pode chegar à expulsão. A expulsão, todavia, não está entre as causas de perda de mandato.

Na discussão acerca da titularidade dos mandatos afigura-se um paradoxo difícil de ser resolvido. Se de um lado não existem eleições sem partidos políticos, de outro temos que as campanhas eleitorais sobrepõem, sem exceção, a figura do candidato à dos partidos. Esse fenômeno ocorre tanto nas

eleições majoritárias, quanto nas proporcionais, nas quais a maioria dos candidatos não obtém votos suficientes para atingir o quociente eleitoral.

Exemplos emblemáticos de parlamentares que atingiram, de per si, o quociente eleitoral são os falecidos deputados federais Enéas Carneiro e Clodovil Hernandez. É verdade que ambas as candidaturas representavam uma opção pelo voto de protesto. Todavia, em ambos os casos, apesar da vultosa votação alcançada pelos parlamentares, e respeitada a teoria de que os votos colhidos por ambos foram de protesto, seus partidos políticos tiveram importante, talvez imprescindível, papel na exposição dos candidatos. No caso de Enéas Carneiro, toda a estrutura partidária do extinto Partido da Reconstrução da Ordem Nacional – PRONA foi utilizada em seu favor, desde as eleições presidenciais de 1989. Dessa maneira, ano após ano, Enéas preenchia todo o espaço destinado à propaganda partidária e política e, quando não se fazia presente, se fazia representar por candidatos esteriotipados, que se utilizavam de expressões e feições padronizadas. Foi assim que Enéas se tornou conhecido e, nas eleições de 2002, obteve mais de 1,5 milhão de votos para deputado federal, o que garantiu não apenas a sua eleição, mas também, em razão do sistema proporcional, a de outros cinco candidatos com votação inexpressiva, abaixo dos mil votos. O caso de Clodovil Hernandez é diferente, pois o artista não dependeu da estrutura partidária para se tornar conhecido, já que tinha carreira artística consolidada desde a década de 1960. Não obstante ser conhecido do grande público, o Partido Trabalhista Cristão – PTC divulgou a imagem de Clodovil à exaustão, durante a propaganda eleitoral gratuita, o que não fez com que o candidato fosse mais conhecido da população, mas fez com que o eleitorado

recebesse a mensagem de que o mesmo era candidato a deputado federal. Clodovil foi eleito no pleito de 2006, tendo obtido 493.951 votos.

À margem das discussões doutrinárias que cercam o problema da titularidade dos mandatos, nosso Supremo Tribunal estabeleceu que os mandatos pertencem aos partidos políticos, confirmando tendência jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral. Na omissão legislativa, os tribunais regulamentaram a fidelidade partidária, sendo que, de acordo com resolução editada pelo TSE, aquele que tiver obtido o mandato por determinado partido não pode trocar de legenda, a não ser pelos motivos que designou como de “justa causa”, sob pena de perder o mandato. A nova regra impede o candidato de disputar as eleições por sigla diferente da sua, mas, ao mesmo tempo, não garante legenda aos detentores de mandato, como ocorria anteriormente com as candidaturas natas. Essa situação fortalece, ainda mais, as oligarquias partidárias, pois submete a atuação dos filiados às decisões de cúpula. Alternativa a essa submissão é o pedido, pelo mandatário, de declaração de justa causa para deixar a sigla.

Curioso observar e, portanto, reprisar, que a desfiliação voluntária sem justa causa gera a perda do mandato, mas a expulsão da agremiação, seja qual for o motivo, mantém o mandatário no cargo.

A atuação jurisprudencial merece atenção especial, já que é a partir do posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal que se desenrola toda a polêmica acerca da titularidade dos mandatos e, por consequência, da fidelidade partidária. No aspecto formal, as discussões envolvem a usurpação de competências legislativas pelo Judiciário, que agiu

como legislador positivo, haja vista que as decisões inovaram nosso ordenamento constitucional, adiantando um projeto de reforma política adormecido no Congresso Nacional. Na perspectiva material, não há qualquer dispositivo constitucional que estabeleça, como causa para perda do mandato, a desfiliação partidária. Pelo contrário, o rol do art. 55 da CF é exaustivo e não contempla essa hipótese. Outrossim, destacamos que a aplicação da pena de perda do mandato aos atuais mandatários representa violação ao art. 16 da CF, o que redundaria violação ao princípio da segurança jurídica.

Antes mesmo da intervenção judicial, o Congresso Nacional se movimentava ao redor de várias propostas em torno da fidelidade partidária. Essa movimentação, todavia, nunca foi efetiva, o que pode ser constatado pelo número de propostas de emendas à Constituição que tratam o tema, desde 1991. Atualmente, duas proposições se destacam, uma de autoria do Senador Marco Maciel e outra encabeçada pelo Deputado Wilson Santiago. A primeira foi aprovada por unanimidade no Senado Federal e encaminhada à Câmara dos Deputados, onde outras dez proposições tratam do mesmo tema. O texto do Senado é mais rígido, estabelecendo que a desfiliação implica na perda do mandato. Já o da Câmara, garante aos partidos políticos a titularidade dos mandatos apenas no primeiro ano da legislatura, o que possibilita que o candidato eleito por um partido dispute as eleições seguintes por outra agremiação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Luiz Antonio; SOBRAL, Marisa (Org.). *Para entender o Brasil*. São Paulo: Alegro, 2001.

AIETA, Vânia Siciliano. *Reforma política: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALBUQUERQUE, Xavier de. Impeachment, devido processo legal e imparcialidade dos julgadores. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 17, 1997.

ALEXY, Robert. *El concepto y La validez del derecho*. 2. ed. Barcelona : Gedisa, 1997.

_____. *Teoria de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Agassiz de. A Nação e o impeachment. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 81, n. 686, p. 423-34, dez. 1992.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALVIM, Arruda. *Mandado de segurança e direito público*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 16. ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1977.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do Processo Legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

BARBALHO, João. *Constituição Federal brasileira*. Rio de Janeiro: F. Briguet, 1924.

BARBOSA, Ruy. Parecer. *O Direito*, Rio de Janeiro, v. 114, 1911.

BIANCO FILHO, Francisco. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: A Coelho Branco Filho, 1945.

BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos: Lei n. 9,096, de 19 de setembro de 1995*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições clássicas*. Org. Michelangelo Bovero, trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____; MATTEUCCI; Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmem C. Varriale et al. 12. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1999. v. 1.

BOITEUX, Elza Antônia Pereira Cunha. *O significado perdido da função de julgar*. 1990. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1990.

BONAVIDES, Paulo. A constituição dos atos do Presidente da Câmara dos Deputados sobre impeachment e o voto a descoberto. *Nomos*, Dortaleza, v. 11, n. 1, 1992.

_____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 1994.

BRATTON. M. Second elections in Africa. In: DIAMOND, Larry; PLATTERN, F. Marc. (Eds.). *Democratization in Africa*. Londres: The John Hopkins University Press, 1999.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *O voto nas américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008.

_____. A fenomenologia dos trãnsfugas: o cenário político-eleitoral brasileiro. *Centro de Estudos Políticos e Sociais*. Disponível em: <http://cepes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=169&Itemid=3>. Acesso em: 10 nov. 2007.

_____. *Finanças partidárias*. 1980. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1980.

_____. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancada da Eleição de 2006 para Deputado Federal (Titulares)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/eleicao.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____. *Bancada da Posse de 2007*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/posse.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____. *Pesquisa do Histórico de Movimentação Parlamentar*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/historico.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil: compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. O sistema eleitoral no Império. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

CERQUEIRA, Marcello. *A Constituição na história: origem & reforma*. Rio e Janeiro: Revan, 1993.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Ed., 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.

_____. Novo regime constitucional dos partidos políticos. Fidelidade partidária. Fixação de diretriz partidária vinculando votação em processo de impeachment. Revisibilidade dos atos partidários pelo Judiciário. Competência da Justiça Eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n. 24, 1998.

COUNCIL OF EUROPE. Disponível em: <www.venice.coe.int>. Acesso em: 06 jan. 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. v. 4.

_____. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA, Sérgio Sérulo da Cunha. *O que é voto distrital*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

D'ÁVILA, Luiz Felipe (Org.). *As Constituições brasilleiras*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAVID, René. *O direito inglês*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

DIAS, Solange Gonçalves. *Democracia representativa X democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático*. 2001. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2001.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo, 1960.

_____. *Direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 1958. v. 1.

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

DWORKING, Ronald. *Taking rights seriously*. 17. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

FERNANDES, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Ed. Conceito Editorial, 2008.

FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo. *La partidocracia*. Madrid, 1977.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3.

_____. *Manual prático de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 1973.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 2.

_____. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Democracia possível*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. *Do processo legislativo*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Estado de direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *Fidelidade partidária e voto distrital*. São Paulo: Ced, 1971.

_____. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

FIUZA, Ricardo Malheiros. Os 95 anos da República Portuguesa e a Constituição do “25 de Abril”. *Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Disponível em: <http://www.iamg.org.br/site/revista/pdfs/iamg_p59-64.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

FRIEDRICH, Carl J. *La democracia como forma política y como forma de vida*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1966.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de responsabilidade do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

GERÔNIMO, Gislene Donizetti. Fidelidade partidária. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *O voto nas américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LACERDA, Paulo Maria de. *Princípios de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Azevedo, 1929.

LAMOUNIER, Bolívar. O sistema eleitoral hoje. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987.

LAMY, Marcelo. Reflexões sobre fidelidade partidária. *Escola Superior de Direito Constitucional*. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/diretor/artigo_fidelidadepartidaria.htm>. Acesso em: 24 nov. 2007.

LEITE NETO, José Rollemberg. A terceira casa do Congresso. STF e fidelidade partidária. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1577, 26 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10580>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *O voto nas américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. A intervenção do Poder Judiciário no processo de impeachment. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 695, 1992.

LESSA, Renato. No final, o choro dos espirituais. *Jornal da Ciência*. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=30594>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976. (Colección Demos).

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. *Revista de Informação Legislativa*, São Paulo, v. 41, n. 161, p. 67-77, jan./mar. 2004.

MACIEL, Marco. *Reformas e governabilidade*. Brasília: Senado Federal, 2004.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John Jay. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARTINEZ, Vinício C. *A rede dos cidadãos: a política na internet*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

MARTINS, Mario. *Valeu a pena: memórias de um jornalista e político de oposição que nunca foi do contra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Ministério Público e fidelidade partidária. *Ministério Público do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/pls/portal/url/item/3cb3a34f3b76c4a5e040a8c02c016705>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

MASCARENHAS, Paulo. *Lei Eleitoral comentada*. 4. ed. Leme: LED, 2000.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários á Constituição brasileira*. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986. v. 1.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

_____. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MENDES, Antonio Carlos. Partidos políticos, fidelidade partidária e voto distrital. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 35-37, jan./mar. 1997.

MENDES, Gilmar. Fidelidade partidária na jurisprudência do STF. *Instituto Brasileiro de Direito Público*. Disponível em: <www.idp.org.br/download.php?arquivo=6f910b19zkv9.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2007.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Senzala, [s.d.].

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. t. 3.

_____. Parecer. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 115, 1949.

MIRANDA, Jorge. *Ciência política: formas de governo*. Lisboa, 1996.

_____. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra : Coimbra Ed., 2000.

MONTAÑO, Jorge. *Partidos y política em America Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das Leis*. Brasília: UNB, 1995.

MORAES, Alexandre de. *A Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Direito constitucional*. 9. ed. atual. São Paulo, Atlas, 2001.

_____. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades*. São Paulo: Saraiva, 1994.

NOGUEIRA, Octaviano. O sistema eleitoral na 1ª República. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Poder Legislativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 90, v. 784, fev. 2001.

PEDRA, Adriano Sant'ana. Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira. In: _____ (Org.). *Arquivos de direito público: as transformações uma forma de democracia direta, mais uma vez surge o eleitor como figura principal na qual para o estado brasileiro e as novas perspectivas para o Direito Público*. São Paulo: Método, 2007.

PEREIRA, Osny Duarte. *A Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade das leis*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REINER, Lucio. *Fidelidade partidária*. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnott/ec/pdf/107706.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

REIS, Palhares Moreira. Fidelidade e disciplina partidárias. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 44, n. 228, p. 15-17, out. 1996.

ROSAS, Roberto. O sistema eleitoral após 1930. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987.

SAN MARTÍN, Hugo. Sistema eleitoral e partidos políticos na Bolívia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL "SISTEMAS DE GOVERNO E LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL EM PAÍSES DO CONE SUL", 4., out. 1992. São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996.

_____. *Partidos e sistemas eleitorais*. Brasília: UnB, 1982.

SCHAEFFER, Heinz. Financiamento della politica e corruzione: il caso austriaco. In: LANCHESTER, Fulco (a cura di). *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: Giuffrè, 2000.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Tradução por Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1963. v. 2.

SILVA, J. Nepomuceno; PAIVA, Sebastião Renato de. A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma brasileira. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

_____. O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. *Biblioteca Jurídica Virtual*. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/345/3.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2007.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *A chefia do Estado*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros Ed., 1999.

_____. *Sistemas eleitorais: tipologia, efeitos jurídico-políticos e o caso brasileiro*. 1998. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1998.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Common law: introdução ao Direito dos EUA*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

SOUSA, José Pedro Galvão de. *Da representação política*. 1971. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1971.

SOUZA, Sully Alves de. O sistema distrital. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves; Fundação Friedrich Naumann, 1987.

SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio e Janeiro: Forense, 1983.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. *Dos significados da "ética na política": articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1998.

TELES, Ney Moura. *Direito eleitoral: comentários à Lei n. 9.504, de 30-9-1997: jurisprudência e resoluções do TSE*. São Paulo: Atlas, 1998.

TER – BA. Disponível em: <<http://www.treba.gov.br/default/noticias/detalhenoticia.do;jsessionid=814694BC33FDAC03A22C4C2E8A13029B?acao=detalhe&codigo=293>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

THOMAS, Cláudio Maria et al. *História do Brasil*. São Paulo: FTD, 1967. v. 2.

TORQUATO, Gaudêncio. O coelho de Páscoa de Lula. *O Tempo OnLine*. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?ldNoticia=44642>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

VELLOSO, Flávio Marcondes. Fidelidade partidária, um desafio à democracia do Brasil. In: _____. *Ensaios jurídicos: temas inéditos*. 1. ed. Pref. Rubens Limongi França Lorena. São Paulo: Ed. Stiliano, 1998.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça*. São Paulo: Malheiros Ed., 1989.

MOVIMENTAÇÃO DAS BANCADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1999 E 2007¹³⁶

Bancada da Eleição de 1998 para Deputado Federal (Titulares)

PARTIDO	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB
PFL	3	1	4	2	20	1	1	1	2	6	8	1	1	3	3
PSDB		2	1	3	6	12	1	3	2	3	14	2	3	4	1
PMDB	1	1		1	3	5	1	1	8	3	9	1	2	4	5
PPB	1		1		1	1	2	1	1		7	1		1	1
PT	2				5	1	2	1	1		7	2		3	1
PTB		1		1	1			3			2	1	1	1	1
PDT	1				1					1	1			1	
PSB		1		1		1				1					
PL			1		1				2	2	3		1		
PC DO B			1		1	1	1				1				
PPS		1													
PSD		1							1	1					
PMN		1													
PSC										1					
PRONA															
PSL															
PST											1				
PV															

PARTIDO	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	TOTAL
PFL	8	5	6	9	3	2		1	3		8	3	105
PSDB	1	1	5	11		2	2	2	1	1	15	1	99
PMDB	3	3	4	2	4	1	1	7	4	2	5	2	83
PPB	2		5	6	1		4	5	4	1	12	2	60
PT	1	1	3	4				8	2	1	14		59
PTB	1		6	2		1	1	3			5		31
PDT			1	7		2		4	2		4		25
PSB	8			2				1		1	2		18
PL											2		12
PC DO B				1							1		7
PPS										1	1		3
PSD													3
PMN										1			2
PSC				1									2
PRONA											1		1
PSL	1												1
PST													1
PV				1									1

¹³⁶Disponíveis em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancada da Eleição de 2006 para Deputado Federal (Titulares)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/eleicao.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____. *Bancada da Posse de 2007*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/posse.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

_____. *Pesquisa do Histórico de Movimentação Parlamentar*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/historico.html>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

Bancada da Posse de 1999

PARTIDO	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB
PFL	3	1	4	2	20	1	1	1	2	6	8	1	1	3	3
PSDB		1	1	3	6	12	1	3	2	3	14	2	3	4	1
PMDB	1	1		1	3	5	1	1	9	3	9	1	2	4	5
PPB	1		1		1	1	2	1	1		7	1		1	1
PT	2				5	1	2	1	1		7	2		3	1
PTB		1		1	1			3			2	1	1	1	1
PDT	1				1					1	1			1	
PSB		1		1		1				1					
PL			1		1				2	2	3		1		
PC DO B			1		1	1	1				1				
PPS		1													
PSD		1								1					
PMN		1													
PSC															
PRONA															
PSL															
PST											1				
PV															

PARTIDO	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	TOTAL
PFL	8	5	6	9	3	2		1	3		8	3	105
PSDB	2	1	5	11		2	2	2	1	1	15	1	99
PMDB	3	3	4	2	4	1	1	7	4	2	5	2	84
PPB	2		5	6	1		4	5	4	1	12	2	60
PT	1	1	3	4				8	2	1	14		59
PTB	1		6	2		1	1	3			5		31
PDT			1	7		2		4	2		4		25
PSB	7			2				1		1	2		17
PL											2		12
PC DO B				1							1		7
PPS										1	1		3
PSD													2
PMN										1			2
PSC				1									1
PRONA											1		1
PSL	1												1
PST													1
PV				1									1

Deputados que não tomaram posse em 01/02/1999:

Ceci Cunha (PSDB/AL), falecida em 16/12/1998

Paulo Marinho (PFL/MA), posse em 11/02/1999

Bancada da Posse de 2003

PARTIDO	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB
PT	3			2	7	2	2		2	1	11	3	1	3	1
PFL		2	1		20	2	1		2	5	6	1	1	1	1
PMDB	1	1			2	4	2	1	4	2	5	1		5	2
PSDB		1			2	8		2	4	2	8		2	4	3
PPB	2			1	1	1		2	3	1	3		1	1	1
PTB		2	1	1	1	1	1	1	1	1	5	2	1	2	1
PL		1	2	1	1	1	1	1	1	1	5		1	1	2
PSB		2		1				1		1	3				
PPS	1		3		1	1					3	1	1		
PDT				2	1			1		3	1				
PCdoB	1		1		2	1	1				1				
PRONA															
PV					1					1	1				
PMN															1
PSC															
PSL						1									

PARTIDO	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RS	RR	SC	SE	SP	TO	TOTAL
PT	3	1	6	7	1	2	8		5	1	18		90
PFL	4	4	2	4	2		1	3	2	2	6	2	75
PMDB	4	2	7	6	2	2	6	1	4	1	3	1	69
PSDB	3	1	2	5			1	1		1	11	2	63
PPB	3		4	4	1		6		4	1	3		43
PTB			3	3	1	1	3	1			7	1	41
PL	1		2	3		1	1			1	4	1	33
PSB	4		1	9			1				4	1	28
PPS	1	1	2			1	1	1			3		21
PDT			1	2			3	1	1		1		17
PCdoB	1	1		1							2		12
PRONA											6		6
PV				1							2		6
PMN										1			2
PSC				1									1
PSL													1

Deputados que não tomaram posse em 01/02/2003:

Álvaro Dias (PMDB/RN), posse em 02/02/2003

Edmar Moreira (PL/MG), posse em 02/02/2003

Iriny Lopes (PT/ES), posse em 05/02/2003

José Mendonça Bezerra (PFL/PE), posse em 13/02/2003

Moisés Lipnik (PDT/RR), posse em 04/02/2003

TROCA DE CADEIRAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS APÓS AS ÚLTIMAS ELEIÇÕES

Deputado	Estado	Mudança de Partido		Data da Mudança
		Origem	Destino	
Armando Abílio	PB	PSDB	PTB	23/11/2006
Zequinha Marinho	PA	PSC	PMDB	22/12/2006
Vicentinho Alves	TO	PSDB	PL	15/01/2007
Maurício Quintella Lessa	AL	PDT	PL	15/01/2007
Sabino Castelo Branco	AM	PFL	PTB	17/01/2007
Sandro Matos *	RJ	PTB	sem partido	24/01/2007
Nelson Goeten	SC	PFL	PR	29/01/2007
Jofran Frejat	DF	PTB	PR	29/01/2007
Lucenira Pimentel	AP	PPS	PR	29/01/2007
Sandro Matos *	RJ	sem partido	PR	30/01/2007
Colbert Martins	BA	PPS	PMDB	30/01/2007
Veloso	BA	PPS	PMDB	30/01/2007
Laurez Moreira	TO	PFL	PSB	31/01/2007
Neilton Mulim	RJ	PPS	PR	01/02/2007
Homero Pereira	MT	PPS	PR	01/02/2007
Lúcio Vale	PA	PMDB	PR	01/02/2007
Silas Câmara *	AM	PTB	PAN	01/02/2007
Takayama *	PR	PMDB	PAN	01/02/2007
Marcos Antonio *	PE	PSC	PAN	01/02/2007
Jurandy Loureiro *	ES	PSC	PAN	01/02/2007
Damião Feliciano *	PB	PR	sem partido	02/02/2007
Waldir Maranhão	MA	PSB	PP	02/02/2007
Marcelo Guimarães Filho	BA	PFL	PMDB	08/02/2007
Ratinho Júnior	PR	PPS	PSC	13/02/2007
Átila Lira	PI	PSDB	PSB	28/02/2007

José Rocha	BA	PFL	PR	05/03/2007
Tonha Magalhães	BA	PFL	PR	05/03/2007
Djalma Berger *	SC	PSDB	sem partido	08/03/2007
Paulo Piauí	MG	PPS	PMDB	09/03/2007
Vicente Arruda	CE	PSDB	PR	12/03/2007
Marcelo Teixeira	CE	PSDB	PR	12/03/2007
Léo Alcântara	CE	PSDB	PR	12/03/2007
Angela Portela	RR	PTC	PT	14/03/2007
Juvenil *	MG	PT	sem partido	15/03/2007
Djalma Berger *	SC	sem partido	PSB	15/03/2007
Lindomar Garçon *	RO	PV	PR	19/03/2007
Cristiano Matheus	AL	PFL	PMDB	21/03/2007
Airton Roveda	PR	PPS	PR	23/03/2007
Jusmari Oliveira	BA	PFL	PL	02/04/2007
Lindomar Garçon *	RO	PR	PV	25/04/2007
Jackson Barreto	SE	PTB	PMDB	02/05/2007
Marcos Antonio *	PE	PAN	sem partido	04/06/2007
Damião Feliciano *	PB	sem partido	PDT	28/06/2007
Silas Câmara *	AM	PTB	PSC	03/07/2007
Marcos Antonio *	PE	sem partido	PRB	04/07/2007
Cleber Verde	MA	PTB	PRB	05/07/2007
Takayama *	PR	PTB	PSC	11/07/2007
Jurandy Loureiro *	ES	PTB	PSC	12/07/2007
Geraldo Resende	MS	PPS	PMDB	07/08/2007
Gervásio Silva	SC	DEM	PSDB	21/08/2007
Dr. Paulo César	RJ	PTB	PR	12/09/2007
Davi Alves Silva Júnior *	MA	PDT	PSC	21/09/2007
Sérgio Brito *	BA	PDT	PMDB	24/09/2007

Clodovil Hernandes	SP	PTC	PR	25/09/2007
Carlos Souza *	AM	PP	PRB	27/09/2007
Carlos Eduardo Cadoca	PE	PMDB	PSC	05/10/2007
Juvenil *	MG	sem partido	PRTB	05/10/2007
Carlos Souza *	AM	PRB	PP	09/10/2007
Sérgio Brito *	BA	PMDB	PDT	30/10/2007
Davi Alves Silva Júnior *	MA	PSC	PDT	31/10/2007
Walter Brito Neto	PB	DEM	PRB	01/11/2007
Paulo Rubem Santiago	PE	PT	PDT	20/11/2007

RESOLUÇÃO Nº 22.610, de 25.10.2007 – T.S.E.

(Publicada no *Diário da Justiça* de 30.10.2007, p. 169 e republicada no DJ de 27/03/2008, por determinação do art. 2º da Resolução nº 22.733/2008.)

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

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.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único - Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.

Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subseqüente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único - Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

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

Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º da Constituição da República. (Artigo com redação alterada pelo art. 1º da Resolução TSE nº 22.733, de 11/03/2008.)

Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único - Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.

Marco Aurélio – Presidente
Carlos Ayres Britto
Ari Pargendler
Marcelo Ribeiro
Cezar Peluso – Relator
José Delgado
Caputo Bastos

Brasília, 25 de outubro de 2007.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 23, DE 2007

Altera os artigos. 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar, aos partidos, a titularidade dos mandatos parlamentares.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º 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. (NR)”

“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. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2010.

JUSTIFICAÇÃO

Pode-se bem entender que a intenção dos formuladores de nosso sistema proporcional foi a de conferir, aos partidos, a titularidade dos mandatos eletivos.

Inicialmente, pelo nosso primeiro Código Eleitoral, o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, votava-se em lista, em um número de candidatos que não excedesse o de elegendos mais um. Falava-se em dois momentos de apuração, sendo eleitos, no que se denominava “1º turno”, os candidatos que tivessem obtido o quociente eleitoral e, na ordem de votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos o quociente eleitoral partidário indicasse. Estariam eleitos, em “2º turno”, os outros candidatos mais votados, até que se preenchessem os lugares que não tivessem sido preenchidos no “1º turno”.

O modelo, formulado por Assis Brasil, o mais importante membro da comissão designada por Getúlio Vargas para estudar e sugerir a reforma da legislação eleitoral, recebeu a crítica de ser uma fórmula mista, de transação, de acomodação de sistemas opostos, proporcional no 1º turno e majoritária no 2º. A censura foi enfrentada por Assis, para quem a apuração no 2º turno deveria “constituir um prêmio ao ganho de causa da facção mais poderosa”.

Com a Constituição de 1934 e sua determinação de que seriam eleitos os deputados “mediante sistema proporcional”, teve-se que alterar o Código, com a edição da Lei nº

48, de 4 de maio de 1935. Seu art. 89 dispôs: “Far-se-á a votação em uma cédula só, contendo apenas um nome ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma”.

A lista permaneceu, assim, intuída. Equivocam-se, então, aqueles que julgam que nosso sistema proporcional, com a originalidade da “escolha uninominal, pelo eleitor, a partir da lista oferecida pelos partidos”, despreze essa lista.

E o fato de que um número ínfimo de deputados e vereadores se eleja alcançando, com seus votos nominais, o quociente eleitoral, e dependendo, assim, dos votos dados aos companheiros de legenda, reforça o entendimento de que pertençam aos partidos os mandatos.

Além disso, a filiação partidária é condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, da Constituição Federal) e só podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos (art. 87 do Código Eleitoral). 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 desrespeito à vontade do eleitor e alteração da representação política saída das 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 seguidas trocas de partido.

Com a alteração constitucional proposta, e sua conseqüente extensão na legislação ordinária, encerra-se o processo das mudanças partidárias pelos parlamentares. Na 52ª Legislatura (fev/2003 a jan/2007), apenas para dar um exemplo, trocaram de legenda 38% dos representantes da Câmara dos Deputados.

E, afinal, avança-se no sentido da consolidação dos partidos que, no Brasil, apresentam uma deprimente trajetória. Analistas como Bolivar Lamounier chegam a deplorar seja o Brasil, no nível econômico e social em que se situa, caso único de “subdesenvolvimento partidário”.

Por essas razões é que pedimos o apoio dos ilustres Parlamentares para a aprovação desta proposição, certos de sua importância para os interesses maiores da Nação.

Sala de Sessões, ___ de fevereiro de 2007.

Senador Marco Maciel

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 124, DE 2007

Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14, ao art. 16, ao art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária, para a elegibilidade e manutenção dos eleitos nos mandatos dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal, institui a fidelidade partidária, bem como estabelece o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O artigo 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.....

§ 3º.....

V – a filiação a partido político efetuada no período mínimo de 1 (um) ano antes do dia da eleição a que concorra o candidato para quaisquer dos cargos do Poder Executivo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, ou do Poder Legislativo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal;

.....(NR)”

Art. 2º. O Art. 16 da Constituição Federal passa a vigorar com o seguinte acréscimo:

“Art. 16.....

Art. 16-A. Perderá o mandato o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Governador, o Vice-Governador, o Prefeito, o Vice-Prefeito, o Senador, o Deputado Federal, o Deputado Estadual, o Deputado Distrital e o Vereador que:

a) desfiliarem-se do partido político pelo qual se elegeram antes de completado o período de 1 (um) ano da eleição;

b) mudarem de partido político antes de completar 1 (um) ano de sua eleição.

Parágrafo único – No decorrer do período de 1 (um) ano após a eleição, o mandato do eleito pertence ao partido pelo qual se elegeu, submetendo-se à fidelidade do partido.(NR)”

Art. 3º. O Art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pela forma majoritária, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada uma dessas unidades federativas uma circunscrição eleitoral.

.....

§ 3º Serão eleitos os candidatos que obtiverem a maior votação da circunscrição eleitoral, na ordem em que foram votados nominalmente até o número de lugares a preencher.

§4º O disposto no caput e no §3º deste artigo aplicam-se às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais. (NR)”

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e não se aplicará à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

A filiação partidária deve ocorrer de acordo com as convicções do candidato para que possa representar uma proposta programática que o respalde frente aos eleitores. Assim, a filiação partidária é o requisito que agrega o político a um ideário e a um grupo de pares que defendem um mesmo posicionamento ideológico. A Constituição Federal é clara quando estabelece o critério de filiação partidária como condição para a elegibilidade.

O texto constitucional deve, por razões disciplinares mais rígidas, estabelecer o prazo mínimo em que o candidato necessita figurar no partido pelo qual pretende se eleger. Também precisa delimitar o mínimo de tempo em que o eleito deve permanecer no partido político que o elegeu, como forma de prestigiar a tradição republicana brasileira e zelar pela necessária compatibilidade das idéias que defende no marco da institucionalidade doutrinária.

É necessário limitar o oportunismo individualista do qual sai vencedor aquele que, aproveitando-se de uma filiação partidária efetuada aleatoriamente no apagar das luzes, impõe-se pelo poder econômico, em vez de fazê-lo pelo seu ideário programático. Este é o motivo por que esta Proposta de Emenda Constitucional estabelece o prazo mínimo de 1 (um) ano antes das eleições para a filiação partidária do candidato, esta é a razão pela qual propõe o estabelecimento de, no mínimo, 1 (um) ano de mandato para que o ocupante do cargo político eletivo possa mudar de partido. Assim, no mínimo, um ano antes das eleições, a candidatura pertence ao partido; um ano depois das eleições, o mandato será do partido político.

Apesar de, tradicionalmente, no Brasil, os Deputados representarem todo o povo brasileiro, e não apenas o seu colégio eleitoral, deve o Parlamentar satisfazer as reivindicações específicas daqueles que o elegeram. Ora, o sistema proporcional, que se estende da eleição para a Câmara dos Deputados até para as Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e para a Câmara de Vereadores está a requerer mudanças para que a governabilidade e a representatividade eleitoral ganhem mais estabilidade.

Em vez do voto proporcional, é mister a constituição das circunscrições eleitorais em instâncias distritais onde a maioria elegeria os candidatos, independentemente dos partidos pelo qual concorram. Assim, os candidatos que obtivessem o maior número de votos é que preencheriam as vagas nas bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras de Vereadores.

É uma forma mais democrática de elegerem-se os representantes do povo, sem que sobreviessem os restos de votos computados para candidatos que não obtivessem, individualmente, o número democraticamente estabelecido para todos como coeficiente. O voto majoritário nas eleições para o Legislativo impedirá que candidatos com votação inexpressiva possam eleger-se no caudal de um outro que lhes carresse, na legenda, o acesso ao

Parlamento, deixando que os demais candidatos, com número maior de votos, não atingissem a meta esperada pelo seu eleitorado.

Esta Proposta de Emenda à Constituição propicia o fim dessa prática ilógica e contempla apenas o que, com méritos frente aos eleitores, galgou o espaço político-institucional que o escrutínio lhe legou.

Eis as razões por que solicitamos que apóiem esta Proposta de emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em ___ de _____ de 2007.

Deputado Wilson Santiago