

**Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande do Norte**

Revista Eleitoral



Revista Eleitoral TRE - RN

Volume 25

Ano 2011

**Volume 25 - 2011
Natal - RN**

A (IM)PRECISÃO DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

KARLA NEVES GUIMARÃES DA COSTA ARANHA

Servidora pública federal, do quadro de pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Graduada em Comunicação Social, com habilitação em Publicidade e Propaganda pelo Instituto Paraibano de Educação – IESP. Graduanda do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Potiguar – UNP.

RESUMO: O presente estudo aborda o tema da fidelidade partidária, tecendo comentários acerca do rol de motivos que autorizam a desfiliação do mandatário, sem que esse venha a perder o seu mandato por infidelidade partidária. Inicialmente, aborda a conceituação da fidelidade partidária, adentrando em suas linhas gerais, fazendo, inclusive, um breve histórico do instituto. Posteriormente, fala sobre a desfiliação partidária e o processo de perda de mandato, abordando, uma a uma, as hipóteses de justa causa para desfiliação partidária, quais seja: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, e finalmente, grave discriminação pessoal.

PALAVRAS-CHAVE: Fidelidade partidária. Desfiliação. Hipóteses de justa causa.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO 2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA 2.1 Conceituação 2.2 Linhas gerais sobre o tema 3 DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O PROCESSO DE PERDA DE MANDATO 3.1 Incorporação ou fusão do partido 3.2 Criação de novo partido 3.3 Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário 3.4 Grave discriminação pessoal 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo dispõe-se a tecer alguns comentários acerca do rol de motivos que estabelecem situações em que se justifica a mudança de partido político pelo mandatário, sem a caracterização da infidelidade partidária, causa de perda de mandato, haja vista o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o mandato pertence ao partido, e não a seu representante.

As situações em que se verifica a justa causa na desfiliação estão arroladas no artigo 1º, §1º, da Resolução 22.610, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

Para uma melhor compreensão da temática proposta, não se poderia iniciar toda essa explanação sem antes entrar no tema da filiação partidária, explorando sua conceituação, suas características, enfim, sua regulamentação. Posteriormente, o artigo explora a desfiliação partidária em si e o processo de perda de mandato, discorrendo sobre cada uma das quatro hipóteses de reconhecimento de justa causa para desfiliação.

Por fim, para atingir os fins propostos, o estudo valeu-se de pesquisas bibliográficas, doutrinárias e jurisprudenciais, buscando, essencialmente, apontar imprecisões decorrentes de construções jurisprudenciais inconstantes. Pois bem, passa-se então ao tema.

2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

2.1 CONCEITUAÇÃO

Para uma melhor compreensão da temática, em geral, necessário se faz tecer alguns comentários acerca da fidelidade partidária.

O que seria, então, fidelidade partidária? É na própria semântica dos termos empregados no instituto que se buscará delinear os seus contornos primários. Pode-se entender a fidelidade como sendo lealdade, veracidade, verdade, exatidão¹. Por partidária, pode-se entender aquilo que se refere

1. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa

nos compromissos programáticos e não simplesmente na figura ou nome do candidato. Fato esse de extrema relevância principalmente sob a ótica daqueles “candidatos profissionais”, que se valem de sua ampla preferência popular, e que porventura acreditem estar isentos ao regramento, em nome da predileção popular. Neste sentido, vejamos:

[...] Perda de cargo eletivo. Desfiliação partidária. [...] **A expressiva votação obtida por parlamentar, que logrou votos superiores ao quociente eleitoral, não o exclui da regra de fidelidade partidária.** [...]⁵ Grifos nossos

3 DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O PROCESSO DE PERDA DE MANDATO

Em 2007, o TSE editou a resolução n.º 22.610, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

Em seu art. 1º, §1º, o Tribunal arrolou situações excepcionais a serem consideradas como justa causa para uma possível desfiliação partidária sem a perda do mandato. Tanto são excepcionais que o parágrafo em tela é *numerus clausus*, ou seja, seu rol é taxativo, não se admitindo a sua interpretação análoga ou extensiva.

Embora precisos em sua redação, dois dos incisos trazem uma forte carga de subjetividade, dando margem a uma interpretação nem sempre tão homogênea pelos órgãos jurisdicionais.

Obviamente, há de se considerar que o estabelecimento de requisitos objetivos para balizar uma possível justa causa não seria tarefa das mais fáceis. Mas é fato que a amplitude de sua interpretação subjetiva, mormente do seu inciso IV⁶, leva a uma imprecisão, ou senão dizer, uma insegurança, injustificável e perigosa, haja vista tratar-se de mandatos representativos, onde o mandante supremo é o povo, que tem no voto a concretização do Poder insculpido na Constituição e que, na maioria das vezes, não vota por ideologia partidária, mas sim, infelizmente, na figura do candidato. Esse sim é um dos maiores gargalos da matéria.

Nesse sentido, impossível não considerar aqui que com a decretação da perda do cargo do mandatário legitimamente eleito pelo povo, de certo modo se está afrontando a vontade popular, o que acarretaria a imprescindibilidade de uma intervenção mínima do Poder Judiciário, sob pena de ferir-se a própria Constituição. De fato, e incontestavelmente, o que vem ocorrendo é uma busca pela mudança de paradigma, ainda que lenta, onde se faz necessário uma mudança de cultura popular, em que o voto seja conscientemente dado em razão da ideologia partidária vinculada ao candidato, findando de vez com “caciquismos políticos”, ou ainda dizer, coronelismo moderno disfarçado de democracia. Que aqui não se pode furtrar o comentário: utopia ainda longe de ser concretizada!

É justamente nesse ponto que reside a imprecisão. Apesar de taxativas, as situações excepcionais de justa causa têm, como acima demonstrado, uma dualidade árdua de ser resolvida: por um lado, o respeito à vontade e soberania popular, de outro, a necessária aplicação da norma disciplinadora. Sem dúvida, o que resta evidente é que se deve evitar ao máximo a imprecisão na interpretação dos incisos justificadores nos casos concretos, sendo necessário encontrar elementos balizadores para cada uma das hipóteses, principalmente nesse período de educação e conscientização partidária na busca da fidelidade. E, de fato, a casuística aqui, mais do que nunca, é de extrema relevância.

Pois bem.

Passa-se, agora, à análise dessas situações justificadoras.

3.1 INCORPORAÇÃO OU FUSÃO DO PARTIDO

A incorporação ou fusão do partido dá-se quando dois ou mais partidos, por decisão do respectivo diretório nacional, se fundem ou incorporam.

Apesar de estarem agrupados no mesmo caso, incorporação e fusão não são a mesma coisa. Enquanto o primeiro refere-se à absorção de um partido pelo outro, extinguindo-se o incorporado e

5. Ac. de 12.3.2009 no Pet nº 2.766, rel. Min. Arnaldo Versiani.

6. [...] IV – Grave discriminação pessoal.

1. **A criação de novo partido, para fins de reconhecimento da justa causa a que alude o art. 11, § 1º, II, da Res./TSE nº 22.610/2007, importa necessariamente o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.** Precedente.

II. Hipótese em que o acórdão regional laborou em desacerto, sendo forçoso reconhecer a ausência de justa causa que viabilizaria a indigitada desfiliação partidária por parte do recorrido.

III. Recurso especial provido para decretar a perda do mandato eletivo¹⁰. Grifos nossos

No mesmo sentido, vejamos trecho do voto do Ministro Aldir Passarinho Junior, enquanto relator da PET 3.019/DF:

(...) o registro de um novo partido no Cartório de Registro Civil não implica a desfiliação automática dos fundadores dessa nova agremiação, que continuam vinculados a seus partidos de origem, até que se efetive o registro do estatuto do novo partido no TSE. A filiação partidária, pois, inicia-se com a chancela da Justiça Eleitoral, quando o novo partido estiver definitivamente constituído¹¹. Grifos nossos

Outro fato que aqui cabe ressaltar é de que qualquer filiado poderá, depois de registrado o estatuto do novo partido, desvincular-se do seu partido de origem para a ele filiar-se autorizado pela justa causa, e não somente aqueles que participaram da sua criação. Nesse sentido, traz-se à colação trecho do voto da eminente Ministra Nancy Andrighi, relatora da Consulta 755-35. 2011.6.00.0000 – TSE, de clareza incontestada acerca da matéria:

[...] Da regra sobressai que a criação de um novo partido político constitui atividade lícita e não poderia deixar de sê-lo, visto que a CF/88 assegura a liberdade de criação de partidos, bem como o pluripartidarismo (art. 17, *caput*).

Desse modo, **qualquer filiado a partido político, seja ele ocupante de mandato eletivo ou não, que expresse apoio ou se engaje na criação de um novo partido não está sujeito a penalidade.** Grifos nossos

Finalmente, uma última consideração acerca do tema.

Em resposta à Consulta supramencionada, a e. Corte Superior Eleitoral estabeleceu como prazo razoável de 30 dias para filiação à nova legenda, contados do registro do estatuto partidário pelo TSE.

3.3 MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO

O programa partidário, item imprescindível à criação de qualquer partido político, traz os objetivos, valores, crenças e princípios políticos a serem seguidos pela agremiação. Traz, enfim, a essência e os fundamentos da sua estrutura político-partidária, demonstrando o seu ideário a ser atingido.

Considerando que o pluralismo político é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, bem como esta se constitui em um Estado Democrático de Direito, onde os cidadãos expressam sua vontade por meio de uma democracia representativa, escolhendo representantes filiados a partidos políticos para que estes o representem no governo do País, é razoável afirmar que o programa partidário é de vital importância dentro desse processo, na medida em que transmite ao eleitor a ideologia partidária dos candidatos a cargos eletivos, permitindo-lhes uma escolha mais lúcida e transparente, de acordo com suas convicções.

Ora, se o eleitor escolhe seus representantes com base em sua ideologia partidária, haja vista estes serem filiados a um partido político com um programa partidário a ser perseguido, nada mais justo do que este filiado, ao perceber mudanças substanciais ou desvios reiterados nesse programa, possa buscar outro partido, desvinculando-se daquele que não mais representa as suas convicções, para buscar uma nova agremiação que transmita o seu ideário. Pelo menos em tese, apesar do mandato pertencer ao partido, o seu mandatário ocupa o cargo em razão da ideologia partidária, e quem deu causa a mudança foi a própria agremiação, e não o mandatário. Não poderia ser mais justa a ideia.

10. RESPE nº 2773-15.2009.6.21.0000, Relator Ministro Gilson Dipp, julgado em 22/03/2012.

11. PET 3.019/DF, Relator Ministro Aldir Passarinho Junior, publicado no DJe de 13/09/2010.

tido pelo ora agravante como justificador de sua desfiliação, qual seja, sobrevivência política, não se enquadra sequer em tese nas hipóteses previstas no art. 1º, § 1º, da Resolução-TSE nº 22.610/2007, já que não configura incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido político, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou mesmo grave discriminação pessoal. 2. **A mera divergência entre filiados com propósito de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para a desfiliação** (Pet. 2.756/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 5.5.2008).¹⁵ [...] Grifos nossos

O problema da subjetividade agrava-se quando passa a analisar outros critérios. Animosidade, falta de espaço no cenário político e representatividade na legenda partidária, divergências políticas, são outros argumentos constantes nas ações de perda de mandato por desfiliação partidária. O problema é a caracterização dessa discriminação, que é de extrema subjetividade.

Outro fato que dificulta o reconhecimento da situação discriminatória como tal é que, como nas ações de perda de mandato por desfiliação partidária o juízo originário é o Tribunal, a instrução processual fica sob a responsabilidade de tal colegiado que, principalmente nas ações em que se discutem cargos municipais, poderá ser prejudicada por não estar tão próximo da situação fática real. Ora, uma coisa é conhecer as provas tão somente no processo, outra é aliar o conhecimento processual com a vivência do município. Por isso, com as devidas vênias a entendimentos contrários, talvez o juízo originário devesse ser o de primeiro grau, e não o colegiado.

Marcos Ramayana complementa, asseverando que a grave discriminação pessoal pede “prova subjetiva que demandará razoável análise do órgão julgador, para não acarretar a impunidade na aplicação da regra moralizadora. Não basta alegar discriminação pessoal, é necessário prová-la de forma resoluta.¹⁶” Com esse entendimento, mais fiel seria ainda a prova produzida em instrução manejada pelo juiz da Comarca de origem da lide. Ninguém melhor do que ele, que vive a conjuntura partidária in loco, para valorar provas que carreguem tamanha subjetividade. Mas, não foi assim que quis o legislador.

Outra situação paradoxal é quando o próprio partido de origem não manifesta nenhum interesse na permanência do mandatário em sua legenda. Possivelmente, nessa situação, o mandatário não teria a justa causa reconhecida em razão de o próprio partido abrir mão da vaga, pois o mandato é um direito indisponível, proveniente da soberania popular, mas, visto por outro lado, poderia haver essa justa causa por talvez a situação caracterizar a própria discriminação. Ora, se a agremiação, abertamente, expressa não desejar mais o mandatário em seus quadros de filiados, é possível entender a situação como sendo uma discriminação a sua pessoa. E mais, a depender da forma como se apresenta tal desinteresse, a impressão é de que, de fato, haja uma grave discriminação pessoal,

Nesse sentido, vejamos jurisprudência do TSE acerca do tema:

Ação declaratória de existência de justa causa. Desfiliação partidária. A correspondência enviada pela presidência de diretório regional a parlamentar evidencia o clima de animosidade existente entre as partes, a configurar grave discriminação pessoal apta para justificar a saída da legenda, o **que é ainda reforçado pela sugestão do próprio partido de que se efetive a respectiva desfiliação**. Agravamento regimental a que se nega provimento¹⁷. Grifos nossos

[...] Desfiliação partidária. Justa causa. [...] **Se o próprio partido determina o desligamento do filiado sob pena de submetê-lo a procedimento de expulsão, como ocorreu no presente caso, é evidente a justa causa para a desfiliação partidária**.¹⁸ [...]

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o que foi exposto, conclui-se que, no que se refere aos critérios subjetivos das hipóteses de justa causa para desfiliação partidária, a doutrina e jurisprudência pátrias ainda têm muito o que caminhar.

15. Ac. de 25.11.2008 no AgR-AC nº 2.838, rel. Min. Felix Fischer.

16. RAMAYANA, 2008, p. 325

17. AC, no AgR-RO n.º 2371 de 24/06/2010. Relator Ministro Arnaldo Versiani.

18. Ac. de 25.11.2008 no AgR-REspe nº 28.854, rel. Min. Felix Fischer