



**Edição Comemorativa dos 75 anos  
da Reinstalação da Justiça Eleitoral**

# **AÇÃO DE REGRESSO POR DANO DERIVADO DE TROCA PARTIDÁRIA: UMA QUESTÃO EM ABERTO NO CAMPO DO DIREITO ELEITORAL**

## ***RETURN ACTION FOR DAMAGE DERIVED FROM PARTY EXCHANGE: AN OPEN ISSUE IN THE FIELD OF ELECTORAL LAW***

Marco Antonio Hatem Beneton<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Construímos toda uma argumentação que possibilite estender questões típicas do Direito Eleitoral para o campo do Direito Privado, especialmente a discussão sobre a possível responsabilidade civil por dano material ou dano moral na desfiliação partidária, e viabilizar o regresso para o ressarcimento/reparação.

**Palavras-chave:** Partidos Políticos – Fidelidade Partidária – Troca de Partido – Dano – Regresso

### **ABSTRACT**

We build a whole argument that allows extend typical issues of Electoral Law to the field of Private Law, especially the discussion about possible civil liability for material damage or moral damage in party disaffiliation, and make it possible to return for reimbursement/repair

**Keywords:** Political Party - Part Loyalty – Exchange of Political Party – Damage – Return Action

### **INTRODUÇÃO**

No ano de 2020 realizar-se-ão eleições nos municípios para a escolha de Prefeitos e Vereadores. No Brasil, são mais de 5.500 municípios, divididos entre metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades. Todas elas possuem um Poder Executivo, encabeçado pelo Prefeito Municipal, e um Poder Legislativo, composto por Vereadores, tudo em conformidade com os artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição Federal.

São nos municípios onde as pessoas trabalham, estudam, praticam atos civis, se locomovem, deitam, enfim, raízes sociais e econômicas mais vivas, concretas, pujantes, que exigem do Poder Público uma ação e um atendimento mais imediato, através de serviços públicos básicos para a satisfação das necessidades básicas da população e dos interesses locais. Por isso, as figuras políticas do Prefeito e dos Vereadores, não importa o tamanho do município, são importantes e conotam a concentração de autoridade e poderes dispostos constitucional e legalmente para ordenar, planejar e executar os serviços públicos sob o encargo dos municípios. São, portanto, autoridades com visibilidade política acentuada e muito próxima dos aglomerados populacionais. E esse poder advém desde a época do Brasil Colônia e cresceu no Brasil republicano, fortalecendo-se, ainda mais, com a Constituição da República de 1988, em que os municípios foram alçados ao nível de entes federativos e passaram a deter maior autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, autonomia essa que antes de

---

<sup>1</sup> Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Doutor em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

1988 era podada ou moderada pelas Constituições dos respectivos Estados-membros. Há de se assinalar que os poderes políticos dos Governadores, por exemplo, estavam alicerçados em apoios políticos locais, que, não raro, era (e é) muito comum a formação de verdadeiros bastiões políticos mais parecidos com facções do que com partidos políticos, evidenciando, geralmente, disputas políticas acaloradas e sangrentas.

VICTOR NUNES LEAL nos dá uma ideia desse poder político local em seu livro *Coronelismo, Enxada e Voto* (1997, p. 71), onde expõe as entranhas da formação do poder municipal e sua ligação com os poderes estaduais e federal, formação essa marcada pela violência e prepotência sobretudo dos proprietários rurais mais abastados, que levavam, para o campo da política, rusgas e incômodos muitas vezes oriundos de conflitos agrários e econômicos. A aliança entre grupos políticos locais entre si, ou com poderes políticos do Estado e da União assinalavam, mesmo que temporalmente, a quem se devia prestar obediência, sob risco de morte. Mesmo com a democracia representativa, sonhada e positivada pelo legislador constituinte de 1987-1988, a atuação desses grupos antagônicos locais não arrefeceu. Apenas se cristalizaram nos partidos políticos, meios constitucionais para validar pretensões eleitorais, haja vista a inexistência de candidaturas avulsas e a obrigatoriedade, saliente-se, constitucional, de filiação partidária como expressão da condição de elegibilidade (art. 14, 3º, V, da CR 88).

Os partidos políticos, com previsão no texto constitucional em seu art. 17, são, na expressão de MAX WEBER (OPPO, 1961, p. 241-242)

uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja pessoal, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente.

Comentando essa definição de WEBER, ANNA OPPO (2000, 2001, p. 899), discorre que “essa definição põe em relevo o caráter associativo do partido, a natureza da sua ação essencialmente orientada à conquista do poder político dentro de uma comunidade.”

Na sua essência, os partidos políticos congregam pessoas com ideias econômicas, ideais sociais e ideologias comuns, que visam a tomada do poder político para a concretização desses elementos comuns. Na Europa e na Ásia, essa reunião em torno de elementos comuns é mais marcante, sobretudo no hasteamento de bandeiras ideológicas distintas, mas muito mais marcantes sob o pálio da Filosofia Política. Nos EUA, desde o advento após a Revolução de 1776, a divisão partidária é mais visível pela comunhão de ideias econômicas e financeiras do que pela comunhão ideológica. No Brasil, muito embora receba inegável influência europeia na formação de partidos de massa, também vem se acentuando a distinção entre os vários partidos políticos pela divergência a respeito de matérias econômicas, sobretudo.

Uma das principais características dos partidos políticos é a fidelidade que os seus associados devem ter aos objetivos estatutários que levaram à fundação do partido, que por sua vez firma uma disciplina programática. Ou seja, um compromisso de lealdade deve gravar as relações internas nos partidos políticos, com maior ou menor grau de flexibilidade ideológica ou idealista. Ser fiel às bandeiras do partido significa defender ideias e programas de governo comuns. Quem se desvia dessa defesa, repetimos, com maior ou menor grau de divisão de pensamentos internos, trai os ideais do partido político e, conforme dispuser o respectivo estatuto do partido político, poderá aquele que destoa gravemente dos elementos comuns de reunião, ser expulso da agremiação partidária. É a sempre almejada realização da chamada fidelidade partidária, que ganhou um importante status jurídico após uma série de decisões judiciais advindas

do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF). ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA (2019, p. 224) explica-nos didaticamente esse grande relevo que a fidelidade partidária ganhou nos últimos anos na política brasileira, sobretudo após a manifestação eloquente e definitiva dos tribunais no combate à infidelidade partidária:

A parte final do § 1º do art. 17 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 52/2006, dispõe que os estatutos partidários devem estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A Lei nº 9096/1995, regulamentando a Lei Maior, destinou os artigos 23 a 25 a tratar do tema fidelidade partidária, ocasião em que dispôs que a responsabilização por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido.

Seja pela leitura do texto constitucional ou mesmo dos dispositivos legais atinentes à infidelidade partidária previstos na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, não se vislumbrava na legislação brasileira hipótese constitucional ou legal a ensejar a perda do mandato eletivo. Não obstante a ausência de previsão normativa, o TSE, quando do exame da Consulta nº 1398/97, formulada pelo Partido Democratas (então PFL), vaticinou que o mandato eletivo pertence ao partido político ou à coligação e não ao parlamentar. Tal entendimento foi estendido aos mandatos executivos quando da Consulta nº 1407/97.

A questão foi levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, através da impetração dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604. O Pretório Excelso, ratificando o entendimento agasalhado pelo Tribunal Superior Eleitoral, afirmou que o mandato pertence ao partido, não ao agente político. Em consonância com os precedentes citados, o TSE editou a Resolução nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008, que disciplinou o processo de perda do mandato eletivo em virtude de infidelidade partidária e estabeleceu regras de justificação para a desfiliação partidária.

Aludida resolução foi editada no sentido de reconhecer que o mandato eletivo pertence ao partido político e, destarte, a troca de legenda, após o pleito, sem uma justificativa plausível, é considerada infidelidade partidária a sujeitar o infrator ao perdimento do próprio cargo para o qual fora eleito.

Posteriormente, em 2015, a Lei nº 13.165 esculpiu esse entendimento jurisprudencial na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e introduziu o seguinte art. 22-A:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

O tema da infidelidade partidária, de assunto inicialmente jurisprudencial, passou a ser norma vinculante. Traz a sanção de perda do cargo eletivo se ocorrer a desfiliação da pessoa elegida, salvo se essa comprovar justificadas, plausíveis e comprovadas razões para evitar o perdimento do cargo.

Embora o tema ainda siga caminhando lentamente e parem obstáculos jurídicos para barrar as trocas partidárias, ainda assim sobrevive o destemor lastreado nas ambições puramente egoísticas individuais ou grupais a enfrentar a dura sanção legal e a força da jurisdição, especialmente nos municípios, onde as acirradas disputas locais desafiam qualquer bandeira ideológica.

Proporcionalmente ao aumento de importância dos municípios, cresceu também o interesse individual ou grupal pela assunção dos cargos de Prefeito e de Vereador. Entretanto, diante do quadro até aqui apresentado sobre os partidos políticos e a fidelidade que se deve a eles devotar, ainda persiste, expressivamente, a sombra de interesses pessoais, ou melhor, individualistas, a pairar sobre os interesses elementares dos partidos políticos. Aquele compromisso idealista ou ideológico mínimos cedem passo à obstinada ambição particular, ou grupal, de muitos cidadãos que vislumbram na política não um meio de se garantir e distribuir bem-estar e paz social à comunidade, mas como uma escada para alcançar objetivos espúrios, impuros e nebulosos, seja de que cor partidária a pessoa se traveste. De acordo com o momento e o interesse, o cidadão opta pelo Partido A porque esse lhe abriu as portas. Porém, se divergências de ângulo pessoal surgem, o cidadão troca o Partido A pelo Partido B e assim sucessivamente. Não é incomum que pessoas se filiem a partidos de ideologia, por exemplo, de esquerda para, lá na frente, mudarem de opinião e adentrarem em partidos de ideologia política mais centralizada ou à direita ou vice-versa, o que demonstra não uma revisão filosófica da sua vida pública, mas, muito mais, a visualização de outras oportunidades, de obter, num novo partido, vantagens (lícitas ou ilícitas). Mudam de ideologia ao sabor do vento, seja gerado pelo clamor popular por mais melhorias, ou, seja porque o vento é brisa e não tem força para lhe trazer o que sua ambição almeja: poder e dinheiro.

Se a constante troca de partido levou os tribunais a brechar esse ziguezague oportunista, de todo não está proibido e brechas no ordenamento jurídico existem que permitem, mesmo contenciosamente, mudar de partido político, valendo-se de motivações subjetivas e valorativas que escapam ao controle de validade que o prevalece no Direito.

Essa simbiose partidária se percebe com maior nitidez nos municípios, onde o compromisso partidário é mais fragilizado ante às prementes satisfações sociais, ou, diante das nefastas tentações que o poder oferece. A fidelidade partidária, nos municípios, infelizmente, caminha no compasso dos interesses temporais e não de acordo com a postura ideológica que se exige como expressão da vontade de se praticar algo de bom para o Povo.

Daí surge a pergunta: essa *ainda* possível troca partidária gera dano ao partido político, dano esse mensurável econômica e moralmente? É o que tentaremos responder, sabendo de antemão que a questão ainda se inicia muito embrionariamente no Direito Eleitoral, sendo uma questão em aberto, fértil para gerar debates e opiniões em vários sentidos. Nossa intenção não é nem de longe a de esgotar o assunto. Ao contrário. Temos a intenção de lançarmos o debate, até porque, se se concluir que trocas partidárias constantes, mesmo pelas janelas partidárias, geram dano, podemos concluir que o presente estudo contribuiu para produzir um efeito pedagógico em auxílio ao tema fidelidade partidária.

## **1 DO DANO. DANO NO DIREITO ELEITORAL**

Iremos nos basear em dois brilhantes artigos, aos quais aderimos pelo menos em termos de conceito, para, preliminarmente, discorrermos a respeito da existência do dano no âmbito do Direito Eleitoral, nas formas do dano material e do dano moral e as

suas consequências, inclusa, obviamente, a questão da reparação pela via da ação de regresso. Atestar que se pode dizer sobre a existência de dano em matéria eleitoral é *conditio sine qua non* para tratarmos do tema epígrafado. Mesmo de maneira sucinta, cabe uma prévia explicação do que consista o dano no campo do Direito Civil, onde triunfam seus estudos, bem como a possibilidade de se valer do conceito civilista nas estepes do Direito Eleitoral que, apesar de ser uma matéria genuinamente de Direito Público, enseja atos que podem levar a discussão para o campo da responsabilidade civil não-estatal. Vejamos.

A responsabilidade é um dos temas vitais do Direito, sobretudo após a positivação e a codificação dos direitos a partir do Século XIX. A todo direito corresponde um dever ou uma obrigação. Descumprido esse dever ou inadimplida essa obrigação, surge o dano e, conseqüentemente, surge, àquele prejudicado que sofreu o dano, o direito de exigir do causador do dano a reparação que o Direito prevê como a justa medida da compensação pelo mal sofrido.

Sob o ponto de vista da doutrina civilista, valemo-nos da lição de FLÁVIO TARTUCE (2017, p. 390 e 405) para conceituar o que vem a ser dano, que pode ser material ou moral:

danos patrimoniais ou materiais constituem prejuízos, perdas que atingem o patrimônio corpóreo de uma pessoa natural, pessoa jurídica ou ente despersonalizado. (...) constituindo o dano moral uma lesão aos direitos da personalidade (arts.11 a 21 do CC) ... Esclareça-se que não há no dano moral uma finalidade de acréscimo patrimonial para a vítima, mas sim de compensação pelos males suportados.

Ao vislumbrarmos o conceito de dano, não temos dúvida que ele se aconchega no campo do Direito Eleitoral e o artigo de JOSÉ JAIRO GOMES (2019) bem esclarece a possível incidência desse conceito nessa seara.

O artigo explicita, com argumentos fortes, vários exemplos da ocorrência do dano, no campo do Direito Eleitoral, surgido após a quebra de um dever ínsito a esse Direito. Para o nobre membro do Ministério Público,

No Direito, a ideia de responsabilidade sempre foi central. Trata-se do instituto cuja atuação dá origem a uma relação jurídica com vistas a veicular uma sanção. Em sua base, encontra-se o descumprimento de deveres jurídicos e, pois, a prática de ato ilícito.

Por configurar-se como microssistema jurídico, no Eleitoral a responsabilidade abrange as esferas penal, administrativa e eleitoral propriamente dita. A penal decorre da prática de crime eleitoral. A administrativa se dá em virtude do descumprimento de regras administrativas, tais como as atinentes à realização de propaganda eleitoral (âmbito do poder de polícia), organização de eleições (ex.: atuação de mesários) e comparecimento de eleitores às urnas. Por fim, a responsabilidade eleitoral propriamente dita decorre de infrações a normas eleitorais ensejadoras de sanções como multa, inelegibilidade, denegação ou cassação de registro, denegação ou cassação de diploma.

Uma ordem normativa não pode conter somente direitos, senão também deveres. Essa, aliás, é uma das críticas que se fez à Constituição de 1988, cujo Título II prevê os direitos e garantias fundamentais, omitindo-se quanto aos deveres.

Por dever – segundo ABBAGNANO – compreende-se a “ação segundo uma ordem racional ou uma norma”. Esclarece que na ética contemporânea: “a doutrina do dever continua ligada à da ordem racional necessária, ou norma (ou conjunto de normas) apta a dirigir o

comportamento humano”. Dever, portanto, significa o que precisa acontecer, o que tem de ser feito ou a conduta cuja realização se impõe, quer seja por necessidade, quer seja por conveniência.

Em geral, distingue-se o dever em religioso, moral e jurídico.

No Direito, especificamente no tocante ao Eleitoral, prevê a legislação eleitoral muitos e variados deveres, os quais atingem não só candidatos como também partidos, instituições públicas e privadas, agentes públicos e cidadãos.

(...)

Na contemporânea democracia representativa, inúmeros são os deveres das agremiações partidárias. Basta dizer que não há, no sistema brasileiro, candidatura avulsa, sendo imperiosa a intermediação desses entes na ocupação das posições de poder político no Estado. São eles, portanto, que devem apresentar à Justiça Eleitoral os pedidos de registro de seus candidatos, bem como orientar as campanhas eleitorais.

Note-se, porém, que os partidos não gozam de plena liberdade de ação, devendo pautar-se pelo regramento legal, sob pena de serem responsabilizados e sancionados.

Apenas à guisa de exemplo, reza o art. 241 do Código Eleitoral que “toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”. Portanto, as agremiações partidárias são solidariamente responsáveis pelos desvios ocorridos na propaganda eleitoral de seus candidatos. Por isso, podem ser responsabilizadas tanto pela realização de (1) propaganda eleitoral ilícita, quanto de (2) propaganda partidária irregular.

Também não se pode olvidar que a agremiação pode ser responsabilizada por abuso de poder (sentido amplo), quando a sanção for compatível com sua natureza. É claro que a sanção não poderá ser de inelegibilidade, mas poderá, por exemplo, ser de multa (como consta do § 8º, do art. 73 da Lei nº 9.504/97) ou de suspensão de transferência de cotas do fundo partidário (como consta do art. 36 da Lei nº 9.096/95). (...) Os candidatos são os principais atores do certame eleitoral. Amplos são os deveres que lhe são atribuídos. A seguir, apenas para fins didáticos, é apresentada uma classificação:

I – Deveres do candidato para consigo mesmo – i) agir conforme os preceitos éticos, elevando-se moralmente; ii) ser coerente com sua própria história; iii) cuidar bem da própria imagem.

II – Deveres do candidato com a sociedade e os cidadãos em geral – i) aceitar o resultado das urnas em caso de derrota, contestando-o apenas quando houver argumentos sólidos, razoáveis e válidos; ii) não abusar dos poderes econômico e político que porventura detiver, tampouco permitir ou tolerar que terceiros o façam em seu proveito; iii) respeitar as normas regentes da campanha e do processo eleitoral; iv) tratar com dignidade e respeito os cidadãos ao endereçar-lhes mensagens e propagandas; v) abster-se de fazer promessas que não sejam sérias ou que não tenha intenção de cumprir; vi) agir com boa-fé objetiva; vii) colaborar com o meio ambiente e manter a cidade limpa, recolhendo, após o pleito, o material de propaganda que eventualmente estiver espalhado pela cidade.

III – Deveres do candidato com o próprio partido – tais deveres podem vir definidos no estatuto da agremiação, destacando-se a lealdade. i) abster-se de apoiar partido diverso em detrimento daquele em que se encontra filiado; ii) não apoiar candidato de partido concorrente; iii) não atacar ou combater os próprios colegas de agremiação; iv)

contribuir para o crescimento e aperfeiçoamento do partido, sobretudo para que tenha êxito no certame. (...) O ato ilícito sintetiza os seguintes elementos: a) conduta; b) resultado; c) relação causal; d) ilicitude ou antijuridicidade. Essa diversidade de elementos encontra-se reunida na ideia de ato ilícito, o qual é valorado como contrário ao Direito.

Se no Direito Privado a responsabilidade liga-se à reparação do dano sofrido pela vítima, no Penal relaciona-se à prevenção de novas práticas infracionais e na ressocialização do autor do crime. Já no Direito Eleitoral a responsabilidade visa ao controle das eleições e da investidura político-eleitoral, a fim de que o voto seja autêntico e sincero e a representatividade, real, verdadeira. Ademais, não se pode negar à responsabilidade eleitoral um papel preventivo, de intimidação social, desestimulador da realização de condutas ilícitas – aí se lhe divisa igualmente uma função didática.

Fundamento da responsabilidade eleitoral – enquanto no âmbito privado a responsabilidade (dita civil) encontra fundamento nas teorias subjetiva e objetiva, no penal funda-se na teoria subjetiva, exigindo sempre dolo ou culpa na conduta do agente.

Há em voga, também, uma doutrina e corrente jurisprudencial que entende que o dano há de ser algo com profundidade e não um mero aborrecimento. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 844.736, entendeu que

só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo.

Segundo MARCOS DESSAUNE,

tal entendimento reverbera um conceito antigo de 'dano moral'. Embora já esteja superado pela doutrina contemporânea e pelo próprio autor que atualizou seu entendimento, tal conceito continuou a ser reproduzido indiscriminadamente no Direito brasileiro. Nesse sentido Fernando Noronha (2013) acrescenta, inclusive, que existe uma 'tradicional confusão' entre danos extrapatrimoniais e danos morais presente em praticamente todos os autores reputados como 'clássicos nesta matéria'. Sendo assim e com base em diversos autores como os próprios Cavalieri e Noronha, passei a sustentar que os danos extrapatrimoniais, por serem tradicionalmente chamados de 'danos morais', podem ser classificados em duas espécies: dano moral stricto sensu e dano moral lato sensu. O primeiro decorre da lesão à integridade psicofísica da pessoa — cujo resultado geralmente são sentimentos negativos como a dor e o sofrimento —, enquanto o último resulta da lesão a um atributo da personalidade ou da violação à dignidade humana. (DESSAUNE, 2020)

O foco do citado artigo, vê-se, é a demonstração da existência da responsabilidade que surge, no Direito Eleitoral, pela prática de um ato ilícito dentro desse sub-ramo do Direito Público. O autor, com o brilhantismo que lhe é peculiar, circunscreveu o tema da responsabilidade - que para ele, no Direito Eleitoral, é subjetiva, e com razão. Não avançou fora desse círculo. Da nossa parte, a par de aderirmos a essa opinião de JOSÉ JAIRO GOMES, faremos com que a responsabilidade de uma matéria eleitoral específica – eventual dano derivado de troca

partidária – seja também analisada sob o prisma da responsabilidade civil e especular sobre a possibilidade de o partido político ingressar com a devida ação de regresso na jurisdição competente.

## **2 TROCA DE PARTIDO É DANO? CONSIDERAÇÕES**

Preliminarmente, o que significa trocar de partido? Segundo o Glossário Eleitoral Brasileiro, que está disponível no Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Internet, “Transfugismo partidário” é a mudança de partido de um candidato eleito para nova agremiação política, sem justo motivo. É uma das formas de manifestação da infidelidade partidária.

Muito bem. Amparados nos elementos que antecedemos para fundamentar nossa opinião que, repita-se, não esgota o assunto, mas, ao contrário, fornece subsídios para deflagrar o debate, lançamos a seguinte pergunta: troca de partido enseja dano material ou moral, passível de ressarcimento ou reparação? E damos a provável resposta: depende, mas com um viés tendente pela possibilidade da reparação ou ressarcimento, condicionado à comprovação do dano, moral ou material.

O uso do verbo *dependere* não significa, em um primeiro momento, insegurança ou incerteza, ou dúvida, para não dizer a jocosa frase, em cima do muro. Não. Aqui o emprego do verbo o fazemos na definição cravada por HOUAISS, ou seja, a troca de partido ensejará dano material ou moral, passível de ressarcimento ou reparação se estiver sujeita a fatores objetivos, circunstâncias, situações.

E quais seriam esses fatores objetivos, circunstâncias, situações? Diremos que são múltiplos, mas todos decorrentes das prováveis previsões e interpretações que se deem a essas contidas no ordenamento jurídico.

Em um primeiro momento, poderíamos dizer que todos os casos de troca partidária seriam fatores geradores de danos, materiais ou morais, passíveis de regresso por iniciativa dos partidos políticos. As agremiações políticas investem parte dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo de Campanhas, bem como parte das doações que recebem, em candidatos com potencial viabilidade eleitoral. Passadas as eleições, se eleito, o filiado arrasta consigo parte do rótulo partidário pelo qual foi eleito. Se por divergências internas de variada gama o eleito rompe com o partido político pelo qual se elegeu e dele se desfilia, cremos que é natural o desejo do partido abandonado, que serviu de ponte para o sucesso do então candidato, busque as devidas reparações por dano à sua imagem (p.ex.: graves acusações de desvio ideológico), ou busque ressarcimento de bens investidos na divulgação e eleição do agora desfilado (p.ex.: investimento de boa parte de doações recebidas em um candidato em detrimento dos demais candidatos do partido).

Acreditamos que o *caput* o art. 22-A da Lei nº 9096/95 dê margem a esticar para o campo do Direito Privado a mágoa, irritação que o partido político tenha sentido (pelo conjunto, óbvio, dos seus dirigentes). O art. 22-A diz que “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.” O comando do dispositivo é impingir uma sanção eleitora àquele que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Subsiste, como bem apontou JOSÉ JAIRO GOMES, responsabilidade eleitoral ao desfilado pela quebra da fidelidade que tinha para com o partido. Vejam que a responsabilidade aqui é a eleitoral e a lei pode não dizer, porém também não veda, a possibilidade de o partido político ir além da responsabilidade eleitoral e pretender regressar na Justiça competente (veremos a seguir) para alcançar ressarcimento (dano material) ou reparação (dano moral).

Se ficassemos tão-somente com a leitura gramatical do *caput* tenderíamos a dizer que a responsabilidade civil sobrevive ao lado da responsabilidade eleitoral. Sem

problemas. Entretanto, o próprio caput estabelece uma condição para a perda do cargo eletivo: que a desfiliação se dê sem justa causa. E o que vem a ser essa justa causa? O legislador, tendo em mira evitar um excesso de subjetivismo concentrado no órgão dirigente do partido político, fixou no parágrafo único que garante o art. 22-A quais são as hipóteses de justa causa: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

E é justamente nessas hipóteses que é cabal o uso do verbo *dependere* a permitir, ou não, o possível regresso do partido político em face da pessoa que se desfiliou. Para tanto, precisamos investigar essas três condicionantes excludentes da sanção eleitoral, excludentes essas que podem, sim, ter reflexo na fundamentação do direito subjetivo privado de ressarcimento/reparação.

Para início, separamos em causas objetivas e causas subjetivas. As causas objetivas que alicerçam a justa causa para a desfiliação partidária é, por exemplo, a contida no item III do citado parágrafo único: mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Trata-se de causa objetiva uma vez que, com o advento do prazo firmado na lei, abre-se a chamada janela partidária que possibilita a movimentação de um partido para o outro sem a perda do cargo para o qual foi eleito. Surgiu o prazo, pode trocar de partido dentro desse prazo.

E existem causas subjetivas, para as quais se demanda uma apuração mais equilibrada, ponderada, razoável e proporcional. Seriam as hipóteses inseridas nos itens I e II do citado parágrafo único: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e II - grave discriminação política pessoal. Aqui, a questão fica mais complexa, porque surgem alguns problemas, (a) alguns de natureza teórica, que envolve obrigatoriamente uma discussão sob o enfoque da Ciência Política, como é o caso da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, e (b) outros de natureza mais processual, probatória, nem tanto de carga ideológica, mas sobrecarregado de aspectos de política e oportunidade partidárias (quase) puros.

No caso da ocorrência da causa objetiva caracterizado pela abertura do período que antecede o prazo de filiação partidária exigido em lei para concorrer à eleição, a chamada janela partidária, fica difícil se exigir do desfiliado um ressarcimento ou reparação, uma vez que a lei franqueou essa mobilidade partidária, possibilitou a criação de uma zona neutra de sanções eleitorais, o que pode, também, contaminar o direito subjetivo do partido político a pretender compensações.

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Exemplos desse entendimento são as Apelações nº 1004242-06.2016.8.26.0428 e 1002825-72.2016.8.26.0022, cujas ementas são as seguintes, respectivamente:

AÇÃO DE COBRANÇA - Desfiliação partidária, a sponte própria do réu, no curso do mandato eletivo de vereador do PRTB - Infidelidade partidária - Previsão estatutária da agremiação política deste prevendo aplicação de multa correspondente a 12 (doze) vezes o valor do salário do filiado - Procedência decretada - Descabimento - Hipótese de desfiliação partidária efetivada na vigência da Emenda Constitucional 91/2016 - Na prática o que se criou foi uma "janela" constitucional que possibilitasse a troca de legendas pelos representantes sem a perda de mandato por infidelidade partidária, daí porque, para o caso específico, a imposição da multa estabelecida pelo artigo 85, X, do Estatuto Interno do PRTB, perdeu eficácia naquele período -

Precedente Jurisprudencial - Multa estatutária afastada - Apelo provido.” (Apelação 1004242-06.2016.8.26.0428, 9<sup>a</sup> Câmara de Direito Privado, Relator Desembargador GALDINO TOLEDO JÚNIOR, j. 10/09/2019)

Cobrança - Contribuição partidária de vereador a que faz jus o autor diante de previsão legal e estatutária para tanto Resolução nº 22.025 do Colendo Tribunal Superior Eleitoral que se refere à ilegalidade de contribuição partidária cobrada de servidores ocupantes de cargos ou funções demissíveis ad nutum Pretendido recebimento de multa em razão da desfiliação do réu, no período estabelecido pela EC 91/2016 Inadmissibilidade Exercício de um direito potestativo pelo demandado Afastamento da sanção Danos morais não configurados Sucumbência do demandante Exegese do artigo 86, parágrafo único do CPC Sentença parcialmente reformada Recurso do autor desprovido e provido, em parte, o apelo do réu”. (Apelação 1002825-72.2016.8.26.0022, 5<sup>a</sup> Câmara de Direito Privado, Relator Desembargador MATHIAS COLTRO, j. 31/10/2018).

O que une os dois V. Acórdãos é o fato de a desfiliação ter ocorrido no período permitido pela legislação eleitoral, logo, como salientou o Desembargador GALDINO TOLEDO JÚNIOR, “despiciendo qualquer debate a respeito dos motivos antecedentes que levaram o apelante a se retirar do Partido apelado, pois *in casu* a cobrança de multa na vigência da Emenda Constitucional 91/2016 é indevida.”

Sob esse ponto de vista estritamente objetivo – advento do período que possibilita a troca partidária sem perda do mandato – é plausível imaginar indevida a cobrança de danos materiais, mormente da multa sancionatória por ventura prevista no estatuto do partido político.

No entanto, entendemos que remanesce a possibilidade de ressarcimento e reparação de outros possíveis danos materiais e danos morais. As decisões elencadas, a nosso ver, não fecharam as portas para a viabilização do regresso calcado em premissas decorrentes dessas duas espécies de danos.

O próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, embora tenha decidido no sentido inverso (favoravelmente ao desfilado em face do partido político) assinalou essa possibilidade de regresso para a reparação de danos morais, uma vez que, segundo constou dos autos (conjunto probatório é imprescindível nessas questões) indicou que teria ocorrido abuso de direito do partido em relação ao filiado, o que lhe teria causado comprovadamente dano moral. Vejamos:

Indenização por dano moral promovida por membro de partido político e que se qualificou como vítima do abuso de poder do diretório municipal - Admissibilidade - Dever de moralidade dos filiados acentuado pela importância dos órgãos partidários - Acusações infundadas de infidelidade e que repercutiram negativamente na vida política e profissional do autor - Indenização devida e majorada no Tribunal - Recurso do autor provido, em parte e improvido o dos réus.

Ficou provado que, como membros do Partido, extrapolaram do direito de representação interna e, sem substrato probante algum, produziram contra a pessoa do autor acusações infundadas. E o que é pior: obtiveram com essa conduta censurável a expulsão partidária -- obviamente indevida, como ficou patente mais tarde -- e, com esse trunfo, acabaram com a projeção política do excluído, pela ampla publicidade do fato na imprensa. Essa deliberação expulsória afetou o lado profissional da vida do autor, tanto que a partir desse

reconhecimento da infidelidade partidária, foi rebaixado de cargo na SABESP, o que antecipou a aposentadoria com proventos reduzidos. Cuidou-se de um expediente maroto, até porque o autor não era filiado ao Partido quando se deram os fatos informados na representação e, depois de tudo apurado, é de ser indagado: em política, tudo é possível e tolerado? Evidente que não.

Aqueles que se filiam a um partido político sabem que ingressaram em órgão de ligação do povo e do poder, uma parte do sistema democrático que permite acesso indiscriminado das pessoas a todos os postos eletivos. A obrigação de moralidade para os filiados é muito mais acentuada e beira a um dever, um compromisso assumido perante a Nação. Evidente que a deontologia política não abriga artimanhas e fraudes, como denúncias infundadas para expulsar membros dos partidos, pois um processo de tal envergadura não se compatibiliza com arbítrio e com o prejuízo da verdade. O erro de julgamento ocorreu por obra da representação dos réus, o que atrai a responsabilidade deles pelo resultado. A má-fé partiu dos requeridos, que, por prestígio político, conseguiram o desiderato, mesmo sem provas: a expulsão do autor. Interpretação mais liberal no cenário político atual, quando tudo é permitido até as proximidades das eleições -- não é infiel quem troca de partido com filosofias inconciliáveis apenas para ser candidato --, o fato é que expulsão por infidelidade é um gravame pesado no curriculum de um filiado, o que recomenda profunda reflexão daquele que agita a controvérsia e persegue a condenação. O que se viu, no entanto, foi o completo desprezo pela situação do autor que, vítima de uma pressão incontrolável no diretório municipal, acabou sofrendo consequências individuais em todas as variantes de seu posicionamento existencial. Atitudes como a que foram praticadas pelos requeridos transcendem os limites partidários e, quando injustas, como foram, arrastam efeitos danosos.” (Apelação 066.128-4/1, 3ª Câmara de Direito Privado, Relator Desembargador ÊNIO SANTARELLI ZULIANI, j. 02/12/1997)

A recíproca há de ser verdadeira, a depender a ponderação dos fatos. Ou seja, poderá o desfiliação arcar com o regresso por ter ele sacado ofensas contra o partido político; por ter feito declarações desabonadoras da conduta dos dirigentes do partido político; por ter praticado atos materiais que denigram o partido político (ex.: rasgar a ficha partidária em frente da imprensa); deboche a respeito da ideologia defendida pelo partido político; insulto a dirigentes partidários já falecidos, entre outras situações que embasem a eventual justa causa para que ocorra a troca partidária fora do período permitido e que somente o peso dos fatos poderá dizer se é ou não considerado dano moral.

Portanto, dentro de uma visão de fidelidade partidária mais afinada com a linha adotada pelo Supremo Tribunal Federal - donde se entreveem elementos que desnudam óbices ao reconhecimento do dano -, o regresso deve ter um duplo caráter: (I) o caráter patrimonial, que é o de ressarcir materialmente os eventuais investimentos de um partido numa candidatura, com um fundamento mais econômico ou reparar a imagem estilhaçada por uma ofensa moral, com uma compensação que transcenda a abordagem econômica e (II) o caráter pedagógico, que é o evitar a disseminação de trocas de partidos políticos guiados por interesses que não os fixados na disciplina programática do partido político, inculcando nos pretendentes a essa troca um real temor reverencial de sofrer, caso eleitos, a perda do cargo público.

Certamente, a questão da fidelidade partidária sofre temperamentos, segundo a instituição que a confronte. Em recente parecer sobre a acusação de infidelidade

partidária imputada a alguns deputados que votaram a favor da Reforma da Previdência, desobedecendo orientação partidária, o Ministério Público Eleitoral, em manifestação do Vice-Procurador Geral Eleitoral, HUMBERTO JACQUES, entendeu que houve grave discriminação pessoal contra esses parlamentares federais, reconhecendo o direito de eles migrarem para outro partido sem o risco de perder o mandato.

Portanto, tudo ficará a depender dos fatos. O que queremos deixar claro é que o campo eleitoral pode provocar a incidência da responsabilidade civil a favor do partido político, ou a favor do (des)filiado. Todavia, a despeito de práticas oriundas do Direito Eleitoral poderem desencadear ação regressiva, esta não será decidida pela Justiça Eleitoral, mas pela Justiça Comum.

### **3 DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM PARA CONHECER DA AÇÃO DE REGRESSO DECORRENTE DA TROCA PARTIDÁRIA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

O exercício do mandato político não está subordinado à manutenção, pelo mandatário, da filiação partidária. No entanto, a regular expulsão do mandatário dos quadros do Partido Político pelo qual foi eleito, com o conseqüente cancelamento de sua filiação partidária (Lei 9.096/95, art. 22 – Lei dos Partidos Políticos), não importa, automaticamente, na perda do mandato eletivo. Isso porque a perda do mandato eletivo dependerá de ação a ser proposta perante a Justiça Eleitoral pelo partido prejudicado e, subsidiariamente, por alguém que demonstre interesse jurídico, ou pelo Ministério Público Eleitoral. Será sob o crivo do devido processo legal que será analisada a justa causa, ou não, para a desfiliação partidária.

Ainda dentro do tema anatem-se duas questões:

1º - A perda do mandato em razão de desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário (presidente da República, governador de Estado/DF, prefeito e senador) Súmula 67 do TSE.

2º - Existência da chamada “janela partidária”, ou seja, um prazo legal concedido aos detentores de mandato eletivo para a troca de partido (inciso III do art. 22-A da Lei nº 9096/95).

Entretanto, para as ações que discutam outras questões com fulcro no Direito Eleitoral, mas não sejam genuinamente eleitorais, deverão ser processadas e julgadas pela Justiça Comum.

Assim, conquanto seja possível a intervenção do Poder Judiciário nas deliberações internas dos partidos políticos, e em tese isso seja possível, tendo em vista a natureza privada conferida ao partido político, firmou-se o entendimento de que questões partidárias *interna corporis* ou envolvendo partidos são da competência da Justiça Comum Estadual. Assim, eventuais querelas existentes entre partido e pessoa natural ou jurídica, ou entre dois partidos, entre órgãos do mesmo partido ou entre partido e seus filiados devem ser dirimidas pela Justiça Comum. Há, no entanto uma tendência para se alterar esse entendimento e passar para a Justiça Especializada os julgamentos de questões internas partidárias. Contudo, o STJ ainda mantém o entendimento de que estas questões sejam tratadas pela Justiça Comum. Por sua vez, compete ao STF, art. 102, I, ‘o’, dirimir os conflitos de competência entre os tribunais superiores.

### **CONCLUSÃO**

Pelo que ficou exposto, construímos toda uma argumentação que possibilite estender questões típicas do Direito Eleitoral para o campo do Direito Privado, especialmente a discussão sobre a possível responsabilidade civil por dano material ou

dano moral na desfiliação partidária, e viabilizar o regresso para o ressarcimento/reparação.

Logicamente, o dano há de ser comprovado e não pode ser tido como um mero aborrecimento, passageiro, que magoa. Não. O dano deve violar a imagem, no caso, da reputação do partido político perante a sociedade e o eleitorado, ferir a personalidade de quem empunha uma bandeira política e de ideias e não pode dela se desviar, sob pena de desnaturação do viés ideológico.

O regresso deve ter o duplo caráter: (I) o caráter patrimonial, que é o de ressarcir materialmente os eventuais investimentos de um partido numa candidatura, com um fundamento mais econômico ou reparar a imagem estilhaçada por uma ofensa moral, com uma compensação que transcenda a abordagem econômica e (II) o caráter pedagógico, que é o evitar a disseminação de trocas de partidos políticos guiados por interesses que não os fixados na disciplina programática do partido político, incutindo nos pretendentes a essa troca um real temor reverencial de sofrer, caso eleitos, a perda do cargo público.

Para encerrarmos, as palavras da Ministra CÁRMEN LÚCIA<sup>2</sup>, que reforçam a ideia germinada no STF a respeito da fidelidade partidária e dão um norte importante para as Cortes e advogados refletirem seriamente sobre a possível discussão de danos em ação de regresso pela desobediência do programa partidário e das deliberações das cúpulas partidárias:

O tema já havia sido enfrentado pela corte em medida cautelar em setembro de 2015, posicionamento que se confirmou no julgamento da ação nesta quarta (4/3). Para a ministra Carmen Lúcia, relatora da ADI, a 'regra de fidelidade' (referente à exigência de os apoiadores do novo partido não serem filiados a outras siglas) garante o cumprimento dos princípios constitucionais de coesão, coerência, responsabilidade e moralidade. (...) A ministra Carmen Lúcia sublinhou que o direito à oposição partidária interna, a ser garantido aos filiados como corolário da plena cidadania, há que ser exercido em benefício e segundo o ideário, o fortalecimento e o cumprimento do programa do partido.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 13 edição. Editora Juspodivm: Salvador, 2019.
- BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. Vol. 2. 5ª edição. Editora Imprensa Oficial/UNB: São Paulo, 2000.
- DESSAUNE, Marcos. *Dano moral não é só sofrimento: a crescente superação do mero aborrecimento*, in Revista Eletrônica CONJUR. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-15/marcos-dessaune-crescente-superacao-mero-aborrecimento>. Acesso em 19 mai 2020.
- GOMES, José Jairo. *Deveres e responsabilidades eleitorais*. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/12/22/deveres-e-responsabilidade-eleitorais/>. Acesso em 19 mai 2020.
- HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss*. In sítio eletrônico UOL. [www.uol.com.br/educação/dicionários](http://www.uol.com.br/educação/dicionários). Acesso em 19 de março de 2020.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 6ª impressão. Editora Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 1997.

---

2 STF, ADIN nº 5311, j. 04/03/2020

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil – Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*, vol. 2. 12 edição. Editora GEN Forense, Rio de Janeiro: 2017.

OPPO, Anna. *Economia e società*. Volume II. Comunità: Milano, 1961.

Supremo Tribunal Federal (STF), [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) Acessado em 19 de março de 2020.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acessado em 19 de março de 2020.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, [www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br). Acessado em 19 de março de 2020.

---