



Ano 4 • n. 4
Teresina-PI – jan./dez. 2012
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

A grave discriminação pessoal como hipótese de justa causa para infidelidade partidária

Severe discrimination as a personal event of just cause for infidelity party

Raíssa Maria Almeida Costa*

RESUMO: O artigo propõe uma análise da grave discriminação pessoal como hipótese de justa causa para permanência do político em seu mandato eletivo. Entender o motivo pelo qual o partido pleiteia a vaga deixada pelo mandatário que migrou de partido pressupõe a compreensão do surgimento da infidelidade partidária no Brasil. Enfrentar as complexas questões acerca da incidência ou não da grave discriminação pessoal no caso concreto revela o desafio do presente artigo, mediante a análise de decisões de vários tribunais. A importância do tema no cenário jurídico repousa no elevado índice de migração partidária, com a conseqüente redução na bancada do partido originário, o que mostra a necessidade de se averiguar se o trânsfuga desrespeitou a complexa relação eleitor – eleito – partido.

PALAVRAS-CHAVE: Infidelidade; Discriminação; Partido; Mandato.

ABSTRACT: The article proposes an analysis of serious personal discrimination hypothesis as cause for holding the politician in his elective office. Understand why the party claiming the seat vacated by the agent that migrated party presupposes understanding the emergence of party loyalty in Brazil. Addressing the complex issues about the incidence or not of serious personal discrimination in this case reveals the challenge of this

* Formada em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT, Analista Judiciária do TRE/PI, Especialista em Direito Penal pelo Instituto Processus em Brasília-DF e Especialista em Direito Eleitoral pela UFPI.

article, by analyzing decisions of various courts. The importance of the issue in civil-legal scenario lies in the high rate of migration partisan, with a consequent reduction in bench originating party, which shows the need to ascertain if the defector disregarded the complex relationship voter – elected – party.

KEYWORD: Infidelity. Discrimination. Party. Mandate.

1 INTRODUÇÃO

Diante da constante migração de políticos para partidos diversos dos quais foram eleitos, a fidelidade partidária aparece no cenário jurídico-político como instituto legitimador para consecução do exercício da representação política.

A busca pela titularidade dos mandatos eletivos levou os partidos políticos a buscarem refúgio na Justiça Eleitoral, uma vez que a Constituição Federal de 1988 tão somente assegurou autonomia para as agremiações partidárias definirem suas normas de disciplina e fidelidade partidária sem, contudo, estabelecer as consequências pelo seu descumprimento.

O antagonismo revelado pela liberdade de associação e fidelidade partidária esvaziou-se, ante a edição da Resolução do TSE nº 22.610/2007 que disciplinou o procedimento para perda do mandato em casos de migração partidária por detentor de cargo eletivo, bem como causas justificadoras para permanência no cargo, tais como a grave discriminação pessoal.

Nesse diapasão, compreender os fundamentos pelos quais um político é discriminado no âmbito intrapartidário, assim como a maneira como ocorre essa perseguição, despertam interesse não apenas para os juristas, mas também para os cidadãos que o elegeram sob determinada legenda, pois com ela se identificavam ideologicamente.

O envio de uma carta por presidente de diretório com sugestão de desligamento do cargo para o titular do mandato suscita questionamentos acerca da efetiva ocorrência de discriminação pessoal. A ausência de diretório municipal na urbe em que o político pretende se candidatar constitui objeto de análise pelos Tribunais Eleitorais, eis que

existe norma que estabelece filiação partidária por um ano e norma que permite a constituição de direção até a data da convenção. A inserção de novos membros no partido e a expulsão são algumas das hipóteses que os políticos argumentam como abrangidas pela grave discriminação pessoal.

Assim, a complexidade e diversidade de casos concretos que norteiam a discriminação pessoal instigam a curiosidade e conhecimento, o que se reflete nos posicionamentos dos Tribunais Eleitorais acerca do tema.

2 INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E HIPÓTESES DE JUSTA CAUSA

Inicialmente, cumpre discorrer acerca da acepção do termo “fidelidade partidária” e seu nascedouro.

A fidelidade partidária consiste no dever que os detentores de cargos eletivos têm de permanecer filiados durante o curso do mandato aos partidos pelos quais foram eleitos, bem como seguirem as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária.

Introduzida pela Emenda Constitucional n.º 1/69, a origem da fidelidade partidária decorre diretamente do momento histórico pelo qual o Brasil passava. Isso porque vigorava, à época, o bipartidarismo, isto é, somente existiam dois partidos políticos: ARENA e MDB. Com o fito de fortalecer a ditadura e evitar a disseminação de outras correntes ideológicas, a Junta Militar inseriu a fidelidade partidária na Constituição de 1967, como forma de inibir a troca de partido pelos parlamentares e, por corolário, manter a maioria no Parlamento e aprovar os projetos do Governo.

O Artigo 152 da CF/1967 era assim redigido:

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

V- disciplina partidária;

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas

Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Ainda durante o regime militar, o ARENA transformou-se em PDS e o MDB em PMDB. Ocorre que dentro do PDS (partido da situação) surgiu um grupo de dissidentes favoráveis à transição democrática e contrários à continuidade do regime. O aludido grupo cresceu e foi denominado de Partido da Frente Liberal. Os políticos dissidentes passaram a apoiar as lideranças do PMDB (partido da oposição), inobstante a regra de fidelidade partidária (os políticos do PSD tinham que votar no candidato indicado pelo partido sob pena de perda do mandato).

Nesse contexto, os dissidentes votaram no candidato a Presidente da República, Tancredo Neves, indicado pelo PMDB, o que foi fundamental para sua vitória e, por conseguinte, para transição democrática. A partir disso, o novo governo elaborou a Emenda Constitucional n.º 25/85, mediante a qual foi retirada a regra da fidelidade partidária.

Ressalte-se que a omissão da cláusula de infidelidade partidária como hipótese constitucional de perda de mandato permanece até hoje, tendo em vista que a Carta Magna de 1988 silenciou no seu artigo 55 acerca do referido tema. A Constituição trata da fidelidade partidária no artigo 17, §1º ao estabelecer que os partidos devem tratar das normas de fidelidade e disciplina partidária, sem, todavia, afirmar as consequências do seu descumprimento.

Depreende-se, pois, que o Partido da Frente Liberal surgiu de um grupo de dissidentes infiéis, ou seja, surgiu a partir da infidelidade partidária. Importante destacar que o DEM (antigo PFL) tem como inimigo o PSD devido à famigerada infidelidade, haja vista que vários filiados do PFL migraram para o PSD, o que fez com que o PFL questionasse os mandatos dos aludidos infiéis. Interessante, ainda, que foi justamente o aludido partido (originado da infidelidade) que, sentindo-se prejudicado, questionou as vagas deixadas pelos infiéis, o que ensejou a Consulta n.º 1.398.

O Partido da Frente Liberal (PFL) formulou a seguinte Consulta¹ perante o TSE:

Os partidos políticos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?.

O relator da Consulta, Cesar Asfor Rocha, respondeu afirmativamente. Aduziu que a própria Constituição Federal estabelece como condição de elegibilidade a filiação partidária, bem como o artigo 17, §1º prevê a possibilidade dos partidos estabelecerem normas de fidelidade. Nesse sentido, convém destacar excertos do voto condutor:

[...] parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o dele dispor. Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua - um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado.

O ministro sustentou, ainda, que os votos são atribuídos à legenda do partido, bem como as disponibilidades financeiras e acesso ao rádio e à TV, tendo fundamentado seu voto com os artigos 108 e 175, §4º e 176 do Código Eleitoral. Contudo, citou hipóteses em que a mudança partidária não deve ensejar a perda do mandato, como alteração do ideário partidário ou perseguição odiosa.

Após a resposta à aludida Consulta, vários partidos impetraram

¹ TSE, Consulta n.º 1.398, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, julgado em 27.03.2007, DJ de 8.5.2007, p.143.

Mandados de Segurança² no Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de que tinham direito líquido e certo às vagas dos políticos infiéis. Ora, os aludidos partidos pretendiam a decretação de perda do mandato dos trânsfugas, com base em uma simples consulta? Um registro: simples não por seu conteúdo, mas por sua forma, uma vez que consulta não tem efeito obrigatório, tampouco vinculante, quer para o consulente, quer para terceiros.

Importante salientar que Mandado de Segurança não admite dilação probatória. Indaga-se: se o próprio Tribunal Superior Eleitoral asseverou que algumas hipóteses justificariam a desfiliação, tais como perseguição e alteração de ideologia, como provar que a desfiliação ocorreu por justa causa em sede de Mandado de Segurança? Se é certo que o *mandamus* não permite instrução probatória, indubitável afirmar que os aludidos Mandados não eram sequer para serem conhecidos, mormente, tendo como referência uma consulta sem, repise-se, efeito vinculante. Entretanto, surpreendentemente, os aludidos “writs” foram conhecidos (restando vencido o ministro Eros Grau, com o qual compartilha-se do seu entendimento) e o STF ratificou o entendimento esboçado na Consulta, tendo revisto seu posicionamento outrora diverso.³ Forçoso reconhecer que o Supremo Tribunal Federal fez uma reforma política, pois a competência para tal ato era do Congresso Nacional, mediante Emenda à Constituição.

Outro ponto curioso revela-se no efeito atribuído ao Mandado de Segurança: o STF produziu efeito *erga omnes* a partir de um Mandado de Segurança.

Corroborando com esse interessante cenário jurídico, o Supremo Tribunal Federal fixou, surpreendentemente, a data em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta (27/03/2007) como marco temporal para decretação de perda de mandato por infidelidade partidária.

Nos acórdãos proferidos acerca do tema no STF, os ministros

² STF, MS 26602, Relator Ministro Eros Grau, DJE de 17.10.2008, p. 190. STF, MS 26603, Relator Ministro Celso de Mello, DJE de 18.12.2008, p. 318. STF, MS 26604, Relatora Ministra Carmen Lúcia, DJE de 02.10.2008, p.135.

³ STF, MS 20927, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 15.04.1994, p. 8.061. STF, MS 23405, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 23.04.2004, p. 8.

sugeriram a edição de Resolução pelo TSE destinada a regulamentar o procedimento de perda de mandato, o que culminou na elaboração da Resolução n.º 22.610/2007.

Em observância ao que foi decidido nos Mandados de Segurança interpostos no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral disciplinou o processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária, mediante a publicação da Resolução n.º 22.610/2007.

Convém destacar trechos da obra de Augusto Aras:⁴

O Brasil é um desses países que se precatou contra a constituição de partidos políticos de índole totalitária, ao outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para exercer o controle qualitativo externo, mediante a verificação, nos estatutos apresentados a registro, do resguardo à soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e o controle qualitativo interno, pela via das normas de fidelidade e disciplina partidárias [...]

Com o advento da Resolução do TSE n.º 22.610/07, restou assentado que, ao se desligar do partido, o filiado permanecerá no cargo para o qual foi eleito tão somente quando a desfiliação se fundar em justa causa.

E o próprio TSE tratou de estabelecer as hipóteses de justa causa, quais sejam: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal.

Em que pese a tentativa do Tribunal Superior Eleitoral de regulamentar e objetivar os motivos plausíveis para a migração partidária de um detentor de mandato eletivo, a diversidade de casos e as circunstâncias que os norteiam revelam a dificuldade que o jurista se depara quando da subsunção dos fatos às hipóteses taxativamente previstas.

3 A GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL

Dentre as hipóteses de justa causa, tem-se a grave discriminação pessoal.

⁴ ARAS, A. A. **Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias**. Bauru, São Paulo: Edipro, 2011, p. 22.

A grave discriminação pessoal, por si só, evidencia um subjetivismo intrínseco a ela, o que dá azo a diversas possibilidades de enquadramento de situações na aludida hipótese. Insta salientar que não é suficiente a discriminação pessoal para justificar o desligamento da agremiação partidária. Mais do que isso, a discriminação há de ser grave e reprovável, de forma que viole o princípio da igualdade, deixando o discriminado em situação vexatória em relação a seus pares. O trãnsfuga tem que se sentir isolado, preterido dos debates, de forma que se torne inviável sua permanência no grêmio partidário.

Ocorre que, a ampla dimensão que o termo “grave discriminação pessoal” tem e, por corolário, a variedade de interpretações que dele emanam, levam muitos políticos a utilizarem a aludida hipótese em benefício próprio, mesmo não tendo havido, na prática, a efetiva discriminação.

Nesse diapasão, convém analisar algumas situações instigantes de debates envolvendo a grave discriminação pessoal.

3.1 Carta

A carta enviada por Presidente ou membro do Diretório Municipal/Estadual do partido o qual o infiel se desligou tem sido a prova mais utilizada para a improcedência da ação de perda de mandato por infidelidade partidária. Isso porque, segundo entendimento do TSE, a simples sugestão do presidente do diretório para que o filiado se desligue do partido já configura grave discriminação pessoal. Nesse sentido:

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.

Agravo regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental em Recurso Ordinário n.º 2.371, Acórdão de 24/06/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 06/08/2010, pp. 52-53).

Entretanto, cumpre fazer alguns questionamentos. O envio de uma carta por presidente de diretório sugerindo o desligamento do titular do mandato constitui efetivamente grave discriminação pessoal? Não obstante a jurisprudência acima, ousa-se discordar. Ora, se uma carta que apenas sugere (não impõe a saída do filiado, tampouco o expulsa) e evidencia tão somente um clima de animosidade, tal fato não pode ser considerado isoladamente, tampouco sinônimo de perseguição odiosa apta a configurar justa causa.

Embora o clima de animosidade e a discriminação aparentemente estejam entrelaçados, não podem ser tomados como causa e efeito, mas tão somente como indício. E como indício, deve-se considerar o contexto fático-probatório para impedir o político de levar consigo seu mandato. Meras suposições ou ilações não devem se sobrepor à perda do mandato por infidelidade, eis que animosidade e divergências internas são comuns no ambiente partidário. Assim, o fato de uma carta demonstrar desinteresse do partido por um filiado, não significa necessariamente que tenha havido uma discriminação pessoal.

3.2 Ausência de Diretório Municipal

Uma situação interessante revela-se quando o político detentor de mandato eletivo migra para outro partido, sob o fundamento de que sofreu grave discriminação pessoal, em razão da ausência de diretório municipal e descaso do Diretório Estadual em regularizar a situação.

No caso em tela, tem-se o político interessado em sua reeleição, contudo não há diretório municipal. De um lado, existe a filiação partidária há um ano como condição de elegibilidade, nos termos do artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. De outro lado, há dispositivo legal que estabelece que o partido pode constituir órgão de direção até a data da Convenção (o Artigo 4º da Lei nº 9.504/97 e o Artigo 90 do Código Eleitoral).

Como um político permanecerá filiado em um partido que sequer existe na sua circunscrição? Qual a garantia que ele tem de que o diretório municipal será reativado até a data da Convenção? Se ele permanecer filiado e não for formado o diretório, não poderá ser candidato. Se migrar para outro partido, com o fito de cumprir um ano de filiação exigido pela Carta Magna incidirá na infidelidade partidária. Percebe-se

que a presente situação é tão complexa que reflete nos diferentes entendimentos acerca do tema nos Tribunais Regionais Eleitorais. Seguem abaixo jurisprudências, cujo teor é no sentido de que a inexistência de diretório municipal constitui grave discriminação pessoal:

FIDELIDADE PARTIDÁRIA. VEREADOR. DESFILIAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. REJEIÇÃO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. REJEIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO TSE Nº 22.610/07. FUSÃO PARTIDÁRIA. DIRETÓRIO MUNICIPAL INEXISTENTE. JUSTAS CAUSAS PREVISTAS NO DIPLOMA LEGAL. PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DO CARGO. IMPROCEDÊNCIA.

[...] 4. A inexistência de Diretório Municipal é causa para afastar a incidência da Resolução TSE n.º 22.610/07.

[...] Percebe-se que o Colegiado entendeu a situação por que passa um parlamentar que, às vésperas de um período eleitoral, vê-se completamente desamparado, sem qualquer perspectiva sobre o seu futuro político. Não há como se exigir do candidato deixar esvaír-se sua carreira política apenas para preservar a fidelidade partidária. O vínculo protegido pela Resolução TSE n.º 22.610/07 deve ser entendido nas duas direções e, se o diretório municipal deixa de existir validamente, não se pode exigir do parlamentar, que a ele estava vinculado, outra conduta, senão a de procurar apoio de forma a garantir a sua sobrevivência no mundo político. (Acórdão n.º 275/2008, TRE/SE, Relator Edmilson da Silva Pimenta, publicado no DJE em 18/07/2008).

DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. VEREADORA. PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DO CARGO. MIGRAÇÃO DO PFL (atual DEM) PARA O PSB. RESOLUÇÃO TSE Nº 22.610/07. PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE. REJEITADA. MÉRITO. DIRETÓRIO MUNICIPAL EXTINTO NO PERÍODO PRÉVIO DE UM ANO DAS ELEIÇÕES 2008. GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. RISCO DE PERDA DO MANDATO.

[...] A ausência de diretório municipal há um ano das Eleições é um indício da negligência do partido para com seus filiados, o que possibilita a desfiliação do mandatário a fim de garantir uma legenda para concorrer nas futuras eleições (Ac. 225, de 10/08/2008, TRE/SE – Relator José dos Anjos).

ELEIÇÕES 2008. PERDA DE MANDATO ELETIVO POR

INFIDELIDADE. RESOLUÇÃO TSE N.º 22.610/2007. VEREADOR. AUSÊNCIA DE DIRETÓRIO MUNICIPAL. FLAGRANTE DESORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA CONFIGURADA. IMPROCEDÊNCIA.

– A ausência de diretório e desorganização na estrutura partidária municipal configuram justa causa para desfiliação do mandatário (Acórdão n.º 14.685, TRE/MA, Relator Juiz José Jorge Figueiredo dos Anjos, publicado no DJE e, 30/07/2012).

Em sentido diverso:

AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA – VEREADOR – DESFILIAÇÃO DA LEGENDA PELA QUAL FOI ELEITO APÓS A DATA-LIMITE DEFINIDA PELA RESOLUÇÃO TSE N.º 22.610/2007 – ALEGADA FUNDAÇÃO DE NOVO PARTIDO – MERA TROCA DE DENOMINAÇÃO PARTIDÁRIA – SUPOSTA OCORRÊNCIA DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL – AUSÊNCIA DE PROVAS A CORROBORAR A PRÁTICA DE ATOS SEGREGATÓRIOS – MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA MOTIVADA POR INTERESSES POLÍTICOS – INEXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA - PROCEDÊNCIA.

Para fins de decretação de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária entende-se por grave discriminação pessoal a conduta destinada a segregar, de forma injusta e desarrazoada, determinado mandatário, de molde a impedir ou prejudicar a sua participação no âmbito interno do partido. São comportamentos que devem expressar, de modo claro e seguro, o malferimento ao princípio da igualdade.

Por essa razão, eventuais irresignações pessoais decorrentes de embates internos, nos quais correntes ideológicas, capitaneadas por diferentes filiados, buscam fazer com que o partido se oriente para essa ou aquela direção, tome essa ou aquela decisão – **como a constituição ou não de diretório em determinado município** –, não pode ser considerada justa causa para desfiliação, até porque constitui circunstância natural, e até salutar, para o desenvolvimento das greis partidárias. (MATÉRIA ADMINISTRATIVA n.º 466, Acórdão n.º 22.245 de 08/07/2008, Relator(a) CLÁUDIO BARRETO DUTRA, Publicação: DJE – Diário de JE,

Tomo 127, Data 14/07/2008).

PETIÇÃO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO SEM JUSTA CAUSA. VEREADOR. PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. INEXISTÊNCIA DE DIRETÓRIO MUNICIPAL. GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. NÃO CARACTERIZADA. DEFICIÊNCIA PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

– Para a configuração de grave discriminação pessoal, a jurisprudência exige a presença de conduta destinada a segregar, de forma injusta e desarrazoada, determinado mandatário, de molde a impedir ou prejudicar a sua participação no âmbito interno do partido, o que não restou demonstrado na hipótese aqui versada.

– A inexistência do Diretório do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB em Coivaras/PI, não constitui justa causa para desfiliação partidária, ao passo que não se encontra tal motivo elencado nos incisos do art. 1º, §1º da Resolução TSE nº 22.610/2007, que os traz de forma exaustiva, não exemplificativa.

– Pedido julgado procedente, devendo-se comunicar a decisão ao Presidente do órgão Legislativo competente para cumprimento, nos termos dispostos no art.10 da Resolução TSE nº 22.610/2007. (Acórdão nº 71807, Relator Manoel de Sousa Dourado, TRE/PI, publicado no DJE dia 27/02/2012).

3.3 Inserção de Novos Membros no Partido

Um viés da grave discriminação pessoal repousa na indicação de opositores recém-filiados para composição do Diretório Municipal do Partido em detrimento dos militantes e detentores de mandato eletivo. Há, ainda, pessoas que assumem o diretório sem sequer estarem filiadas àquela agremiação.

Não obstante a Constituição Federal em seu artigo 17, § 1º assegure aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, esta autonomia não é e não deve ser absoluta, tampouco, ser confundida com soberania ou tirania. Inconcebível um diretório municipal relegar o histórico dos seus correligionários e nomear pessoas estranhas ao quadro.

Importante ressaltar trecho da obra de Augusto Aras:⁵

Os riscos que a ditadura partidária oferece à democracia servem de alerta sobre a urgente necessidade de superarmos um fenômeno que o antecede, consistente no totalitarismo interno, através da observância dos princípios constitucionais que estruturam o Estado, sem perder de vista que imprescindível equilíbrio para o regime está na preservação do fiel da balança: o exercício da liberdade com responsabilidade social.

Indiscutível que filiado não tem direito a cargo em Diretório Municipal por ser o mais antigo no partido, por ser detentor de mandato eletivo ou por já ter sido membro da Comissão por diversas vezes. Contudo, a composição do Diretório, embora seja medida discricionária, deve ser definida com critérios minimamente objetivos e democráticos, de tal forma que se compatibilize a autonomia partidária com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Ademais, citam-se jurisprudências:

Infidelidade partidária. Justa Causa. Inexigibilidade de conduta diversa.**1. A extinção do Diretório Municipal ou de Comissão Provisória configura justa causa para desfiliação partidária de vereador eleito pela legenda que, lateralizado, não é convidado para integrar o grupo dirigente sucessor.** Interpretação extensiva excepcional das excludentes previstas no artigo 1º, § 1º, III e IV, da Resolução TSE nº 22.610/2.007. **2. A filiação de opositores históricos configura desvio partidário e justifica a migração de vereador inconformado com o novo rumo do partido pelo qual foi eleito.** 3. Tal qual no direito penal, fatos excepcionais levam ao reconhecimento da inexigibilidade de conduta diversa como justa causa supralegal para desfiliação partidária. (1889 TRE/PR, Relator: RENATO CARDOSO DE ALMEIDA ANDRADE, Data de Julgamento: 24/06/2010, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 30/06/2010, undefined).

PETIÇÃO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO SEM JUSTA CAUSA. VEREADOR. PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. **MEMBROS NOMEADOS PARA COMPOR A**

⁵ ARAS, A. A. **Fidelidade e Ditaduras (Intra) Partidárias**. Bauru, São Paulo: Edipro, 2011, p. 25.

COMISSÃO PROVISÓRIA ANTES QUE ESTIVESSEM EFETIVAMENTE FILIADOS, SENDO QUE UM DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO SEQUER CONSTA (EM 1º/12/2010) COMO FILIADO AO PARTIDO. PREFERÊNCIA POR MEMBROS AINDA NÃO FILIADOS EM DETRIMENTO DE VEREADOR QUE SE MANTINHA FIEL AO PARTIDO. GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL CARACTERIZADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Petição nº 695-61.2011.6.18.0000, Classe 24, Origem: Matias Olímpio-Pi (80ª Zona Eleitoral), rel. Juiz Manoel de Sousa Dourado, em 06.3.2012.

3.4 Divergência Intrapartidária

As meras divergências entre filiados são inerentes ao âmbito partidário, haja vista que cada pessoa tem uma opinião acerca de determinado assunto e o direito de expô-la, sem que isso seja justificativa para infidelidade partidária. Nessa toada, cabe registrar trechos do jurista Clèmerson Merlin Clève:⁶

Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, violentando a consciência e a liberdade de convicção, qualquer deliberação tomada por órgão partidário, nem sempre constituído democraticamente (o problema da democracia interna) e, ademais, por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.

Assim, um político que pretendia ser candidato a prefeito por seu partido e a agremiação não o escolheu como representante, não pode alegar isso como motivo justificador para migração partidária. Ainda, o apoio do partido a determinado candidato que até então era adversário político do partido, não pode ser utilizado para que o político filiado descontente com a atitude do grêmio partidário exima-se da perda do seu cargo eletivo.

Com efeito, a composição do diretório por pessoas com opiniões divergentes é reflexo da pluralidade de ideia dos cidadãos que vivem em

⁶ CLÈVE, C. M. **Fidelidade Partidária e Impeachment – Estudo de caso**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 28.

um Estado Democrático de Direito.

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. JUSTA CAUSA NÃO VISLUMBRADA. NÃO-PROVIMENTO.

1. Em exame perfunctório, o fato 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).

3. Assim, à míngua de *fumus boni juris* para a manutenção do ora agravante em seu cargo até o julgamento final da demanda, mantenho a decisão agravada para indeferir a liminar e negar seguimento à própria ação cautelar.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 2838, Acórdão de 25/11/2008, Relator(a) Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 12/12/2008, p. 6).

3.5 A expulsão

Questão palpitante revela-se em caso de expulsão (ato de desligamento involuntário do mandatário). Indagações como a possibilidade do partido pleitear a vaga do político expulso merecem ser discutidas.

O § 3º do artigo 1º, da Resolução n.º 22.610/2007 é assim redigido: “[...] 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”.

Há autores que defendem a impossibilidade de perda do mandato do parlamentar que foi expulso, uma vez que os artigos 15 e 55 da Constituição Federal são taxativos. Dentre eles, cabe registrar a posição

de Clèmerson Merlin Clève:⁷

Conclui-se, diante do exposto, que a expulsão por deslealdade tipificada como infração disciplinar nos termos da disposição estatutária, sendo causa para o cancelamento da filiação, não é, todavia, para a perda do mandato. A conclusão pode trazer certa dose de desconforto. Afinal, parece manifestar-se no caso alguma incoerência na disciplina jurídica da infidelidade. O transfugismo voluntário acarreta a perda do mandato. Aquele involuntário, entretanto, operado pela expulsão, não autoriza idêntica consequência. Mas o direito, é preciso convir, nem sempre é coerente. Coerência no caso poderá ser recobrada ou por novo giro hermenêutico concretizado pela jurisdição a conferir nova carga de significação ao disposto nos artigos. 15, 17 e 55 da Constituição ou por conta de reforma constitucional. Enquanto isso não ocorre, o quadro se manifesta tal como acima apresentado.

Interessante tecer algumas observações. Um político que fere os princípios e programas partidários e pratica atos de insubordinação tem instaurado contra si um processo administrativo, no qual é assegurado contraditório e a ampla defesa. Após o aludido processo, o político é expulso do partido, tamanha a gravidade dos fatos por ele praticados. Como esse político permanecerá no mandato, sob a argumentação de que o ato foi involuntário? O parlamentar pratica atos gravíssimos e ainda tira proveito da própria torpeza. Consoante entendimento do respeitável autor torna-se mais conveniente permanecer filiado e violar as regras para ser expulso e continuar com o mandato do que migrar para outro partido.

Se por um entendimento o filiado fica mais vulnerável a perder o cargo por um processo administrativo de expulsão; por outro, a complexa relação existente entre eleitor – eleito – partido resta prejudicada, diante do desvio de conduta do político e sua permanência representando os ideais do partido e do eleitor.

No âmbito dos Tribunais, existe divergência dos posicionamentos:

⁷ CLÈVE, C. M. **Fidelidade Partidária e Impeachment – Estudo de caso**, 2 ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 67.

ACÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO – CONSTITUCIONALIDADE DA RES. 22.610/07-TSE – INFIDELIDADE QUE IMPLICOU A EXPULSÃO DO PARTIDO – INCIDÊNCIA DA RES. 22.610/07-TSE – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO DE DEFESA – ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.999-DF e a ADI 4.086-DF, reafirmou a constitucionalidade da Res. 22.610/07-TSE, sendo incabível a declaração de inconstitucionalidade incidental, pois essas decisões possuem efeito vinculante (Art. 28 da Lei 9.868/99).

2. Se a simples desfiliação enseja a perda do mandato, quanto mais a violação aos princípios éticos estabelecidos no estatuto. É cabível a aplicação da citada resolução, tendo em vista que a infidelidade partidária não se restringe à hipótese de desfiliação voluntária, mas também de expulsão. Precedente do TRE/MG.

3. É legítimo o direito de resistência do parlamentar quanto às orientações partidárias manifestamente ilegais. Contudo, a insubordinação do filiado, em especial, pela votação de projeto de lei em manifesto confronto com a orientação da agremiação, fato que ensejou a aplicação da pena de advertência no âmbito partidário, caracteriza infidelidade partidária.

4. Caracteriza infidelidade partidária a grave violação à ética partidária, consistente no envolvimento de filiado em escândalo de corrupção. No caso, verificou-se, em gravação legal de conversa travada na residência oficial do Governador, na qual o assunto era a “despesa mensal com políticos”, que o Chefe da Casa Civil ficou responsável pelo repasse de quantia ao Requerido.

5. É incabível a alegação de cerceamento de defesa se as teses defensivas foram consideradas no julgamento da expulsão do filiado, sendo que os graves fatos a ele imputados foram suficientes para firmar o convencimento no sentido contrário à sua pretensão.

6. Julgou-se procedente a acção para decretar a perda do mandato. (PETIÇÃO nº 105451, Acórdão nº 4244 de 27/09/2010, Relator(a) JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF, Volume 11, Tomo 203, Data 29/09/2010, Página 02/03).

ACÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA. EXPULSÃO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR.

I. É irrelevante as especulações veiculadas na mídia acerca de supostas alianças para as eleições a serem realizadas neste ano de 2012. É dizer: não restou cabalmente comprovado qualquer conluio ou acordo político entre o primeiro requerido e o Partido Democratas (DEM). Ademais, tem-se o documento de fls. 44, no qual o Presidente da Comissão Provisória do Democratas comunica ao primeiro requerido sua desfiliação compulsória, o que configura, em verdade, processo expulsório.

II. A Justiça Eleitoral não tem competência para aferir a regularidade do procedimento intrapartidário de expulsão de filiado, pois se trata de matéria reservada à Justiça Comum.

III. No âmbito da Justiça Eleitoral cumpre analisar tão somente se a desfiliação enquadra-se ou não nas hipóteses de justa causa arroladas no art. 1º, § 1º, da Resolução TSE 22.610/07.

IV. Entretanto, em não havendo desfiliação, mas ato expulsório, inexistente interesse processual do demandante quanto ao pedido de perda do mandato do filiado expulso. Precedente do TSE: “AGRAVO REGIMENTAL. ACÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA. EXPULSÃO DE FILIADO. INTERESSE DE AGIR. INEXISTÊNCIA. 1. A ocorrência de desfiliação partidária constitui pressuposto indispensável para a propositura da ação de decretação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa (Art. 1º, caput, da Res.-TSE 22.610/2007). Logo, não há interesse de agir do partido político na hipótese de o desligamento ter sido promovido pela própria agremiação, sob pena de conferir aos partidos o direito – não previsto no ordenamento jurídico – de escolher, após as eleições, o filiado que exercerá o mandato eletivo. Precedente. 2. Agravo regimental não provido”. (Agravo Regimental na Petição 1662-10/AP, Rel. Min. Nancy Andrichi, DJE 14/2/12).

V. Extinção do processo sem resolução do mérito por falta de interesse de agir, na forma do art. 267, VI, do CPC. (PETIÇÃO nº 74038, Acórdão de 09/08/2012, Relator(a) SERGIO SCHWAITZER, Relator(a) designado(a) LUIZ ROBERTO AYOUB, Publicação: DJERJ – Diário da Justiça Eletrônico do TRE-RJ, Tomo 181, Data 17/08/2012, p. 11-15).

AGRAVO REGIMENTAL. PETIÇÃO. PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETI-VO. DESFILIAÇÃO PELO PARTIDO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. ART. 1º, § 3º DA RES.-TSE 22.610/2007. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 267, IV, DO CPC.

1. O pedido de perda de mandato por desfiliação partidária encontra respaldo no art. 1º da Res.-TSE 22.610/2007. Contudo, referida norma impõe, como condição da ação, que o postulante se encontre no papel de mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se do partido pelo qual se elegeu. No caso, como o próprio Democratas (DEM) editou a Resolução 070/2009, impondo ao agravado o desligamento do Partido, impossível que se concretize quaisquer das condições impostas pela norma, quais sejam, que o mandatário se encontre na situação de quem se desfiliou ou pretenda desfiliar-se. Nesse passo, não encontra respaldo jurídico a pretensão do suplente de reivindicação da vaga.

2. O ajuizamento de ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária não pode ser considerado, pelo partido, pedido implícito de desfiliação. Tal pretensão encontra respaldo no direito de livre acesso ao Poder Judiciário, assegurado constitucionalmente (art. 5º, XXXV, da CR/88) bem como no art. 1º, § 3º, da Res.-TSE nº 22.610/2007.

3. Correta a decisão agravada ao vislumbrar a perda de objeto da ação que postula a perda do mandato do agravado, tendo em vista que seu desligamento foi realizado pelo partido. Agravo a que se nega provimento. (Agravo Regimental em Petição nº 2983, Acórdão de 18/06/2009, Relator(a) Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 18/09/2009, p. 11).

4 CONCLUSÃO

A constante desfiliação de políticos eleitos e a conseqüente filiação em outro partido levou o Partido da Frente Liberal a formular uma Consulta no Tribunal Superior Eleitoral acerca da titularidade do mandato eletivo. Em resposta, o aludido Tribunal assinalou que o Partido detém o direito à vaga deixada pelo político. Após a referida Consulta, vários partidos impetraram Mandados de Segurança no Supremo Tribunal Federal pleiteando as vagas.

A Resolução do TSE n.º 22.610/2007, editada em observância aos Mandados de Segurança impetrados no Supremo Tribunal Federal, disciplinou o processo de perda do mandato eletivo, bem como as hipóteses justificadoras para permanência no mandato quando políticos migram para partido diverso dos quais foram eleitos.

Analisar os motivos pelos quais os trânsfugas desfiliam-se do partido mediante o qual foram eleitos e filiam-se a uma nova agremiação no curso do mandato eletivo mostra-se como um grande desafio para a Justiça Eleitoral.

Nesse contexto, a grave discriminação pessoal como hipótese de justa causa para migração partidária apresenta, por si só, natureza subjetiva, o que enseja uma diversidade de argumentações, com o fito de serem enquadradas como discriminação pessoal.

O envio de carta pelo presidente da agremiação sugerindo a saída do filiado do partido, a ausência de diretório municipal na urbe, a inserção de novos membros na composição do diretório, divergências intrapartidárias e a expulsão são alguns exemplos concretos de argumentos que os políticos se utilizam para levarem consigo o mandato eletivo, sob a ótica da perseguição odiosa. Ocorre que as alegações aventadas não são pacificadas no âmbito dos Tribunais como grave discriminação pessoal. A ausência de diretório municipal, por exemplo, suscita questionamentos, uma vez a filiação partidária por 1 ano é condição de elegibilidade e, por outro lado, o Código Eleitoral permite a composição de diretório até a data da convenção.

Observa-se, pois, que a complexidade que norteia esses casos enseja diferentes posições nos Tribunais Eleitorais, eis que a Resolução TSE n.º 22.610/2007 trouxe um rol taxativo de hipóteses de justa causa. Dessa forma, a ausência de um rol exemplificativo de motivos definido em dispositivo normativo, bem como a subjetividade da hipótese de grave discriminação propiciam a divergência de opiniões acerca do tema, o que suscita debates e reflexões construtivos para o engrandecimento jurídico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, A. **Fidelidade e ditadura (intra) partidárias**. Bauru (SP): Edipro, 2011.

CAMBRAIA, M. R. N. **A formação da frente liberal e a transição democrática no brasil** (1984-85). Revista On-Line Liberdade e Cidadania, Ano III, n. 10, 2010.

CARVALHO, K. G. **Direito constitucional**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CLÈVE, C. M. **Fidelidade partidária e impeachment** – estudo de caso, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**, 8. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

PIMENTA, F. G. **Guia prático da fidelidade partidária à luz da resolução tse 22.610/07**. São Paulo: Mizuno, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**, 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.