

Fidelidade partidária.

Ricardo Lewandowski

Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).
Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Sumário

1. Reflexões acerca dos partidos políticos
 2. O advento da democracia participativa
 3. A importância da fidelidade partidária
- Bibliografia

1 Reflexões acerca dos partidos políticos

É necessário consignar que, em uma democracia representativa como a nossa, os partidos políticos desempenham um papel fundamental, porquanto, no dizer de Canotilho, são “organizações aglutinadoras dos interesses e mundividência de certas classes e grupos sociais impulsionadores da formação da vontade popular” (1998, p. 308).

Com efeito, a partir do advento do Estado Social, no fim da Primeira Grande Guerra, a lei deixou de ser a expressão de uma anônima vontade geral, no sentido rousseauiano da expressão, conforme queriam os ideólogos do Estado Liberal de Direito dos séculos XVIII e XIX, passando a representar o resultado da vontade política de uma maioria parlamentar, formada a partir de vontades fragmentárias preexistentes no seio da sociedade (SILVA, 2005, p. 62).

No Brasil, como se sabe, os partidos políticos sofreram as vicissitudes da alternância cíclica entre regimes democráticos e ditatoriais, o que impediu, com raras exceções, que desenvolvessem uma base ideológica consistente (FLEISCHER, 2004, p. 249), capaz de libertá-los do fenômeno

que Maurice Duverger, trilhando a senda aberta por Robert Michels, identificou como o domínio oligárquico dos dirigentes partidários, cujo apanágio é “o apego a velhas fisionomias e ao conservadorismo” (1970, p. 197).

Hoje, os partidos políticos são indispensáveis ao processo democrático.

Os partidos de quadros e de massas, vinculados às camadas populares, com matizes ideológicos mais pronunciados, surgiram apenas em uma fase mais recente da história do país, como consequência do processo de industrialização, que se acelerou a partir do término da Segunda Guerra Mundial.

Em que pesem, porém, as imperfeições que ainda caracterizam o sistema partidário brasileiro, não há dúvida de que, hoje, os partidos políticos são indispensáveis ao processo democrático, não apenas porque expressam a multiplicidade de interesses e aspirações dos distintos grupos sociais, mas, sobretudo, porque concorrem para a formação da opinião pública, o recrutamento de líderes, a seleção de candidatos aos cargos eletivos e a mediação entre o governo e o povo (SILVA, 2005, p. 62).

2 O advento da democracia participativa

É bem verdade que a participação do povo no poder, atualmente, não ocorre mais apenas a partir do indivíduo, do cidadão isolado, ente privilegiado e até endeusado pelas instituições político-jurídicas do liberalismo, dentre as quais se destacam os partidos políticos (LEWANDOWSKI, 2005, p. 381).

O fim do século XX e o início do século XXI certamente entrarão para a História como épocas em que o indivíduo se eclipsa, surgindo em seu

lugar as associações, protegidas constitucionalmente, que se multiplicam nas chamadas “organizações não governamentais”, voltadas para a promoção de interesses específicos, tais como a proteção do meio ambiente, a defesa do consumidor ou o desenvolvimento da reforma agrária.

Esse fato, aliado às deficiências da representação política tradicional, deu origem a alguns institutos que diminuem a distância entre os cidadãos e o poder, com destaque para o plebiscito, o referendo, a iniciativa legislativa, o veto popular e o *recall*, dos quais os três primeiros foram incorporados à nossa Constituição (art. 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal – CF).

3 A importância da fidelidade partidária

Não há negar que a democracia representativa, exercida por meio de mandatários recrutados pelos partidos políticos, por indispensável,¹ subsiste em sua integralidade em nosso ordenamento político-jurídico, embora complementada pelo instrumental próprio da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único, da CF).²

Com efeito, segundo a nossa Carta Magna, a soberania popular (art. 1º, inciso I, da CF) é exercida fundamentalmente por meio do sufrágio universal (art. 14, *caput*, da CF), constituindo a filiação partidária *conditio sine qua non* para a investidura em cargo eletivo (art. 14, § 3º, inciso IV, da CF).

Mas, para que a representação popular tenha um mínimo de autenticidade, ou seja, para que reflita um ideário comum aos eleitores e aos candidatos, de tal modo que entre eles se estabeleça

1. John Stuart Mill observa o seguinte:

“desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão-só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo” (1958, p. 49).

2. “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

um liame em torno de valores que transcendam os aspectos meramente contingentes do cotidiano da política, é preciso que os mandatários se mantenham fiéis às diretrizes programáticas e ideológicas dos partidos pelos quais foram eleitos.

“Sem fidelidade dos parlamentares aos ideários de interesse coletivo” – ensina Goffredo Telles Júnior –, “definidos nos respectivos programas registrados, os partidos se reduzem a estratégias indignas, a serviço de egoísmos disfarçados; e os políticos se desmoralizam” (2005, p. 117).

A fidelidade partidária, porém, conquanto represente um passo importante para o fortalecimento do sistema partidário brasileiro, não constitui, ao contrário do que imaginam alguns, uma panaceia universal, cumprindo ter presente a lúcida

3. “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.”

4. “Art. 152 - É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana (...).”

5. “Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. § 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 4º - A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.”

advertência feita pelo Ministro Nelson Jobim, em conferência que proferiu sobre o assunto:

“Falar-se em fidelidade partidária, sem ter a consciência real do que se passa no processo de escolha dos candidatos é um equívoco. Precisamos ter noção do que se passa, para colocar sobre a mesa a discussão de temas como distrito eleitoral, sistema de eleições mistas etc.; debater claramente esse tipo de situação para entendermos o que se passa em termos político eleitorais no País” (JOBIM, s/d, p. 195).

Como se sabe, a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária foi introduzida no Brasil pela Emenda Constitucional nº 1, editada pela Junta Militar, em 17/10/1969, que alterou a redação do art. 152 da Constituição de 1967.³

A fidelidade partidária não constitui uma panaceia universal.

Mas recordemos também que, em 1985, de forma consentânea com o clima de redemocratização que imperava no país, a Emenda Constitucional nº 24 deu nova redação ao mencionado dispositivo constitucional, suprimindo as hipóteses de perda de mandato por infidelidade partidária, assegurando, ademais, a mais ampla liberdade de criação de partidos políticos, respeitados o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais, dentre outros valores.⁴

A Assembleia Constituinte de 1988 não se afastou do espírito que presidiu a elaboração da EC nº 24/1985, adotada no ambiente de redemocratização, deixando de incluir no rol do art. 55 da Carta Magna, que trata da perda de mandato de Deputado e Senador, qualquer sanção por infidelidade partidária.⁵

Isso levou José Afonso da Silva a concluir que a Constituição de 1988

“não permite a perda do mandato por infidelidade partidária. Ao contrário, até o veda, quando no art. 15, declara vedada a cassação dos direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo” (1995, p. 386-387).

É que o dispositivo em comento proíbe, de forma expressa, a cassação de direitos políticos, estabelecendo, taxativamente, as hipóteses de sua perda ou suspensão, sem nenhuma referência à hipótese de infidelidade partidária.⁶

Na mesma linha de entendimento, Clèmerson Merlin Clève afirma que, no sistema constitucional brasileiro, a circunstância de o parlamentar

“não perder o mandato em virtude de filiação a outro partido ou em decorrência do cancelamento da filiação por ato de infidelidade é eloqüente. Ainda que doutrinariamente o regime do mandato possa sofrer crítica, é indubitável que, à luz do sistema constitucional em vigor, o mandato não pertence ao partido” (1998, p. 217-218).

Não foi esse, contudo, o entendimento fixado

pelo Tribunal Superior Eleitoral ao responder afirmativamente à Consulta nº 1.398-DF, consubstanciada na seguinte indagação:

“Os partidos 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?”

Feitas essas considerações, observo que é inegável o esforço pelo fortalecimento da democracia no Brasil, tanto do Poder Legislativo como do Poder Judiciário, e, principalmente, dos partidos políticos, que são atores centrais do processo eleitoral. Que a soberania popular seja exercida de forma cada vez mais plena e consciente. ■

6. “I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, inciso VIII.”

Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

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

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

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Otávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004.

JOBIM, Nelson. Direito e processo eleitoral no Brasil. In: MALHEIROS, Antônio Carlos et al (Coords.). *Inovações do novo Código Civil*. São Paulo: Quartier Latin, s/d.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). *Princípios constitucionais fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ives Gandra Martins*. São Paulo: Lex, 2005.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1958.

SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e Direitos Políticos*. Campinas: Editor-Autor, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. A democracia participativa. In: *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade de São Paulo, v. 100, 2005.