

# INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E PERDA DE MANDATO

Leyla Viga Yurtsever<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho irá discorrer sobre a chamada infidelidade partidária. Ao longo do desenvolvimento, serão abordados conceitos, a decisão do TSE acerca da consulta formulada, bem como os ritos procedimentais advindos da Resolução 22.610/2007. Em que pesem as opiniões contra ou a favor de uma regulamentação sobre a fidelidade partidária, o certo é que não existem candidatos sem partido, e sua eleição não foi resultado apenas de suas qualidades pessoais, mas uma coletividade de fatores, dentre os quais o partido. Trata-se de um desafio salomônico sobre quem é mais importante: o parlamentar ou a legenda. No momento, a norma corrente é que não existem candidatos sem partido, e que a estes pertencem o mandato.

**Palavras-chave:** Infidelidade partidária, mandato eleitoral, ideologia partidária.

## INTRODUÇÃO

Como em diversos outros temas no processo político brasileiro permanece o indeterminismo com relação a infidelidade partidária. Não que esta seja recente, as trocas de partido vêm marcando a política brasileira desde a democratização, em 1985. Entre os anos de 1946 a 1964, quando não havia restrição para essas trocas, as mudanças ocorreram, porém com menor intensidade. A troca de partido não é exclusividade brasileira, acontecendo em outros países, mas talvez não com a mesma intensidade que aqui se verifica.

O simplismo aparente que envolve a troca de partido tem servido como resposta ou solução a ameaças de reeleição, maior visibilidade, disponibilidade de cargos e recursos públicos e tantas outras razões imotivadas. As mudanças de partido, por

---

<sup>1</sup>Coordenadora da Especialização em Direito Eleitoral e Professora da Universidade do Amazonas, Doutoranda em Direito Público pela UCSF, Mestre em Gestão e Auditoria Ambiental, com especialização em Direito do Trabalho e Previdenciário, Penal e Processual Penal.

promoverem um afastamento entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar, comprometem a representatividade do sistema político brasileiro. Diante de um sistema político pouco inteligível para o eleitor comum, a mudança de partido contribui para agravar o quadro, porque distancia as bancadas do início e do final das legislaturas, dificultando o acompanhamento, pelo eleitor, do representante que ajudou a eleger.

A falta de interesse em resolver esta e outras questões se demonstra pelos mais de dez anos com que se discute uma reforma política nas Casas Legislativas do país. As eleições bianuais e as próprias mudanças de partido têm sido utilizadas como justificativas para este prazo tão dilatado.

No momento encontra-se em debate a posição do TSE que emitiu parecer favorável ao partidos em relação à perda de mandato, quando houver troca de sigla em momento pós-eleição, o que configuraria infidelidade. Debates constitucionais à parte, tal resolução tem encontrado guarida não apenas na direção de diversos partidos que tiveram seus números reduzidos ao longo das eleições, mas principalmente na sociedade, que, incapaz de reagir a tal situação, apenas observava seu voto ser manipulado num jogo de manobra política.

## **2 A IDEOLOGIA SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Atualmente o tema fidelidade partidária se encontra no centro dos debates políticos, embora a observância de normas partidárias não seja recente. A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 já trazia em seu artigo 152, parágrafo único, observância quanto à fidelidade partidária:

“Artigo 152. [...]”

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.”

Com a edição da Lei nº 5.682/71, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulou-se a matéria e impôs-se, como a norma constitucional, a cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária. No entanto, este dispositivo se com algumas alterações até sua extinção pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que deu nova redação ao art. 152.

A Constituição Federal de 1988 traz novamente o instituto da fidelidade partidária, sem contudo impor qualquer penalidade àqueles que não observarem a regra imposta. As bases para o entendimento da fidelidade partidária na Constituição estão em dois artigos: o 14 e o 17.

Enquanto o primeiro (artigo 14) tem vínculos diretos com o cidadão, impondo-lhe exigência para sua elegibilidade, tais como a filiação a um partido e idade mínima para postular um cargo público; o segundo (artigo 17) volta-se à instituição partidária, estabelecendo que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”.

De imediato se verifica que tal dispositivo não se constitui um impeditivo à troca de partidos, realizada a qualquer momento, sob quaisquer alegações e sem critério algum. Além de não determinar a perda de mandato por infidelidade partidária, a Constituição Federal proíbe totalmente essa punição, quando veda, no art. 15, a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só ocorrerá nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Mais do que impor limites à troca interminável de partidos políticos, a norma constitucional tem por objetivo ainda resgatar uma concepção sobre a quem realmente pertence o mandato eletivo.

É que, muito embora o mandato seja do povo, raramente um cidadão reúne em si ou para si as condições necessárias para exercê-lo de maneira plena. De outra forma,

muitas das iniciativas individuais tornam-se impraticáveis por toda sociedade devido às diversas limitações impostas ao cidadão comum. Para que estas iniciativas tenham um alcance amplo é preciso agrupá-las sob a ideologia de um partido político que, devido a visibilidade concedida, funcionará como um catalisador e difusor dos ideais coletivos.

Barros (2007) afirma que “a mais importante função das agremiações políticas é exatamente reunir as opiniões isoladas dos indivíduos para transformá-las em ideologia, conjunto de princípios e valores que acabam por traduzir uma determinada visão política do mundo, com reflexos no estabelecimento de uma forma de ação ou prática social”.

Desta forma, ao congregar não apenas indivíduos, mas ideologias similares, o partido político tem sua estrutura, funcionamento e ideais expostos em suas cláusulas estatutárias. Tal identificação torna-se tão marcante que o eleitor ao avaliar as propostas de determinado candidato poderá se decidir tendo como parâmetro os ideais partidários. Assim, entre ideologias individuais e cláusulas estatutárias a fidelidade partidária tem sido debatida, dada a impossibilidade de candidatura sem filiação a qualquer partido, o que certamente enseja, a princípio, uma identificação com seus princípios.

O papel da ideologia no comportamento eleitoral é tema polêmico e, embora tenha sido objeto de estudos sistemáticos na bibliografia internacional, foi pouco explorado e testado no Brasil. A identificação ideológica corresponde à adesão a uma posição no contínuo esquerda-direita que, mesmo sendo cognitivamente desestruturada, sinaliza uma orientação política geral do eleitor. Downs (1957), fundador da escola econômica de análise política, sustentou que o eleitor age racionalmente, sendo a escolha do voto uma relação de custo benefício.

No Brasil, pouquíssimos trabalhos acadêmicos incorporaram o conceito de identificação ideológica, merecendo destaque o estudo de Singer (2000), cuja análise verificou-se especialmente quanto aos pleitos de 1989 e 1994. Ao analisar a influência da identificação ideológica no comportamento eleitoral, verificou que a maior parte dos eleitores (60%) não sabe definir o que seja esquerda e direita, que aparecem como um sentimento, um conjunto de crenças que o eleitor sabe reconhecer, mas não verbalizar: uma intuição ideológica.

Diante disso, temos confirmada nossa hipótese, tendo em vista que, ao mudar de partido, o candidato eleito se descaracteriza, pois deixa de apresentar um dos componentes que influíram para sua eleição, notadamente o aspecto ideológico que, juntamente com a sua pessoa, o fez lograr êxito na disputa eleitoral. Assim, não é verdadeiramente 'o mesmo' candidato eleito como representante do povo.

Pressuposto indispensável para a candidatura e, por conseguinte, para a aquisição e o exercício do mandato eletivo, a filiação partidária, exigida pela Constituição, é fator determinante da fidelidade partidária, no sentido de exigir obediência às normas doutrinárias e programáticas e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção do partido, nos termos de seu estatuto. É o que estabelece a legislação ordinária, mais especificamente o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos.

Nestas legislações encontram-se tipificadas as condutas consideradas como manifestações de infidelidade partidária, que em última instância pode ser considerada uma traição ao mandato e, assim, ao compromisso que firmou com o eleitor. Por outro lado, qualquer iniciativa que impute infidelidade partidária precisa respeitar os limites constitucionais, como impeditivos à instauração de uma democracia frouxa, ditadura partidária camuflada ou falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos.

Para Clève (1998) o instituto deve ser aplicado com moderação, sendo que este

*“não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.”*

Segundo o autor, o mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição, e o partido não pode dispor livremente sobre o mandato. O mandato no Brasil é representativo, não imperativo, de onde decorre que a fidelidade partidária deve ser utilizada de forma moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais do parlamentar, em especial a liberdade de consciência.

É certo que mesmo aquele que tenha por convicção sua filiação a determinado partido, em determinado momento, divergirá das diretrizes estabelecidas pela direção, seja de maneira orientativa ou impositiva. Tal confronto é necessário para o aprimoramento dos debates e objetivos. Mas, se há inconstância com relação às posições ideológicas do partido, que se mudam ao sabor do vento, sem qualquer norte ou mesmo resguardo aos ideais que ensejaram sua criação, torna-se pacífica a busca por alternativas que satisfaçam não apenas ao político ou partido, mas principalmente a sociedade que elege seus representantes.

A realidade atual, de intensas migrações no sentido governista, comprova a hipótese de que, em última análise, o deputado troca de partido em busca de melhor alternativa partidária, ou seja, da que lhe permita maior acesso aos recursos disponibilizados pelo Poder Executivo, para alocação junto às suas bases eleitorais e para garantir a continuidade de sua carreira.

## **2.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA EM OUTROS PAÍSES**

O Brasil não é o único país que encontra dificuldades com relação à fidelidade partidária. De maneira exemplificativa, ainda que resumida, será feita uma análise sobre fidelidade partidária em alguns países.

Naquela que é considerada a maior democracia do mundo, os Estados Unidos, existe alternância nos diversos níveis de governo entre republicanos e democratas. A polarização entre estes dois partidos tem feito com que o eleitor seja disputado de maneira intermitente. Devido ao seu tempo de criação, todos com mais de cem anos, a identificação daqueles que postulam qualquer cargo público aos ideais do partido faz com que praticamente não mudem de partido no decorrer de sua vida pública. As únicas exceções têm sido dissidentes democratas e republicanos que têm concorrido por efêmeros ou reduzidos partidos independentes, mas não se encontraram registros de mudanças entre os dois grandes partidos de forma sistemática ou consistente.

Outro aspecto nesta relação é que mudanças na sigla partidária são vistas com desconfiança pelo eleitorado, o que implicaria em dificuldades para se reeleger. Segundo

Reiner (2001) a taxa de reeleição de políticos norte-americanos oscila entre 60% e 80%, um percentual bem acima da média brasileira que é de 40%. Assim, para o caso norte-americano, pode-se afirmar que a consolidação dos partidos políticos e a identificação dos eleitores com estes provocaram uma fidelidade partidária de fato que é recompensada por altas taxas de reeleição.

A Alemanha também é dirigida por dois grandes partidos. Revezam-se no poder o social-democracia e a democracia cristã, fazendo coalizões com partidos menores como o partido liberal e o partido verde. A Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha especifica o conceito de partido político, sua organização, apresentação de candidatos, financiamento, prestação de contas, e remete explicitamente a fidelidade partidária ao Estatuto dos partidos políticos.

A incompatibilidade entre os partidos faz com que os políticos evitem a troca, o que é corroborado ainda pela impossibilidade de explicar ao eleitor as razões desta mudança. Estas explicações podem ser constantes, considerando a proximidade com o eleitor devido ao sistema eleitoral que é o distrital misto. Este possibilita não apenas uma projeção nacional mas impede o crescimento de pequenos partidos, pois exige a necessidade de uma representatividade de 5% dos votos nacionais.

Se Estados Unidos e Alemanha mostram-se como exemplos de fidelidade partidária, talvez, pela falta de opções partidárias, o mesmo não se pode dizer da França. Na França existem diversos partidos políticos agrupados sob ideologias diversas, a exemplo, comunistas e socialistas numa representação esquerdista e tradicionalistas católicos, conservadores e liberais, os quais representam a direita.

Cabe aos partidos estipular a fidelidade partidária, sendo que quase inexistem casos de mudança de partidos, exceto nos casos de fusão, incorporação ou criação de novo partido. Em geral a fidelidade partidária é ligada a princípios e programas de governo, o que compromete os eleitos. Torna-se particularmente difícil, nesse contexto, explicar mudanças de legenda aos eleitores.

Considerando todos estes aspectos, é possível ressaltar que a infidelidade partidária mostra-se não apenas como mudança de ideologia partidária, mas principalmente como uma ruptura com relação aos compromissos feitos com o eleitor e a

sociedade. Ademais em que pese não interferir diretamente nas chances ou não de reeleição, a troca de partido é um fenômeno que pode influir na composição partidária do Congresso, no desempenho eleitoral e na representatividade do sistema partidário, tendo, sobretudo, uma imagem negativa dos próprios parlamentares.

### **3 PERDA DO MANDATO COMO CONSEQUÊNCIA DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA**

A exigência para que o parlamentar eleito por uma determinada sigla permaneça nesta engloba uma vasta gama de opiniões. A mais comum é que tal sigla partidária teve participação efetiva na eleição do parlamentar, em virtude do sistema eleitoral vigente. Escamoteadas entre as verdadeiras alegações existem aquelas que demonstram, por um lado, a insaciabilidade dos grandes partidos em manterem-se no poder e assim usufruir dos recursos públicos para finalidades nem sempre evidentes e por outro, a vontade dos partidos em ascensão para também entrarem no mesmo ciclo.

Assim, neste cenário nada mais natural do que exigir que a pena imposta àqueles que se mostram infiéis ao partido seja a perda de mandato. Ser infiel ao partido é mostrar-se frontalmente contrário a ideologia do partido que por definição "é um grupo social organizado por pessoas que ali se reúnem por compartilharem dos mesmos interesses, e que através dele buscam tomar o poder por meio de mecanismos legais, e, assim, divulgar suas ideologias e conduzir a população segundo seus entendimentos."

Uma análise, ainda que superficial deste conceito, é suficiente para demonstrar que muitos parlamentares brasileiros poderiam enquadrar-se como infiéis aos seus partidos. Alguns por agirem diametralmente opostos ao que prometeram em campanha, outros por agirem em total dissonância com os ideais de seu partido ou por servir contrários ao bem comum.

De acordo com Yurtsever (2009) a crise no sistema participativo faz com que haja o crescimento das reivindicações pela desburocratização das práticas e das organizações da representação política, para que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral. Paralelamente a essa crise das instituições políticas, desenvolve-se uma grave e séria crise das formas de trabalho, da

organização econômica, das relações dos vários setores do capital, do sistema empresarial, do sistema sindical, do papel do Estado no sistema produtivo. Essas idéias somadas acabam por desaguar, inexoravelmente, na crise dos partidos, no engrandecimento dos movimentos sociais e no neocorporativismo.

Ainda segundo o autor, a incapacidade dos partidos em filtrar as demandas e reclamos sociais e transformá-los em decisões políticas é outro aspecto dessa crise. Desta forma, o partido político deixa de constituir-se no único e no mais importante coletor das aspirações populares e direcionador das decisões políticas do Estado.

Como a infidelidade partidária em última análise esvazia os partidos daqueles que deveriam propalar seus ideais, os que permanecerem no partido procuraram defender seus direitos nos tribunais superiores para que aos infiéis fosse imposta a perda de mandato.

Em passado recente, esta transição de membros através de vários partidos era realizada indiscriminadamente (não obstante a crítica imposta por eleitores conscientizados e pela imprensa), sendo pautada meramente por interesses próprios, e não recebendo qualquer retaliação de forma concreta e incisiva. Entretanto, este quadro começou a ser modificado em 1.º de março de 2007, quando o então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), protocolou uma consulta junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) questionando se os seus membros eleitos através de pleitos proporcionais ainda conservariam o mandato caso mudassem de partido.

Em resposta no dia 27 daquele mesmo mês, o TSE exarou por maioria dos seus membros (6 votos contra 1) o significativo entendimento de que a mudança partidária acarretaria a perda de mandato do ex-membro eleito de forma proporcional, pois o proprietário do cargo em questão não seria o político pessoa física, mas sim o partido ou coligação, que com sua representatividade e exposição lhe proporcionou a eleição. Após a decisão, quatro partidos anunciaram ações na Justiça para tentar recuperar as cadeiras de representantes que praticaram infidelidade partidária. Esta consulta foi considerada o divisor de águas para o perdão daqueles que mudaram de partido e a perda de mandato para os infiéis que fizeram sua opção após esta data.

O entendimento vigente para que o egrégio TSE emitisse tal parecer é que a

filiação partidária é um dos requisitos da elegibilidade e, portanto, há vínculos com a que ajudou a captar votos. Segundo Matsuura (2007) o TSE mostrou-se favorável à fidelidade partidária, destacando que o Ministro Gilmar Mendes chamou atenção para a imperiosa necessidade de mudança na jurisprudência sobre a fidelidade partidária. Para ele, a troca de partido representa uma evidente violação à vontade do eleitor, [...] e o abandono da legenda deve ser punido com a perda do mandato. Embora haja participação especial do candidato na obtenção de votos com o objetivo de posicionar-se na lista dos eleitos, tem-se que a eleição proporcional se realiza em razão de votação atribuída à legenda.

Destaque-se ainda o pronunciamento do Ministro Celso de Mello, em voto condutor do julgamento do MS nº 26.603/DF sobre a infidelidade partidária como causa para perda de mandato, tendo ainda como foco a competência da Justiça Eleitoral para tal:

"Nada impedirá que o E. Tribunal Superior Eleitoral, à semelhança do que se registrou em precedente firmado no caso de Mira Estrela/SP (RE 197.917/SP), formule e edite resolução destinada a regulamentar o procedimento (materialmente) administrativo de justificação em referência, instaurável perante órgão competente da própria Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento, valendo-se, para tanto, se assim o entender pertinente, e para colmatar a lacuna normativa existente, da "analogia legis", mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos arts. 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90.

Observo que a fórmula da resolução ora sugerida, a ser eventualmente editada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, representou solução idealizada no julgamento plenário do já mencionado RE 197.917/SP e foi considerada inteiramente constitucional, por esta Suprema Corte, quando da apreciação da ADI 3.345/DF, de que fui Relator, em decisão que julgou improcedente referida ação direta.

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

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

Com efeito, a força normativa da Constituição - tratando-se de questões pertinentes ao modelo de representação popular, à legitimidade do processo eleitoral, à integridade da vontade soberana do corpo eleitoral (do cidadão-eleitor, portanto), à fidelidade partidária e, também, à observância do sistema eleitoral proporcional - traduz, em nosso sistema político-institucional, um valor que não pode deixar de prevalecer e de ser respeitado por esta Corte Suprema.

Cabe destacar e reconhecer, neste ponto, tendo presente o contexto em questão, que assume papel de fundamental importância a interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função institucional, de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput"), confere-lhe o monopólio da última palavra em tema de exegese das normas positivadas no texto da Lei Fundamental, como tem sido assinalado, com particular ênfase, pela jurisprudência desta Corte Suprema."

Único voto divergente na consulta realizada pelo Partido da Frente Liberal, atual Democratas, o Ministro Marcelo Ribeiro assim ponderou em sua convicção "não pode haver perda do mandato se o candidato eleito troca de partido, porque essa penalidade não está prevista nem na Constituição Federal nem em normas infraconstitucionais. O artigo da Constituição que estabelece os casos de perda de mandato, artigo 55, é exaustivo e não comportaria essa hipótese extra, de infidelidade partidária". Ainda segundo o Ministro "não [...] quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único elemento de sua identidade política".

Assim, tanto a Constituição Federal no artigo 17, quanto a Lei n.º 9.096/95, artigo 2º, preveem que é "livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:" Em nenhum de seus dispositivos a Carta Magna estabelece a perda de mandato por infidelidade partidária.

Não obstante, o art. 26 da Lei 9.096/95 estabelece que "perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito". Contudo, tal dispositivo, não encontra respaldo no artigo 55 da Constituição Federal, constituindo-se em preceito inconstitucional, de nenhuma valia. Como o artigo 55 dá tratamento exaustivo à perda do mandato parlamentar, sem contemplar a perda do mandato por infidelidade, nenhuma outra lei poderá estabelecer o regramento.

Ainda que pareça insipiente, importa destacar neste momento a conjuntura do embate entre os Poderes Judiciário e Legislativo. Enquanto o Judiciário dá novos contornos à interpretação constitucional sobre a fidelidade partidária, o Legislativo permanece inerte às necessidades de reforma política, nem que seja apenas do referido

artigo 26 da Lei 9.096/95. A iminência de os tribunais passarem a exercer a função legislativa não é nova e, por isso mesmo, é temível, pois “a pior ditadura é a ditadura do Judiciário. A ditadura da toga é a mais perigosa das ditaduras, porque é difícil de ser combatida. Na Ditadura dos Tribunais, não se tem mais a quem se recorrer” (LEMBRO, 2005 apud Montalvão, 2007).

A fim de consolidar o entendimento do TSE, atualmente tramita projeto de emenda constitucional que busca inserir na Carta Magna o quesito da fidelidade partidária, sendo que este já foi aprovado no Senado. Assim, a infidelidade política poderá ser plena e constitucionalmente combatida, visto que tal prática vinha resultando num enfraquecimento da democracia, em face do papel exercido pelos partidos de conectores do sistema político com a sociedade.

### **3.1 A EXCLUSÃO DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA**

Embora a infidelidade partidária seja considerada um motivo para perda de mandato pelo TSE, de acordo com o artigo 1º, §1º, da Resolução 22.610, a infidelidade partidária poderá ser excluída em casos específicos, tais como: a) Incorporação ou fusão do partido; b) Criação de novo partido; c) Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; d) Grave discriminação pessoal.

Nas duas primeiras hipóteses se verifica a ocorrência de fato notório e público de fácil comprovação por uma certidão da justiça eleitoral. No entanto, quando o PFL mudou sua designação para Democratas, houve quem alegasse que seu estatuto sofreu alterações, enquanto outros afirmavam que se mudava apenas sua nomenclatura, permanecendo inalterada sua ideologia partidária.

Os outros critérios são subjetivos e como tal, admitem várias interpretações jurisprudenciais. O desvio do programa partidário ou sua mudança radical necessitam de amplas provas a fim de identificar efetivamente tais situações, pois tal conceito é novo no Direito Eleitoral. Considerando a variedade de posicionamentos que os partidos adotam frequentemente, muitas vezes distante de seus ideais estatutários, mas para honrar acordos interpartidários e governamentais, tal critério é bastante subjetivo e sujeito a

a inúmeros entendimentos.

A discriminação pessoal, em muitos casos práticos não é de difícil prova: exemplo do partido que nega veiculação ao nome do filiado em seus programas na mídia. Tais hipóteses são taxativas e exaustivas, não comportando outras, ainda por mais similares que possam ser.

Sobre as referidas causas o TRE/PA emitiu acórdão neste sentido:

Ementa: REQUERIMENTO. PERDA DE CARGO. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. RESOLUÇÃO TSE N.º 22.610/2007. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO TRE. LEGITIMIDADE ATIVA. INFIDELIDADE. JUSTA CAUSA. INOCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA.

1. É constitucional a Resolução TSE n.º22.610/07, consoante precedentes do STF (Mandados de Segurança n.º26.602/DF, n.º26.603/DF e n.º26.604/DF) e do TSE (Agravo Regimental no Mandado de Segurança n.º3668/PR).

2. Nos termos do art. 2º da Resolução TSE n.º22.610/07, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais apreciar requerimento de perda de mandato eletivo, decorrente de infidelidade partidária, de mandatos municipais.

3. Os Diretórios Municipais dos partidos políticos têm legitimidade ativa para requerer a decretação da perda do cargo de vereador. Precedentes do TSE (MS n.º1543, Rel. Min. Carlos Ayres Britto; e MS n.º3691, Rel. Min. Caputo Bastos).

4. Tendo o partido, no prazo legal, reivindicado o cargo daquele que lhe foi infiel, resta afastada a legitimidade ativa complementar do Ministério Público Eleitoral e do suplente do mesmo partido em promover a competente ação, na forma do art. 1º, §2º, da Resolução TSE n.º22.610/07.

5. A titularidade do mandato eletivo é do partido político pelo qual foi eleito o mandatário. Rompendo-se o vínculo partidário com a desfiliação sem justa causa, cabível a reivindicação do cargo.

6. O rol de hipóteses de justa causa estabelecido pela Resolução TSE n.º22.610/07 é taxativo.

Somente fatos objetivos, sérios, repudiados severamente pela consciência jurídico-moral poderão ser considerados como justa causa.

(Proc. n.º609. Requerimento. Acórdão n.º32.706. Quitandinha-PR, 31.01.2008. Relator João Pedro Gerbran).

Para que ocorra o enquadramento em alguma das hipóteses consideradas justas, faz-se necessário um julgamento sobre os méritos envolvidos, não sendo possível auferir a verdade dos fatos sem qualquer entendimento jurídico ou constitucional.

Assim, quando houver incorporação ou fusão do partido, seus filiados, direitos, deveres e obrigações passam a integrar o patrimônio de outro. Extingue-se a pessoa jurídica incorporada e permanece a pessoa jurídica incorporadora. Situações há em que pode ocorrer o ensejo da infidelidade partidária. Quando houver divergências com relação à nova ideologia esta não poderá ser configurar como infidelidade pois não foi firmada uma relação de fidelidade com o partido incorporador. No caso de dois partidos

fundirem-se, gerando uma nova sigla partidária, com alterações nas estruturas e ideologias dos partidos anteriores, é pacífico o abrigo por nova agremiação partidária.

Também quando houver criação de novo partido, é certo que a proposta não estava à disposição para os cidadãos optarem em filiar-se. A nova oportunidade para exercício da ativa cidadania, com a participação nos partidos políticos, e novas propostas ou estruturas não disponíveis anteriormente são suficientes para a justa causa.

Os desvios ou mudanças nos programas partidários não se assemelham as mudanças rotineiras ou pouco graves, pois estas muitas das vezes são necessárias. Somente as mudanças substanciais (e não quaisquer outras) e os desvios reiterados ensejam a justa causa. Logo, interesses mesquinhos, discordâncias fúteis, descompromissos evidentes com os partidos não poderão acobertar-se desta causa de justificação. Mas a mudança reiterada do agir da agremiação, que sugere incoerência, indisciplina, perda de princípios do próprio partido, a adoção de posturas doutrinariamente inconciliáveis, as constantes e injustificadas mudanças no programa, não se encaixam na natural administração dos negócios partidários. Ensejarão, destarte, a desfiliação sem perda de mandato.

Por fim, a grave discriminação pessoal não se confunde com o afeto ou simpatia natural que determinado filiado possa deixar de ter perante seus dirigentes. Não deve, portanto, ser qualquer discriminação apta a autorizar a troca de partido. Somente a discriminação grave. A injustificada, movida, por sentimentos vis e menores, que não aproveitariam ao próprio partido, mas a outros interesses. Muitas vezes inconfessáveis.

É certo que qualquer exame, doravante feito, satisfaça não apenas os reclamos partidários, mas acima de tudo da sociedade, reconhecendo que as vivências partidárias e políticas, que tradicionalmente consistiam em indiferentes para o juiz, passem à garantia de regras do Processo Político e Eleitoral.

#### **4 A CONSTITUCIONALIDADE DA PERDA DE MANDATO PELO TSE**

São controversos os posicionamentos sobre a constitucionalidade da perda de mandato pelo TSE. O entendimento dominante é que a Constituição não permite a perda

de mandato quando houver infidelidade partidária e qualquer outro dispositivo abaixo da Constituição não pode ter a força de lei pretendida. Ao se admitir que o Poder Judiciário, sob argumento de interpretar a lei, supra o legislador nacional, estar-se-á proporcionando grave risco para a ordem democrática.

Porto (2007), comentando a decisão do TSE, além de várias decisões sobre matéria de direito eleitoral, destaca decisão à Consulta 702, relatada pelo eminente Min. Sepúlveda Pertence:

“Não é da Justiça Eleitoral - segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal - decidir sobre a perda de mandato eletivo por fato superveniente à diplomação: não cabe, assim, conhecer da consulta a respeito de ser ou não causa da perda do mandato de senador por um Estado a transferência do domicílio eleitoral para outro.  
Rel. Min. Sepúlveda Pertence – julg. 11/09/2001.”

A Lei dos Partidos Políticos reserva às agremiações partidárias autonomia, conferindo-lhes, inclusive, como de economia interna, o poder disciplinar, o que inclui o poder de suspender a filiação partidária do mandatário que contrariar os seus princípios, descumprir suas decisões, e até de expulsá-lo, como sanção máxima, não tendo competência para decretar a perda de mandato. O parlamentar desfilado a partido político sofre as consequências, como por exemplo, não poderá integrar comissões.

Há indicativo de que a decisão do TSE terminou por influenciar outros tribunais que a seu exemplo também se posicionaram a favor da perda de mandato. Neste sentido, julgado do TRE/PR:

“Infidelidade partidária.  
Partido coligado: ilegitimidade ativa.  
Suplente: expectativa de ascensão.  
Vacância normal e vacância excepcional: modos distintos do suplente ascender a cargo legislativo.  
1. O mandato é do partido, e, salvo justa causa, o parlamentar o perde se ingressar em outra legenda.  
2. A Resolução TSE nº 22.610/2.007 não é inconstitucional. Está na Constituição que os partidos políticos “devem estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias” (artigo 17, § 1º, última parte), e é preciso extrair um efeito concreto dessa determinação, até porque, como já explicou a Ministra Càmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, “não tivesse eficácia plena a norma constitucional e, com certeza, não seria norma, muito menos constitucional, no sentido de fundamental, de norma básica, superior e necessária do Direito”. (ACORDÃO 32.684. IBAITI - PR 24/01/2008. Relator(a) AURACYR AZEVEDO DE MOURA CORDEIRO. Pub. No DJ de 30.01.2008).

Não obstante, é consenso entre a maioria dos parlamentares e sociedade que a troca constante de partidos enfraquece o processo democrático e impossibilita identificar a relação entre candidato, partido e programa de governo. Neste sentido, a resolução do TSE mostra-se como um norte, frente ao caos instalado no país, onde a troca de partidos não obedecia a qualquer critério, sendo realizada na maioria das vezes mediante acertos financeiros com vantagens pessoais ao partido proselitista, ao parlamentar e quase nunca ao eleitor.

Destarte, ao decretar a perda de mandato num cenário totalmente inoperante do Poder Legislativo, estaria o TSE dando indicativos da urgente necessidade de reforma política e partidária nacional, instaurando novos preceitos, normas e legislação que possam coibir a transmutação partidária. Moraliza-se também o processo eleitoral e a respeitabilidade à vontade popular, que certamente, ao se identificar com determinado programa partidário, prefere outros, não sendo justo que, por uma decisão individual, determinados partidos possam num momento pós-eleição chegar à governança.

Assim, é de se imaginar que certo partido sem qualquer programa de comprometimento com a sociedade e seus valores, rejeitado nas urnas, venha a determinar os destinos de um Estado ou Município por meio da simples mudança de partido. Há de se impor limites a tal processo, vislumbrando a decisão do TSE, ainda que inovadora ou mesmo divergente, como pedagógica ou mesmo diretiva sob os novos tempos, cultura e valores democráticos.

Sem dúvida, estamos diante de uma nova cultura, cujo divisor de águas foi a contribuição do Poder Judiciário, dada através do entendimento do Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança ns. 26.602, 26.603 e 26.604, e regulamentado pela Resolução TSE n. 22.610/07. Não se trata de infidelidade partidária como fundamento da perda do mandato, posto que matéria *interna corporis* dos partidos políticos, que foge da competência da Justiça Eleitoral.

Na verdade, a decretação da perda do mandato está fundada no *fato externo*, baseado na desfiliação partidária, sem justa causa, cujo processamento é da competência da Justiça Eleitoral, mormente quando se refere à filiação ao partido pelo qual o candidato concorreu às eleições. Portanto, matéria administrativa eleitoral. Nesse

sentido, a Resolução TSE n. 22.610/07, fundada na autorização legal do art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, não cria Direito novo, ao passo que não desafia o art. 22, I, da Constituição Federal.

Ademais, não é aplicável a tradicional orientação de expiração de competência da Justiça Eleitoral para questões após a diplomação dos eleitos. A filiação a um partido político é condição de elegibilidade, sem a qual não é possível o exercício da capacidade eleitoral passiva. Logo é questão anterior à diplomação e compete à Justiça Eleitoral analisar a perda administrativa de mandato por infidelidade partidária.

## **CONCLUSÃO**

É corrente que a troca indiscriminada de partido enfraquece e desvirtua o processo eleitoral. Ao mudar de partido, o parlamentar também muda de ideologia, de concepção e comprometimento com a sociedade. Em geral as explicações para tantas mudanças gravitam na órbita do simples jogo de palavras desconexas, onde novas mentiras e meias verdades são apenas repisadas. O jogo de interesse, a troca de favores e outros tipos de clientelismo também compõem este cenário já tão desgastado.

Se há algum mérito nesta questão, deve-se afirmar a cunhagem da própria expressão no cenário político brasileiro, tendo em vista, que em outros países o normal é a fidelidade.

A posição do Egrégio Tribunal Eleitoral de que o mandato é do partido político e não do parlamentar, o que leva a dizer que, se o parlamentar mudar de partido político, ele perde o mandato, inaugura um novo tempo, ainda que nublado pelas opiniões contrárias que alegam sua inconstitucionalidade. O fato é que a infidelidade partidária é antes de tudo uma infidelidade para com a sociedade e para com o processo democrático na escolha de seus dirigentes. Situações existem que certamente poderão comportar a troca de partido, mas não da forma e intensidade com esta se processa. A continuar este cenário, de pouca valia será alguém postular uma vaga no parlamento sob a bandeira de um partido, se em momentos pós-eleição haverá uma troca, gerando repúdio, não somente entre os formadores de opinião, mas entre os eleitores.

A fidelidade partidária interessa não somente aos partidos, mas à própria democracia e à eficácia do sistema do voto livre republicano. A vaga disputada e conquistada pelo candidato só é possível com a intermediação e utilização dos ideais de determinado partido político, vez que a força de sua sigla, conquistada no decorrer dos anos, as verbas destinadas pelo Fundo Partidário e seu espaço na propaganda política, configuram vantagens, entre si ligadas e atreladas a outras que foram indispensáveis à conquista da vaga.

A polêmica envolvendo o tema infidelidade partidária certamente terá outros desdobramentos, considerando a demanda de diversos Tribunais Regionais Eleitorais e do próprio TSE. Neste embate sobre a quem pertence o mandato, se ao partido ou parlamentar, a única certeza que se tem é que este não pertence ao eleitor. O que se espera é que a moralização deste processo ocorra, seja pela via judiciária ou legislativa. Que ocorra a Segunda!

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Airtton Florentino de. *Fidelidade partidária*. 21-Dez-2007. Disponível em: <<http://www.correiodocidadania.com.br/content/view/1273/>> acesso em 19 jan 2008.
- BARROS, Francisco Dirceu. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Impetus, 2007.
- BRASIL. *Código Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CASTRO, Edson de Resende. *Direito Eleitoral. Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Mandamentos, 2004.
- CERQUEIRA, Thales Tácito. *Preleções de Direito Eleitoral: Direito Material*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Textos para discussão 9. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Brasília, junho / 2004.

MATSUURA, Lílian. *Punição aos infiéis*: STF já mostrou que é a favor da fidelidade partidária. Revista Consultor Jurídico. 31 de março de 2007.

MONTALVÃO, Antônio Fernando Dantas. *Infidelidade partidária e o mandato parlamentar*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1376, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9712>>. Acesso em: 23 jan.2009.

PORTO, Ricardo Vita. *Fidelidade, Incompetência da justiça eleitoral*. 2007. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br>>. acesso em 19 jan 2008.

REINER, Lúcio. *Fidelidade Partidária*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados: Brasília, Junho 2001.

SINGER, André Vitor. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: A Identificação Ideológica nas Disputas Presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Jurisprudências. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> acesso em 15 jan 2009.

YURTSEVER. Leyla Viga. *Os partidos políticos e a democracia representativa*. 2009.