



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
Tocantins

Revista do TRE-TO

Ano 2

Número 2

jul/dez 2008

FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Monalisa Nascimento Miranda Cruz

Resumo:

No Sistema Eleitoral Brasileiro é condição de elegibilidade a filiação partidária, não sendo admitida candidatura avulsa, tal fato demonstra a vinculação dos candidatos aos partidos políticos, uma vez que estes atuam como conectores que estabelecem ligação do sistema político com a opinião pública e a sociedade civil contribuindo para a formação da vontade política do povo. O atual posicionamento jurisprudencial brasileiro não permite que os candidatos eleitos mudem de legenda sem sofrer a sanção jurídica da perda de mandato. A regulamentação da fidelidade partidária pela Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral é o pontapé inicial para tirar o país da completa imoralidade político-partidária e, conseqüentemente, coibir a migração partidária, tão reprovada pela nossa sociedade, contribuindo assim para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático. A fidelidade partidária constituirá partidos fortes, sólidos, marcados ideologicamente, pertencendo o mandato ao partido e não ao candidato eleito.

Palavras-Chaves: Fidelidade Partidária. Partido Político. Imoralidade. Fortalecimento. Perda de Mandato. Sanção

1. INTRODUÇÃO

A Reforma política é um tema freqüentemente discutido pelos congressistas, pela imprensa, partidos políticos, juristas e pela sociedade. No entanto, não se trata de um assunto recente já que vem sendo debatido desde a promulgação da Constituição de 1988. Assim as reformas poderiam então ter sido introduzidas em 1993, mas também foram deixadas para um segundo momento.

O cenário político brasileiro vive um de seus piores momentos. O sistema político precisa ser mudado, pois, no Brasil, os partidos vivem

uma fase crítica não tendo nenhum compromisso com os programas partidários e nem credibilidade perante a sociedade.

Desde a redemocratização do país, tem-se presenciado uma grande rotatividade de partidos no Congresso Nacional. Para se ter uma idéia só na atual legislatura, 250 deputados mudaram de partido, alguns deles por três vezes, ao passo que nos EUA, em cem anos, menos de 30 deputados mudaram de partido.

Sobre o tema em tela há várias propostas em tramitação no Congresso Nacional, senão vejamos: PEC. 041/96, PEC. 050/96, PEC. 137/95, PEC. 090/95, PEC. 060/95, PEC. 051/95, PEC. 042/95 e PEC. 085/95; desde proposições que proíbem a mudança de partido em um determinado período, até outras que determinam a perda do mandato para todos os cargos e em todos os níveis.

A fidelidade partidária é aspecto indispensável ao fortalecimento das instituições políticas. A valorização do candidato em detrimento do partido tem propiciado uma situação que facilita a migração partidária, que acontece muitas vezes com finalidade meramente eleitoral ou pessoal.

O candidato eleito ao mudar de partido se descaracteriza, pois deixa de apresentar um dos componentes que influenciou 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, pois perdeu o vínculo partidário que é a identidade política do candidato.

A infidelidade partidária é extremamente prejudicial ao fortalecimento da democracia. A modificação do crescente número de mudanças de partidos somente será possível se ocorrer a efetiva aplicação das normas com punições mais severas aos representantes infiéis, tais como a perda do mandato do candidato eleito que deixar o Partido sob cuja legenda se elegeu.

Os partidos devem corporificar correntes de pensamento, sendo indispensável que todo partido tenha um programa e lhe seja fiel. O programa partidário deve traduzir escolhas em face dos mais diversos temas. Como consequência, os que integram um partido devem lutar pelas teses do programa partidário.

Estas alterações na legislação eleitoral podem mudar substancialmente a forma das eleições, e representam ameaça à situação de cada um em particular, motivo pelo qual parecem não ser muito empolgantes para os titulares de mandato.

2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O partido político é uma pessoa jurídica de direito privado que, no sentido moderno da palavra, pode ser definido como uma união voluntária de cidadãos com afinidades ideológicas e políticas, organizados nos princípios de hierarquia e disciplina.

Para o doutrinador Fávila Ribeiro¹, o partido político é um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas.

Os partidos políticos são instâncias associativas permanentes e estáveis, dotadas de ideologia e programa político próprios, buscando, em última instância, conquistar o controle do poder político, pela ocupação de cargos seja pela influência nas decisões políticas.

São eles instrumentos de relevante importância na dinâmica do poder político, contribuindo para a interação entre governantes e governados nos sistemas representativos, ou melhor, são elos entre o sistema político, a opinião pública e a sociedade civil, e que apesar de exercerem função pública em proveito do povo e do Estado, não é órgão estatal, mas pessoa jurídica de direito privado.

Embora os partidos políticos existam desde a Independência do Brasil, somente receberam tratamento constitucional com a Constituição de 1988, no seu artigo 17. A Lei 9.096/95 revogou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos nº 5.682/71 e regulamentou os art. 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição, dispondo sua livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, assegurando-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e delegando aos estatutos dos partidos o estabelecimento de normas de fidelidade e disciplina partidária.

Dessa forma, em hipótese alguma, a vida partidária poderá sofrer interferência externa do Estado, visando controlá-los ou, até mesmo, extingui-los. Entretanto, em função da preservação do regime democrático, a própria Constituição impõe aos partidos a obediência de alguns princípios Constitucionais quais sejam: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A Lei nº 9.096/95 define partido político em seu art. 1º, como: “O Partido Político, pessoa jurídica de direito privado destina-se a assegurar,

¹Fávila Ribeiro, *Direito Eleitoral*, rio de Janeiro, Editora Forense, 5ª edição, p. 324.

no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

3. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE: FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Carta de 1988 estabelece no art. 14, § 3º, inciso V, a obrigatoriedade da filiação partidária para a candidatura aos pleitos eleitorais, como sendo uma das condições de elegibilidade. A partir dessa exigência, cabe ao partido político o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política.

Consoante regra do art. 18 da Lei 9096/95, que regulamenta o artigo 14 § 3, inciso V da Constituição Federal, bem como o art. 9º da Lei nº 9.504/97, exige a comprovação da filiação partidária pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, devendo este prazo ser observado em relação a um único partido, para evitar que candidatos oportunistas troquem de partido às vésperas das eleições, conforme a conveniência de cada pleito. Pode o partido fixar nos seus estatutos prazos de filiação superiores a um ano para candidatura a cargo eletivo, de acordo com o art. 20 da Lei 9096/95.

Assim, no sistema eleitoral brasileiro a filiação partidária é requisito e pressuposto constitucional do mandato, sendo condição de elegibilidade do cidadão. Pois sem o partido, o candidato não pode concorrer nem se eleger, não sendo possível nenhuma candidatura fora de uma bandeira partidária.

No Brasil não existe candidatura avulsa. Para registrar uma candidatura a cargo eletivo, o cidadão precisa estar filiado a um partido político devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, pelo menos um ano antes do pleito, bem como possuir domicílio eleitoral na circunscrição onde pretenda concorrer, observado o mesmo prazo.

Nesse cenário eleitoral, os partidos políticos existem apenas para concorrer às eleições, pois o único impedimento para as mudanças de partido acontecia às vésperas das eleições, onde para concorrer por um partido, o político tem que estar filiado a mais de um ano. É a chamada fidelidade por filiação.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A palavra fidelidade quer dizer “dever de lealdade”². Dessa forma, fidelidade partidária quer dizer que quem for filiado a um partido deve ser leal ao seu programa.

A fidelidade do candidato ao seu partido deve estar intimamente atrelada ao programa de governo proposto e, por consequência, à realização dos compromissos partidários assumidos com a sociedade.

Uma das características do sistema proporcional é procurar assegurar o maior grau de correspondência possível entre os votos recebidos por partido e o número de cadeiras que ocupará em uma legislatura.

A virtude da representação proporcional está em sua capacidade de espelhar aritmeticamente no parlamento as preferências da sociedade.

O candidato depende fundamentalmente do partido político para eleger-se. A não ser que atinja diretamente o quociente eleitoral. A eleição é proporcional, portanto, o candidato sempre deve, na sua eleição, algo a legenda partidária.

Nota-se que esse fenômeno de troca de partidos se manifesta, com maior intensidade, em dois momentos distintos: logo depois das eleições, quando os políticos aderem aos partidos vitoriosos em busca de verbas e cargos e, ao final do governo, quando eles buscam partidos com maior potencial de elegibilidade.

Tal constatação evidencia uma cultura, na qual os partidos políticos funcionam como “legendas de aluguel” das quais os candidatos se valem para conquistar um mandato eletivo, visto que sem se filiar não é possível concorrer às eleições.

Segundo a revista Cidades do Brasil, nas últimas eleições teve parlamentar que mudou oito vezes de partido. Sem qualquer compromisso com o partido que o elegeu, o político segue, exclusivamente seus interesses, sem maiores preocupações com a ideologia partidária.

Contudo, os eleitores votam não só na pessoa do candidato, mas também no partido político pelo qual o candidato concorre ao pleito, pois os primeiros dígitos são da legenda.

Diante da falta de regulamentação legal e posicionamento dos Tribunais sobre a fidelidade partidária com sanções mais severas aos

² <http://www.betoalbuquerque.com.br/content/view/641/161/>

parlamentares infiéis, acabou por estimular a prática da mudança de legenda, dando lugar à existência das "legendas de aluguel", pois se a infidelidade não acarreta maiores prejuízos ao infiel, não há porque deixar de obter as "vantagens eleitoreiras" que a mudança possa lhe oferecer.

A Constituição Federal de 1988 prevê que cabe aos estatutos dos partidos políticos estabelecerem normas de fidelidade e disciplina partidária, no caso de troca de legenda, mas não ofereceu os mecanismos apropriados para que os partidos políticos, na prática, pudessem aplicá-los. O que restou às organizações partidárias foi tão-somente o direito de instituir penalidades voltadas para os atos indisciplinares dos seus representantes no legislativo ou no Executivo. No caso da troca de legendas, a sanção prevista para o parlamentar desertor era apenas a perda da função ou cargo que exercia na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária.

Por outro lado, qualquer ato praticado pelo representante partidário no Legislativo ou no Executivo que venha a ferir os princípios ou estatutos do partido somente pode ser punido disciplinarmente, no máximo, com a expulsão da agremiação. Contudo, não atinge o mandato do representante no Legislativo e no Executivo. Então não há de se falar em fidelidade partidária, mas sim, em disciplina partidária, uma vez que a medida punitiva adotada pelo partido só poderá atingir o militante faltoso e não o seu mandato. Pois, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil e o entendimento jurisprudencial o mandato é pessoal, intocável e intransferível, mesmo que o parlamentar fosse expulso do partido.

O art. 26, da Lei nº 9.096/1995, diz: "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".

O dispositivo supracitado, embora em um primeiro momento possa levar a crer na admissão da perda do mandato pelo parlamentar infiel, equivale a dizer que aquele que deixar a legenda pela qual foi eleito não responderá mais por aquele partido político. Todavia, não perde o seu mandato e sim as funções decorrentes dele diante da legenda a qual deixou.

A partir desse raciocínio, não há que se falar em proteção de mandato para os representantes infiéis, os quais muitas vezes incorporavam os mandatos políticos como se fossem propriedades pessoais.

Os políticos brasileiros não possuem compromisso com seus partidos, nem mesmos os partidos se comprometem com suas próprias

ideologias. O mesmo partido pode defender o Presidencialismo no Congresso Nacional, o Parlamentarismo a nível estadual e a monarquia em alguns municípios, desde que não contrariem os seus caciques e obedeçam religiosamente a vontade do diretório nacional no momento de realizarem suas coligações visando a disputa do pleito eleitoral.

Após a posse, formam-se, nos parlamentos, as bancadas empresariais, que representam as empresas que financiaram as campanhas eleitorais. Existe, ainda, a bancada ruralista, a bancada das montadoras de veículos, a bancada dos bancos, a bancada das cervejarias e fábricas de refrigerantes, a bancada dos laboratórios de medicamentos, a bancada dos donos de postos de combustíveis e assim por diante. Os parlamentares comprometidos ficam com seus financiadores, esquecendo completamente as promessas de campanha e o programa partidário.

Registra-se que dos 513 eleitos para a Câmara em 2006, apenas um grupo de 32 alcançou o número de votos necessários, o quociente eleitoral, para a eleição isolada de deputado federal. A maioria (o equivalente a 94% do total) conquistou a vaga graças ao desempenho dos partidos ou coligações.³

4.1 VANTAGENS DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

- Redução ou fim da troca entre partidos;
- Respeito à vontade do eleitor expressa na urna;
- A fidelidade faz justiça aos partidos. Os parlamentares dependem dos partidos, são eleitos em função dos totais de votos das legendas;
- Evitará burla ao Sistema Eleitoral estabelecido pela Constituição, pois a grande maioria dos cargos são obtidos pela legenda;
- A constituição de partidos fortes e sólidos, marcados ideologicamente;
- O candidato eleito temerá a troca de legenda, tanto pela punição da perda do mandato quanto pelo repúdio do eleitor.
- Facilitará o exercício da oposição política.

4.2 DESVANTAGENS DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

- A fidelidade partidária se constitui em uma camisa-de-força usada contra o parlamentar, que, em determinados instantes, não tem mais condições de convivência em seu partido;
- A fidelidade pode aumentar o autoritarismo dos dirigentes partidários e prejudicar a democracia interna dos partidos.

5. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF

³ Resolução TSE nº 22.526/2007, de 27 de março de 2007, p. 6.

O Tribunal Superior Eleitoral decidiu, em 27 de março de 2007, em resposta à Consulta 1398 impetrada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, que o mandato pertence ao Partido no Sistema Proporcional. Em decorrência disso, o PPS, PSDM e o Democratas impetraram, respectivamente, no Supremo Tribunal Federal os Mandados de Segurança, nºs 26.602, 26.603 e 26.604, os quais foram julgados em conjunto, no dia 04 de outubro de 2007, decidindo o Supremo, por maioria, que a mudança de Partido sem uma razão legítima implica na perda do mandato, pois as vagas obtidas por meio do quociente eleitoral pertencem ao partido, e não ao parlamentar.

O julgamento firmou, em 27 de março de 2007, um marco temporal para os partidos pleitearem os mandatos dos infieis do sistema proporcional, data em que o TSE entendeu que o mandato pertence ao partido.

Em resposta à Consulta 1407, formulada pelo deputado federal Nilson Mourão do PT-ACRE, o TSE decidiu, por unanimidade, que a fidelidade partidária vale também para os Cargos Majoritários, com aplicação das desfiliações consumadas após 16 de outubro de 2007.

Enfim, diante das respostas da Corte Eleitoral às Consultas 1398 e 1407, e da recente decisão do Supremo nos Mandados de Segurança acima mencionados, o Tribunal Superior Eleitoral elaborou a Resolução TSE nº 22.610, a fim de disciplinar o processo e perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

Observa-se que o Supremo modificou sua jurisprudência anterior, pois entendia que a desfiliação partidária, depois de iniciado o mandato, não poderia gerar perda pelo parlamentar em benefício ao partido, ou seja, entre 27 de março e 04 de outubro de 2007, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal era divergente.

As decisões dos Tribunais Superiores deram uma nova esperança à sociedade brasileira, alcançando às expectativas almejadas há muito tempo pelo povo brasileiro, trazendo um avanço da democracia brasileira, bem como seu fortalecimento.

Tudo isso demonstrou que, em virtude da inércia do legislativo, o Judiciário, especificamente o STF e TSE interpretaram. Essa omissão do legislativo justifica-se pela não conveniência aos partidos do estabelecimento desse instituto da fidelidade partidária.

6. CONCLUSÃO

Apesar da nossa estabilidade institucional, estamos passando por uma crise de desconfiança dos partidos, estes precisam recuperar a credibilidade com a sociedade. Os legisladores devem acompanhar a dinamicidade da sociedade.

Com as constantes mudanças de legenda, os parlamentares demonstram à sociedade a ausência de real adesão à ideologia do partido que representam, deixando clara a falta de comprometimento para com o partido que possibilitou o seu sucesso na disputa eleitoral.

O eleitor almeja a estruturação de verdadeiros e fortes partidos políticos, cuja ideologia permita, igualmente, identificar o partido, o candidato e seu próprio eleitor.

O conceito de fidelidade partidária não pode se dissociar do conceito de democracia. Para que a democracia brasileira prospere são desejáveis mudanças no sistema eleitoral, principalmente no sistema de acesso aos cargos do legislativo.

A fidelidade partidária não se destina a transformar os partidos políticos, mas sim os direcionar, fazendo os políticos e partidos se voltarem para a sociedade e levá-los a uma crescente identificação com a respectiva corrente. Com a regulamentação da fidelidade partidária aos poucos vai se solidificando o sistema democrático-representativo brasileiro, dando credibilidade aos partidos.

A regulamentação da fidelidade partidária visa fazer com que partidos e políticos se esforcem a uma crescente identificação, fazendo com que o eleitor vote nos compromissos programáticos e não simplesmente na figura ou nome do candidato. Como consequência terá o fortalecimento dos partidos e a consolidação das instituições democráticas, traduzindo-se numa melhor governabilidade.

A identificação partidária está associada de modo muito forte à escolha do candidato, seguida pela identificação ideológica, sendo esta um excelente fundamento do voto por influir na decisão de parte bastante significativa do eleitorado brasileiro.

O Partido Político precisa ter o compromisso com os filiados, valorizar seus filiados sempre. Os filiados não podem pertencer a um partido apenas por ocasião ou conveniência adequada a um momento político do município, do estado ou do país, mas porque acredita na ideologia partidária.

Espera-se que seja cumprida efetivamente a Resolução editada pelo TSE nº 22.610, e que possa ser restabelecida a ética na política, a

confiança nos candidatos e conseqüentemente nos partidos pelos quais foram eleitos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. ***Constituição da República Federativa do Brasil***. 7ª ed. atual. até 11.1.2005, São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. *Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/sadJudSjur/index_jur.html>. Acesso entre 1º a 14 dez. 2007.
- BRASIL. *Jurisprudência Eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em:<<http://www.tse.gov.br/servicosonline/catalogopublicações/jurisprudenciaeletronica/index.html>>. Acesso ente 1º a 14 dez. 2007.
- BRASIL. Partido Político. Disponível em:<http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_político>. Acesso entre 15 e 16 dez. 2007.
- BRASIL. Senado Federal. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/processo legislativo](http://www.senado.gov.br/processo_legislativo). Acesso em 26 out. 2007.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 1.398/DF – **Resolução nº 22.526/2007, de 27 de março de 2007**. Relator: César Asfor Rocha. DJ 8 maio 2007. p. 143. disponível em: <<http://www.tse.gov.br/servico/jurisprudencia>>. Acesso em 22 nov. 2007.
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Cartilha Reforma Política: Conhecendo, você pode ser o juiz dessa questão. VBC comunicação e Marketing. Brasília-DF.
- MEZZARROBA, Orides. *Partido Político: Princípios e Garantias Constitucionais Lei 9096/95-Anotações Jurisprudenciais*. Curitiba: Juruá. 2005.
- MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9096/95, 9054/97, 11.300, EC 52/06 e Resoluções do TSE*. 5ª ed. rev. atual., Porto alegre, Livraria do advogado, 2006.
- QUEIROZ, Ari Ferreira. *Direito eleitoral*. 9ª ed. rev. ampl. e atual., Goiânia, Editora Jurídica IEPC, 2005.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2006.