

A JUSTA CAUSA DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA DO PARLAMENTAR POR GRAVE DISCRIMINAÇÃO POLÍTICA PESSOAL

THE JUST CAUSE OF THE PARLIAMENTARY PARTY'S DISAFFILIATION FOR SERIOUS POLITICAL-PERSONAL DISCRIMINATION

Layne Barbosa de Faria¹

Artigo recebido em 30/4/2023 e aprovado em 28/6/2023.

RESUMO

A filiação partidária é a regra do sistema eleitoral brasileiro, e, sendo condição para a elegibilidade, é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro. Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, não se pode excluir os aspectos discriminatórios do conceito de justa causa para a desfiliação. Nesse sentido, considerando que o mandato político se revela produto da aliança entre partido político e candidato, este artigo aborda a concepção de justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal, bem como a correlação entre a conduta do parlamentar e do partido que o elegeu.

Palavras-chave: Partidos Políticos, Filiação e desfiliação, Parlamentares, Mandado Eletivo.

ABSTRACT

Party affiliation is the rule of the Brazilian electoral system, and, being a condition for eligibility, it is a structuring principle of the Brazilian Democratic State. Although the divergence of opinions and ideas may be related to partisan and political aspects, discriminatory aspects cannot be excluded from the concept of just cause for disaffiliation. In this sense, considering that the political mandate is revealed to be a product of the alliance between the political party and the candidate, this article addresses the conception of just cause for party disaffiliation due to serious personal discrimination, as well as the correlation between the conduct of the parliamentarian and the party that elected him.

Keywords: Political Parties, Affiliation and disaffiliation, Parliamentarians, Elective Mandate.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no artigo 17, §1º, acolheu a necessidade do estabelecimento de normas sobre disciplina e fidelidade partidária nos estatutos dos partidos políticos, impondo coerência entre os princípios defendidos pelas agremiações e seus mandatários, enquanto requisito de funcionamento do processo democrático. Nesse contexto, a Constituição determina, dentre as condições de elegibilidade, a obrigatoriedade de filiação partidária, no artigo 14, §3º, inciso V, sendo esse quesito a regra do sistema eleitoral brasileiro e condição *sine qua non* para a elegibilidade.

A fidelidade partidária do parlamentar emerge como mecanismo de coesão e coerência do sistema político e eleitoral, no intuito de conferir eficiência ao sistema pluripartidário escolhido pelo legislador brasileiro. É um

¹ Advogada no escritório Arthur Guerra e Advogados Associados. Especialista, com Pós-Graduação lato sensu em Direito Constitucional e Direito Eleitoral.

princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro, no intuito de salvaguardar a vontade soberana do povo e o sistema político-eleitoral.

Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, deve-se atentar aos aspectos discriminatórios do conceito de justa causa para a desfiliação. Nesse sentido, considerando que o mandato político se revela produto da aliança entre partido político e candidato, é importante analisar a justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal.

Nesse sentido, o presente artigo busca compreender a concepção de justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal, bem como os critérios utilizados pela Justiça Eleitoral para configurar a hipótese de discriminação pessoal como elemento de justa causa nas ações de desfiliação partidária.

Busca-se ainda compreender se, diante do binômio fidelidade partidária e livre atuação parlamentar, ainda considerando o princípio da soberania popular, deve a fidelidade partidária ser absoluta?

2 PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com a premissa de que todo poder emana do povo, prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, o Brasil se enquadra na categoria de Estado Democrático de Direito. Suas principais características são a soberania popular; a democracia representativa e participativa; um Estado constitucional, ou seja, que possui uma constituição que emanou da vontade popular; e um sistema de garantia de direitos.

Nesse sentido, para que seja analisada a questão afeta à fidelidade partidária e à justa causa para desfiliação faz-se necessário, inicialmente, discorrer sobre a importância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito.

Segundo Porto (2019, p. 167):

O termo “partido” decorre do verbo latino “partire” e remete a uma ideia de “partir”, “dividir”, “tomar parte”. Embora os partidos sejam mecanismos de distribuição dos processos político-decisórios, a configuração do sistema partidário implicará na abertura ou na limitação da participação social nesses processos de escolhas públicas.

Assim, quando o termo “parte” toma a significação de “partido”, poderá derivar uma concepção antirrepublicana de divisão e loteamento de bens públicos entre as lideranças político-partidárias, ou mesmo em uma divisão polarizada de forças políticas, cujas disputas pelo poder resultem em um sectarismo social, ou seja, quando os partidos se tornam antissistêmicos.

Ainda de acordo com o autor supracitado, o modelo partidário se relaciona diretamente com o funcionamento do sistema político e da organização social, pois as suas inter-relações são um indicador do estágio da evolução e da maturidade democrática de determinado país. Isso porque os partidos políticos cumprem um importante papel de aproximação entre a população e o Poder Público.

Os partidos políticos são personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva. Eles representam agrupamento organizado e estável, que solicita apoio social à sua ideologia e programas políticos, para competir pelo poder e participar na orientação política do Estado. No Brasil, sua importância prática para a política revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa.

A democracia em seu significado formal, conforme ensina Bobbio (1986, p. 18-19), pode ser aceita como um conjunto de regras ou de procedimentos para a constituição de governos e decisões políticas, ou seja, mais do que uma determinada ideologia, é compatível com várias doutrinas de conteúdo ideológico.

Paulo Bonavides (2012, p. 372) define partido político como:

organização de pessoas que inspiradas ou movidas por ideias ou por interesses, buscam tomar o poder normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para manutenção dos fins impugnados.

Ainda segundo Carlos Velloso e Walber Agra (2023, p. 52), os partidos:

são conceituados como organismos sociais estruturados, com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas.

Não se confundem com facções políticas ou grupos de pressão. As primeiras carecem de organização e programas abrangentes, atendendo a interesses tópicos limitados no tempo. Já os grupos de pressão têm como aspiração obter decisões dos entes governamentais a seus interesses setoriais, sem almejar conquistar o poder.

No regime de democracia partidária, os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária.

Com efeito, além de desempenhar o poder de maneira indireta, por intermédio de seus representantes, o povo também o realiza diretamente, concretizando a soberania popular. Diante disso, a democracia exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser atual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes (2007), a fidelidade partidária condiciona o próprio funcionamento da democracia, pois impõe normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos, da forma como estabelecido o momento do exercício do direito fundamental do sufrágio.

O fundamento das relações democráticas atuais, frutos de uma construção constitucional histórica, resultou na construção de um diálogo aberto e multifacetado entre o Estado e Sociedade, sendo a liberdade política o instrumento de defesa e garantia de direitos consagrados, consequentemente, do Estado Democrático. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, os Partidos são um instrumento para auxiliar na polarização dos espaços de debates políticos, sendo essencial à democracia, bem como uma garantia fundamental da vontade do eleitor.

Tais premissas podem parecer de difícil compreensão, em um país como o Brasil, em que os partidos políticos não têm ideologia firme e clara perante o eleitorado, e em que, geralmente, o eleitor atribui seu voto a determinado candidato, considerando seu desempenho pessoal, seja na vida pregressa de político, seja apenas na propaganda eleitoral. Portanto, diante da essencialidade do partido político para os parlamentares (notadamente no sistema proporcional uninominal de lista aberta), há que se considerar a relevância do tema da fidelidade partidária no sistema eleitoral brasileiro.

2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DO PARLAMENTAR NO BRASIL

A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura), segundo o Ministro Dias Toffoli, na ADI 1.817, “abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral”.

A filiação partidária encontra ligação estreita com a Constituição Federal, isso porque o requisito de elegibilidade está inscrito no art. 14, § 3º, V, da CRFB/88. Nesse sentido, aquele que não tem filiação partidária no prazo exigido por lei não poderá ter o registro de candidato deferido.

Por isso, ao abordar o tema de fidelidade partidária, faz-se necessário conceituá-la. Para Aras (2006, p. 295-296) a fidelidade partidária pode ser definida como a:

lealdade a um partido; observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas (convenção, diretórios, executivas, etc.) pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou na Chefia do Executivo.

Segundo José Jairo Gomes (2022, p.192),

Esse princípio confere novos contornos à representação política, pois impõe que o mandatário popular pautar sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito. É indiscutível o proveito que resulta para a democracia, já que o debate político deve ser pautado por ideias e não por projetos pessoais ou o culto à personalidade. Todavia, por causa da forma como era compreendido e aplicado, esse princípio apresentava alcance bastante restrito.

Ainda segundo Gomes (2022, p.192), inicialmente, não havia previsão normativa de perda de mandato eletivo para a hipótese de infidelidade partidária, o que permitia a mudança de partido por parte do Parlamentar sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato.

Contudo diante do fenômeno da "dança das cadeiras" alterou-se o panorama. Em consulta², formulada pelo então existente Partido da Frente Liberal (PFL), o Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento segundo o qual "os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à 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". Consequentemente, perde o mandato o parlamentar que se desfiliou do partido pelo qual se elegeu.

O Ministro Gilmar Mendes (2007) assim leciona:

Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Nessa linha, Augusto Aras (2006, p. 295-296) formula o conceito do "mandato representativo partidário", no qual o vínculo entre o parlamentar eleito pelo sistema proporcional e a respectiva agremiação partidária se apresenta sob o seguinte prisma:

O "mandato representativo partidário" opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes ("mandatos imperativo e representativo") para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido e está baseado: a) na subordinação do eleito ao estatuto e ao ideário programático do seu partido por meio do qual o obteve, a espelhar a confiança do povo na agremiação, como única realidade da técnica político-jurídica hábil a representar aqueles valores em torno dos quais se opera o "consenso social" pelo voto da maioria; b) na representação que o partido político recebe dos eleitores para agir em seu nome (autorização), cujo exercício há de se dar por meio dos seus filiados ante a sua qualidade de pessoa jurídica (realidade

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398. Consultante: Partido da Frente Liberal (PFL). Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Diário da Justiça, nº 87, Seção 1, de 08/05/2007, p. 143.

da técnica político jurídica) que não dispõe de corpo físico para tanto.

Pode-se afirmar que os partidos detêm o monopólio das candidaturas, já que o sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas. A filiação partidária não é apenas uma condição de elegibilidade, mas também uma condição para o exercício do mandato. Nesse sentido, o mandato eletivo não pode ser compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou gratuito, porque a essência da natureza do mandato é a função representativa de servir.

Verifica-se que os partidos políticos desempenham uma função essencial no processo democrático eleitoral, consistente na seleção e apresentação dos candidatos aptos ao pleito. No Brasil, as legendas funcionam como filtro do sistema representativo, possuindo a prerrogativa de vetar candidatos que não reúnam as condições para serem investidos em mandato eletivo, assumindo um importante papel de intermediadoras entre o povo e o Estado, a fim de colaborar na produção da vontade política (FERREIRA, 2017).

O intuito da Constituição é o de valorizar a figura dos partidos políticos no sistema proporcional e garantir ao eleitor a preservação da linha programática por ele escolhida no momento da eleição.

O mandato eletivo obtido nas urnas não pertence ao parlamentar, que não é detentor de parcela da soberania popular e não pode edificá-la em propriedade sua. O poder que do povo advém pelo sufrágio universal não pode ser apropriado de forma privada. Isso porque o candidato precisa do partido para concorrer, pois permanece a filiação partidária como condição de elegibilidade, não sendo possível uma candidatura autônoma, sem partido. O partido opera como liame entre o candidato e o eleitor, sinalizando a este que aquele cumprirá as diretrizes programáticas da agremiação.

Nesse sentido, ao migrar para outro partido, o mandatário infiel não leva consigo os votos obtidos, os quais permanecem na legenda e legitimam a posse do suplente do partido traído.

Inexistem controvérsias acerca da importância dos partidos políticos para a consolidação e o desenvolvimento do regime democrático, já que funcionam como um "corpo intermediário", direcionando a opção dos eleitores pelo vínculo estabelecido entre o candidato e o partido pelo qual ele disputa a eleição. Esse liame representa um referencial, uma identidade, facilitando o trabalho dos eleitores na hora da escolha de seus representantes. Sobretudo, por constituir-se em instrumento que transmite, ao menos em nível teórico, segurança à população de que o candidato cumprirá as diretrizes programáticas do partido.

Na vida partidária, é comum momentos de conflitos entre filiados e partido. Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, não se podem excluir aspectos discriminatórios

do conceito de justa causa desfiliação, quando ultrapassam as meras desavenças políticas entre órgão partidário e filiado.

3 JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Constituição, nos arts. 14, §3º, V e 17, §1º, assenta que a filiação partidária é uma condição de elegibilidade constitucional e que os partidos podem estabelecer normas de fidelidade partidária, além das regras de disciplina. Ainda, os arts. 108, 175, §4º e 176 do Código Eleitoral, tratam da preservação dos votos na legenda, ou seja, os votos são computados para o partido.

Somente a desfiliação injustificada é que acarreta a perda do mandato eletivo, logo, havendo prova de que o desligamento ocorreu mediante justa causa, é possível a manutenção do mandato.

Atualmente, a única possibilidade do mandatário se desfiliar ou trocar de legenda e não perder o mandato é se houver atestação de justa causa. A Lei n. 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral) trouxe uma inovação em relação à matéria de desfiliação ou mudança de partido, que antes era regulamentada apenas pela Resolução TSE n. 22.610/2007, no que recebia fortes influxos da jurisprudência. Mediante a inclusão do art. 22-A na Lei n. 9.096/95, o legislador considerou como justa causa a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; a grave discriminação política pessoal; a mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, proporcional ao término do mandato vigente. Denota-se, à vista disso, que a finalidade do legislador não foi outra senão a de trazer um rol restrito e taxativo às hipóteses de desfiliação ou mudança de partido com justa causa, especialmente para tentar amainar a proliferação de interpretações fugidias e cambiantes.

É importante compreender o contexto da exigência da fidelidade partidária e da introdução das hipóteses de justa causa para desfiliação, sem perda de mandato. O Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a mudança de agremiação de parlamentar eleito pelo sistema proporcional dá ao partido o direito de reter sua vaga no julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604. Tal decisão confirmou interpretação já realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta nº 1.398/2007³. Nessas ocasiões, tanto o TSE, quanto o STF já reconheceram a existência de hipóteses excepcionais em que a mudança de partido político não acarretaria a perda do cargo pelo parlamentar, como mudança significativa de orientação programática do partido e prática odiosa de perseguição.

Uma vez criado o instituto, era necessário garantir aos parlamentares um procedimento próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa.

3 Idem it. 1

Por determinação do STF a regulamentação desse procedimento coube ao TSE, o que ocorreu por meio da Resolução nº 22.610/2007, que incluiu previsão expressa de justa causa para desfiliação partidária: "(I) incorporação ou fusão do partido; (II) criação de novo partido; (III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e (IV) grave discriminação pessoal". A constitucionalidade formal da Resolução expedida pelo TSE foi cancelada pelo STF, afastando-se a tese da ocorrência de usurpação de competência legislativa.

Convém enfatizar que no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.604, anteriormente mencionado, dispôs que "ao levar em consideração que, no Brasil, a eleição de deputados e vereadores faz-se pelo sistema da representação proporcional, sendo, portanto, o destinatário do voto o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida". Nesse sentido, o eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação. Sendo a fidelidade partidária necessária ao sistema constitucional vigente.

A fidelidade partidária, nos termos em que está posta no sistema constitucional brasileiro e na linha da interpretação dada pelo STF, constitui uma regra que traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura.

3.1 DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA POR PERSEGUIÇÃO POLÍTICA-PESSOAL E A LIBERDADE DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR

A temática da fidelidade partidária vem provocando, há muito, acalorados debates no cenário político. Seus defensores sustentam que ela fortalece a ligação entre a vontade do eleitor e o exercício do mandato por parte de seu representante. Seus opositores alegam que ela enseja uma ditadura dos partidos, na qual burocracias não eleitas prevalecem em detrimento de parlamentares ungidos pela vontade popular.

Segundo Silva e Santos (2013), pode-se afirmar que a fidelidade partidária é um princípio expressamente adotado na Constituição da República de 1988, em seu art. 17, § 1º, que reflete a importância dos Partidos Políticos e da manutenção — ou proteção — de sua ideologia política. Fidelidade partidária não pode, portanto, ser confundida com obediência partidária, ou mera submissão. O conjunto dos elementos que compõem a existência do partido é

um grupo de pessoas que compartilham um ideário em comum. É a este ideário que os mandatários e filiados devem ser fiéis.⁴

O Ministro Admar Gonzaga⁵ dispôs sobre o vínculo entre parlamentar e partido:

essa vinculação significa que, ressalvadas as hipóteses legais de justa causa, o parlamentar deve exercer o mandato ao qual se elegeu, em sintonia com a vontade popular e partidária em toda a sua extensão, que viabilizou a sua ascensão ao cargo eletivo, ou seja, deve representar e honrar os interesses dos eleitores que o sufragaram a agremiação que deu suporte à sua candidatura, durante todo o seu período mandato.

A grave discriminação política pessoal, prevista na legislação eleitoral dentre as hipóteses de justa causa, talvez seja o critério que possui maior caráter subjetivo e dificuldade de caracterização. Por isso, merece ser especificado de maneira detalhada, até para que se possa fazer uma distinção entre o que seriam meras desavenças de cunho personalíssimo, aquelas que se encontram protegidas pela autonomia partidária, e aquelas questões efetivamente vinculadas à vida político-partidária e que justificam a desfiliação do parlamentar.

Nesse contexto, a doutrina eleitoralista, no intuito de definir essa justa causa de alto grau de subjetividade, assim delimitou:

O que se deve entender por essa cláusula? Não se pode negar o alto grau de subjetivismo que lhe é subjacente, o que dificulta o seu exato delineamento. De todo modo, a discriminação deve ser grave, de natureza política e pessoal. Quanto à gravidade, tem-se que o que é grave para uns pode não o ser para outros; o padrão de normalidade (assim como o de moralidade) varia entre as pessoas, no tempo e no espaço – até mesmo o clima e a geografia podem definir diferentes padrões de comportamento, percepção e julgamento. Quanto à natureza, a discriminação deve ser política (e não moral, por exemplo), e de ordem pessoal, pelo que deve referir-se à pessoa do mandatário e não a terceiros. O órgão judicial não poderá afastar-se desses parâmetros ao apreciar o conflito que lhe for submetido. Na concretização da presente cláusula, há que se encarecer os princípios da tolerância e da convivência harmônica, de sorte que meras idiossincrasias não poderão ser havidas como grave discriminação política pessoal. Somente poderão ser assim considerados fatos objetivos (não cogitações subjetivas), determinados (não genéricos), individuais (não aplicáveis a muitos filiados), concretos (não abstratos), sérios (não revestidos de animus jocandi), injustos e repudiados pela consciência jurídico-política-moral, e, ainda, que “revelem

4 Neste ponto é importante destacar que controle de partidos políticos por um pequeno grupo de pessoas, comumente chamados “caciques”, não corresponde a um ideal democrático bem como desvirtua a concepção de partido político e mesmo de fidelidade partidária.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta 0600159-55.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 10/05/2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=296014&noCache=387809468>>. Acesso em: 13/04/23.

situações claras de desprestígio ou perseguição" (GOMES, 2022, p.197).

A grave discriminação política pessoal ocorre quando há tratamento injusto e desigual atribuído pela legenda e seus órgãos diretivos a um filiado. Essa hipótese apresenta uma possibilidade ampla e de subjetiva caracterização, diante da dificuldade de se estabelecer um critério que defina sua ocorrência, mormente em virtude da complexidade das relações constituídas dentro do contexto político-partidário. Por ser um conceito fluido e cambiante, deve ser atestado com base em um conjunto probatório robusto, que possa afastar as subjetividades do alegado. A própria locução já traz o adjetivo "grave", de modo a indicar que meros dissabores em solo partidário não são aptos a satisfazer o requisito. Vê-se que essa hipótese de justa causa para a desfiliação partidária demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, na qual deve ser demonstrada mediante a identificação de fato específico, de forma tópica e fundamentada, para a correta subsunção do fato à norma.

De outra parte, parece evidenciado que ao agente provocador da situação de insuportabilidade não é dado socorrer-se da justificativa de grave discriminação, pois havendo comprovação de que o fato que deu origem à grave discriminação pessoal foi preparado por quem tinha interesse futuro de se desligar da agremiação, será descabida a justificativa.

Segundo Rodrigo L. Zilio (2023, p.158):

Trata-se de uma cláusula aberta na medida em que a nomenclatura adotada possui elevado grau de indeterminação. A discriminação ocorre quando há um tratamento diferenciado em relação aos demais filiados, de modo a causar constrangimento ou expor determinada situação de desigualdade. A justificativa exige que a discriminação seja pessoal, motivo pelo qual é insuficiente que hostilidade genérica (...) É indispensável que a discriminação venha atingir filiado de modo direto e pessoal, ainda que tenha repercussão em terceiros.

O Professor Marcos Ramayama (2016, p. 300) acrescenta que:

(...) quanto ao tema relativo à grave discriminação, exige-se que ela seja "política pessoal". Significa que deve existir uma conexão casual discriminatória com as posições políticas do filiado em relação aos programas e normas contidas no Estatuto do Partido ou perseguições efetivas que impeçam o direito de voto ou de acesso aos meios de comunicação interno e externo.

Nesse sentido, qualificar uma grave discriminação pessoal que caracterize a justificativa não é uma tarefa das mais fáceis, principalmente por tratar-se de um tema amplo e que permite interpretações subjetivas. O problema agrava-se quando se passa a analisar outros critérios. Animosidade, falta de espaço no cenário político e representatividade na legenda partidária, divergências políticas, são outros argumentos constantes nas ações de

desfiliação por justa causa (ARANHA, 2011). Representa, portanto, um grande problema de ordem subjetiva a caracterização dessa discriminação.

Ainda que seja de grande relevância ao desenvolvimento da democracia representativa, a fidelidade partidária não pode suprimir o próprio parlamentar. Nesse sentido, não se pode permitir a desnaturação do instituto, de forma a permitir a emergência da ditadura partidária ou o domínio dos oligopólios políticos. A fidelidade partidária não pode ser levada ao ponto de transformar o parlamentar em mera “boca de partido”, tolhendo-lhe os direitos mais fundamentais da república, como a liberdade de consciência, crença, convicções filosóficas e políticas (ALMEIDA; CRUZ, 2018).

Dessa maneira, a acepção jurídica do termo constrói-se no sentido de que o tratamento dado ao ofendido é injusto, em virtude de características pessoais, além de implicar na exclusão e/ou restrição em razão de raça, cor, sexo, idade, trabalho ou credo religioso. Abarca também situações nas quais se verifique de forma inequívoca que a permanência do mandatário na sua agremiação é insustentável em virtude da ocorrência de fatos que consubstanciem segregação ou preterição por motivos não razoáveis.

Alinhado a essa abordagem da acepção jurídica da expressão em comento, temos o entendimento, dado pelo Tribunal Superior Eleitoral⁶, de que grave discriminação pessoal é o ato em que a agremiação singulariza o indivíduo, dispensando a ele tratamento pior ou incompatível com os interesses observados dentro da legenda, configurando os casos de perseguição política com consequências extremamente graves para o ofendido, em que o mandatário é afastado das deliberações do partido por razões de cunho pessoal.

A grave discriminação pessoal é ato de segregação e desvalorização do bem humano componente da militância, pois durante a ocorrência da perseguição política não se deu a devida ou qualquer importância ao posicionamento político-ideológico do parlamentar evadido, que havia sido eleito pelo próprio partido, e que, em última análise, representou a vontade popular manifestada nas urnas, na qual é parte integrante a opção pela legenda partidária, com toda a carga ideária que carrega.

A individualização de um parlamentar com fins de excluir, privar, tolher ou até mesmo perseguir sua vida política colimando prejudicá-la, utilizando-se da posição que ocupa a agremiação diante do sistema representativo e da sociedade, é plenamente vedada, e constitui-se em causa mais que justificada para a desfiliação e consequente manutenção do mandato.

A Constituição Federal de 1988 tem no rol dos direitos e garantias fundamentais a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, no art. 5º, inciso VI. Nesse contexto, a fidelidade partidária não pode chegar ao

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 3895474 SP. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares. Jul.: 20/09/2010. Pub.:23/09/2010. Pág.: 14-15

ponto de transformar mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias.

Não pode também permitir a violência à consciência e a liberdade de convicção e de pensamento do parlamentar. Tampouco pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a perseguição de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade).

O instituto da fidelidade partidária deve ser usado moderadamente, sob pena de ferir a Constituição, pois a fidelidade partidária não deve servir de fundamento para a agressão de direitos fundamentais dos parlamentares, principalmente a liberdade de consciência, conseqüentemente, da liberdade de expressão.

Na lição de Clèmerson Clève (1998, p. 31), a fidelidade partidária deve ser utilizada de forma moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais do parlamentar:

Assim, mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária faculta-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência de outros dispositivos da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, § 1º, da Constituição, portanto, ensejará a emergência de um sentido falseado do Texto Constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade no âmbito partidário.

A Constituição, ao desenhar a função legislativa, entrega não um órgão do Estado, mas um Poder do Estado. A liberdade de ação de um parlamentar é um pressuposto inato à democracia representativa brasileira, sendo assegurada pela Constituição Federal, em seu art. 53, a inviolabilidade por qualquer opinião, palavra e voto.

A liberdade de expressão do Parlamentar é fundamental para democracia, pois o livre fluxo de ideias é compreendido como meio para garantir igualdade e a possibilidade de se definirem novos rumos da coletividade, na medida em que tal fluxo viabiliza o amplo debate sobre assuntos públicos, o controle e a fiscalização do poder. Ademais, possibilita a qualidade do debate público.

Os parlamentares não podem ter sua liberdade de atuação tolhida pela agremiação partidária, liberdade constitucionalmente conferida, permitindo que estes se recusem a seguir orientações do partido quando entenderem

necessário. Ademais, o espaço partidário não se pode tornar um cativeiro, onde se é retido com adversários que pretendem impor a vontade e opiniões.

Mesmo que obedeça às diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o parlamentar poderá, em determinadas circunstâncias, discordar de alguma orientação ou decisão, por razões de foro íntimo ou de natureza política, ideológica ou religiosa. Portanto, seria possível considerar a existência de hipótese de ponderação de direitos (reconhecendo o fato de inexistir direito absoluto) tendo em vista a existência de direito do partido político à fidelidade do mandatário ante o direito do próprio mandatário de exercer seu mandato livremente (direito político).

Logo, a democracia não consente com parlamentares reprimidos e censurados. A Constituição cuida de fazer dos legisladores pessoas livres e com prerrogativas em um estatuto jurídico que os permita seguirem com tranquilidade suas consciências em sua atuação parlamentar.

Importa mencionar que o atual entendimento do TSE é que não há atestação de grave discriminação nos seguintes casos: mera instauração de procedimento administrativo para averiguar eventual descumprimento de normas partidárias; e ausência de reunião do órgão partidário municipal, inativação de Comissão Provisória Municipal e a não inclusão do mandatário como membro da Comissão.

Por último, a justa causa para a desfiliação partidária por perseguição política pessoal demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, na qual deve ser demonstrada, mediante a identificação de fato específico, de forma típica e fundamentada, para a correta subsunção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro optou pelo regime democrático e pelo sistema representativo, outorgando aos partidos Políticos o monopólio das candidaturas, conferindo-lhes função essencial para o processo democrático. Nesse sentido, o mandato político é reflexo do vínculo entre eleitos e suas legendas, cujo produto ideológico e programático deve balizar a atuação do mandatário. A fidelidade partidária deve balizar a atuação política do mandatário, sendo uma via de mão dupla, o parlamentar auxilia o partido e o partido auxilia o parlamentar.

Ao considerar a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Logo, ressalvadas situações específicas de perseguição política pessoal do Parlamentar, justifica-se o abandono da legenda sem dar ensejo à extinção do mandato. A partir do momento em que o Partido impinge temor e vingança ao Parlamentar, atesta-se o déficit de democracia partidária e o desvio de finalidade a reforçar a presença de justa causa para desfiliação.

Nesse contexto, para o reconhecimento da justa causa é necessário que o filiado comprove que a divergência com o partido extrapole a discussão política e constitua fato discriminatório, que em sua essência, seja grave. Ademais, isso demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, no que deve ser demonstrada mediante a identificação de fato específico, de forma tópica e fundamentada, para a correta subsunção do fato à norma.

Por fim, os parlamentares não podem ter sua liberdade de atuação tolhida pela agremiação partidária, liberdade a qual fora constitucionalmente conferida, permitindo que este se recuse a seguir as orientações do partido quando entender necessário, pois o espaço partidário não se pode tornar um cativeiro, tampouco um ambiente de imposições e ausente de diálogo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lorena Nascimento Ramos; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza Cruz. A (in)fidelidade partidária no processo de impeachment In.: BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNADES, Flávio Couto; GUERRA, Arthur Magno e Silva. Direito Eleitoral: 30 anos de democracia. Belo Horizonte: D'Plácido. 2018.

ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para desfiliação partidária. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Vol. 25. 2011.

ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: A perda do mandato parlamentar. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 19. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.817. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 28/05/2014 Pub.: 01/08/2014. Disponível:< <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=246835654&ext=.pdf>. Acesso em: 11/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.602. Relator: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 17/10/2008. Disponível:< <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513855>>. Acesso em: 13/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.603. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 19/12/2008. Disponível:< <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513846>>. Acesso em: 13/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.604. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 03/10/2008. Disponível:< <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514122>>. Acesso em: 11/07/21.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº 20.224. Relator: Ministro Fernando Neves. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 12/9/2002. Disponível:< <http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNu>

mero=20224&processoClasse=RESPE&decisaoData=20020912&decisaoNumero=20224>. Acesso em: 11/04/23.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.526/2007. Diário de Justiça Diário da Justiça, nº 87, Seção 1, de 8.5.2007, p. 143.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 12/04/23.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta 0600159-55.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 10/05/2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=296014&noCache=387809468>>. Acesso em: 13/04/23.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária – estudo de caso. Curitiba, Juruá, 1998.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18. São Paulo: Atlas, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. Fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Caderno Virtual. v. 4, n. 16. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/80/55>>. Acesso em 15/04/2023.

PORTO. Camilo Machado de Miranda. O Presidencialismo de coalização no Brasil e as implicações do sistema partidário-eleitoral. 2019. p. 167-168. Tese (Doutorado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2019.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2016.

SILVA, Adriana Campos. SANTOS, Polianna Ferreira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal. Federal Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica– RIHJ. Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de Direito Eleitoral. 7 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

ZILIO, Rodrigo Lopez. Direito Eleitoral. 9 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.