

A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO SISTEMA MAJORITÁRIO

Edson Rubim da Silva Reis Filho¹

1. Resumo: O presente artigo trata das regras de fidelidade partidária, extraídas a partir do requisito da filiação partidária - previsto no artigo 14, §3º, V da Constituição Federal - e posteriormente disciplinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, através da Resolução 22.610/07. Aborda ainda a aplicação da referida condição de elegibilidade no sistema majoritário, assim como a eventual possibilidade de perda do mandato caso operada a troca de partido político sem justa causa.

Palavras-Chave: Fidelidade Partidária; Sistema Majoritário; Partido Político; Troca sem Justa Causa; Perda de Mandato.

3. Abstract: This article deals with party loyalty rules, **drawn from the party membership requirement** - laid down in article 14, §3º, V of the Constitution - and later disciplined by the Superior Electoral Court, through Resolution 22.610/07. It also addresses the application of the eligibility condition in the majoritarian system, as well as any possibility of **disqualification from holding office** if operated the exchange of political party without cause.

Keywords: Party Loyalty; Majority System; Political Party; Exchange without cause; Loss of office.

1. INTRODUÇÃO

Dispõe a Constituição, em seu artigo 14, sobre o exercício da soberania popular através de plebiscito, referendo, iniciativa popular e do voto, no que se convencionou denominar de direitos políticos ativos. Trata-se de instrumentos que densificam o regime democrático e a noção de democracia semidireta, em que a população ora participa diretamente das decisões políticas, ora indiretamente.

A Carta Política cuidou ainda de traçar linhas gerais acerca dos direitos políticos passivos, isto é, da capacidade eleitoral passiva, de ser votado. Com efeito, a possibilidade de elegibilidade do indivíduo denota outra vertente do exercício da soberania popular, sendo igualmente tutelada pelo constituinte originário. Ocorre que tal faculdade não é autorizada de forma incondicionada, de modo que se demanda o necessário preenchimento de requisitos mínimos, previstos na própria Constituição e disciplinados em sede infraconstitucional.

Almeida (2012, p.81/82), ao tratar do tema, assim dispõe:

1 *Edson Rubim da Silva Reis Filho. Analista Judiciário do TJ/AM. Especialista em Direito Constitucional.

Os direitos políticos passivos ou capacidade eleitoral passiva têm a ver com a elegibilidade da pessoa ou o direito de ela ser votada. São as condições ou os requisitos exigidos do cidadão para ser votado e, uma vez eleito, poder ocupar determinado cargo público eletivo.

Nessa ordem de pensamentos, o parágrafo 3º do aludido art. 14 trata das condições de elegibilidade daqueles que visam à obtenção do mandato eletivo, dentre as quais se destaca a filiação partidária, prevista no inciso V do fragmento normativo e a seguir colacionada:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...];

V - a filiação partidária;

2. A PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA

Entende-se por filiação partidária o estabelecimento de um vínculo necessário do cidadão a determinado partido político, por período mínimo legalmente determinado – 6 (seis) meses, de acordo com a Lei 13.165/2015 -, para que, assim, viabilize a sua candidatura. A justificativa da exigência reside no fato de o nosso país não admitir candidaturas avulsas, concebendo como essencial ao processo eleitoral a participação através de partidos políticos. Novamente, transcreve-se o magistério de Almeida (2012, p.89):

Toda pessoa que resolva se candidatar a determinado cargo público eletivo deverá fazê-lo por intermédio de uma agremiação partidária. No Brasil, diversamente do que se dá nos Estados Unidos, por exemplo, não existe candidatura avulsa, isto é, sem a intermediação de um partido político. O prazo mínimo de filiação partidária para concorrer a um cargo eletivo é de um ano antes das eleições (data da realização do primeiro turno), mas é facultado aos partidos políticos estabelecer em seus estatutos prazo maior para que seus filiados possam participar de convenção para escolha de candidatos.

Ocorre que a filiação partidária não exaure a sua importância apenas no preenchimento das condições de elegibilidade para a participação no processo eleitoral, produzindo efeitos jurídicos para além da eleição, diplomação e posse do candidato. Deveras, a despeito de inexistir norma expressa na Constituição ou legislação infraconstitucional, desde 2007 a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se inclinou no sentido de que a infidelidade partidária (troca de partido sem justa causa), salvo raras exceções - como a janela partidária de 30 dias autorizada pelo art. 22-A Lei 13.165/2015

e, recentemente, pela Emenda Constitucional n.º 91/2016 -, implica a perda do mandato eletivo adquirido.

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. **A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato.** Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. **O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.** 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada.

(STF - MS: 26602 DF, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 04/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008)

Posteriormente, o TSE ratificou a sua posição institucional e normatizou a compreensão por meio da Resolução TSE 22.610/07, a qual determinou, em seu artigo 13, que as desfiliações sem justa causa consumadas após o dia 27 de março de 2007, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e após o dia 16 de outubro daquele mesmo ano, quanto a eleitos pelo sistema majoritário, ensejariam a perda de cargo eletivo. Trata-se de diploma que ratificou o entendimento da Corte Suprema, senão vejamos:

[...] **Res.-TSE nº 22.610/2007**. Disciplina. Processo. Perda de mandato eletivo. Alegação. Ilegalidade. Improcedência. Precedente. 1. Conforme já decidido pelo Tribunal no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 3.668, relator Ministro Arnaldo Versiani, de 20.11.2007, não há falar em ilegalidade da Res.-TSE nº 22.610/2007, que disciplinou os processos de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. 2. **Esta Corte superior, ao editar essa resolução, apenas deu cumprimento ao que decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nos 26.602, 26.603 e 26.604.** [...]

(Ac. de 27.3.2008 no AgRgMS nº 3.713, rel. Min. Caputo Bastos; no mesmo sentido o Ac. de 20.11.2007 no AgRgMS nº 3.668, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

Não obstante a previsão expressa de que tanto os candidatos eleitos pelo sistema proporcional – Vereadores, Deputados Estaduais e Federais – como aqueles que se submeteram ao sistema majoritário – Prefeitos, Governadores, Senadores e Presidente da República – incorreriam nas regras de infidelidade partidária, certo dissenso exsurgiu acerca da abrangência do dispositivo. E isso porque, segundo parte da doutrina, a participação dos partidos políticos na eleição dos candidatos, a depender do sistema eleitoral adotado, teria maior ou menor amplitude, possuindo, por vezes, diminuta importância na escolha do candidato, de modo que, nessas situações, não seria justa a perda do mandato pela mera troca de partido político, ainda que sem justa causa, sob pena de desconsideração da soberania popular e do regime democrático.

Tal distorção seria visualizada nas eleições regidas pelo sistema majoritário, em que o candidato eleito seria aquele que obtivesse o maior número dos votos válidos (CRFB/88, art. 77, § 2º), diferentemente do que ocorreria no sistema proporcional, em que a escolha das cadeiras estaria diretamente interligada ao número de votos do partido político na circunscrição (quociente partidário), e não propriamente ao candidato em que se votou. Desse modo, enquanto no sistema proporcional teria primazia a figura do partido político, no sistema majoritário prevaleceria a do candidato (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88).

Lado outro, a defesa da aplicação irrestrita das regras de infidelidade partidária e perda de mandato a ambos os sistemas se embasava na ideia de essencialidade dos partidos políticos, no regime democrático e na concepção de que os candidatos do sistema majoritário também se beneficiavam da estrutura partidária para se elegerem, de forma que o sucesso no pleito também deveria ser creditado ao partido político a que filiado, coibindo-se a troca de partido, sem justa causa, durante o exercício do mandato.

Inferre-se das posições antagônicas que a dicotomia residiria, basicamente, na pretensa violação da soberania popular – tese da inaplicabilidade da perda de mandato ao sistema majoritário – e a na desconsideração do papel institucional dos partidos políticos – tese da aplicação integral das normas de infidelidade ao sistema majoritário. Ademais, em última análise, o próprio regime democrático serviria de pano de fundo da defesa de cada uma das posições.

3. A POSIÇÃO DO STF E A INAPLICABILIDADE AO SISTEMA MAJORITÁRIO

Seja porque visualizada zona de tensão entre dispositivos constitucionais – artigos. 1, 14 e 17 -, seja porque a controvérsia tangenciava a (in) constitucionalidade da Resolução TSE 22.610/07, caberia ao STF, guardião das normas constitucionais, a definição sobre o tema.

Ocorre que, para o exame da matéria de fundo, o Pretório Excelso teria de superar questão afeta ao próprio objeto suscetível de impugnação via controle concentrado, qual seja, a possibilidade de reanálise da constitucionalidade de diploma anteriormente já apreciado, visto que, em outra oportunidade, o STF já havia sido convocado a se manifestar sobre a constitucionalidade formal da resolução em comento (ADI 3999-7/DF e ADIN 4.086/DF), tendo, naquele momento, afastado a existência de vícios e pugnado pela declaração de sua compatibilidade com a Constituição.

Pontue-se, contudo, que o exame, à época, operou-se apenas sob aspectos formais do ato normativo, inexistindo óbice para posterior verificação da adequação material do diploma com as normas constitucionais. De mais a mais, é corrente na Teoria da Constituição que o órgão encarregado da jurisdição constitucional pode apreciar novamente normas já declaradas constitucionais em outro momento, inexistindo qualquer fenômeno preclusivo ou vinculante às decisões anteriormente proferidas, sob risco de se admitir o indesejável fenômeno da fossilização da Constituição.

Nesse diapasão, a Constituição da República é clara no limitar a extensão dos efeitos vinculantes da decisão definitiva de mérito, proferida pelo STF, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo (art. 102, § 2º):

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos **demais órgãos do Poder Judiciário** e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Nessa esteira, em 2013, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081/DF, cuja relatoria ficou a cargo do Ministro Luís Roberto Barroso, que questionava a constitucionalidade do artigo 10 e do aludido artigo 13 da Resolução 22.610/2007. Pondo fim à celeuma, o STF consignou inexistir óbice ao reexame da constitucionalidade da resolução e, ao apreciar o mérito da ação em julgamento ocorrido em 27.05.2015 (veiculado no Informativo 787), a Corte votou, por unanimidade, pela procedência da ação, nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO.

1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.
2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.
3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. **As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CRFB/88, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput).**
4. **Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.**

4. CONCLUSÃO

Destarte, consoante a decisão alhures mencionada, a regra da fidelidade partidária deve ser aplicada exclusivamente aos candidatos eleitos pelo sistema proporcional, afastando-se qualquer compreensão no sentido de que a perda de mandato por infidelidade partidária se sustenta no sistema majoritário.

Entendimentos em sentido contrário, além de violar a autoridade da decisão do STF (art. 102, I, I, da CRFB), contrariam a própria essência da soberania popular (artigo 1º, parágrafo único; e 14), vez que no sistema majoritário os eleitores votam em candidatos, e não em partidos políticos, não se aplicando a regra do quociente eleitoral. Ademais, embora relevante o papel dos partidos, não se poderia invocar o seu fortalecimento como fundamento para violar a soberania popular, ao retirar mandatos de candidatos escolhidos legitimamente por votação majoritária.

Desse modo, a Resolução TSE 22.610/2007, ao equiparar os sistemas proporcional e majoritário para fins de fidelidade partidária, violou a natureza dos sistemas eleitorais, desvirtuou a jurisprudência do STF sobre o tema e, sobretudo, feriu de morte a soberania popular.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 6 Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5081/DF – Distrito Federal. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4513055>> Acesso em: 24 / fev. / 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 27.3.2008 no AgRgMS nº 3.713. Relator Desembargador Min. Caputo Bastos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>> Acesso em: 24 / fev. / 2016