



Revista do TRE/RS

Ano I — Número 1 — Setembro a dezembro de 1996

Fidelidade Partidária

Des. Celeste Vicente Rovani⁵
Dr. Marco Antônio Duarte Pereira⁶

Sumário: 1. Inclinação política do homem; e diretrizes de condução do poder. 2. Democracia e bem comum. 3. Partidos políticos - canais de opinião pública e instrumentos do exercício do poder. 4. Atuação partidária por teses-meios. 5. Características dos partidos políticos. 6. Fidelidade partidária e a conduta dos partidos pátrios. 7. A falta de fidelidade dos parlamentares e a perda do mandato. 8. E os detentores dos cargos executivos? 9. Indagações. 10. Reforma partidária. 11. Conclusão.

1. O homem, já dizia Aristóteles, é um ser político, vale dizer, vive em sociedade e por ela se interessa.

Assim, o desejo de comunicação, inerente à própria natureza humana, encontra, no meio social, mecanismos que atuam, quer no sentido do estímulo, quer no da inibição.

Significa, em outras palavras, que a sociedade humana organizada atua sobre o arbítrio humano, ora propiciando-lhe meios de manifestação para sua realização, ora privando-o, ou tentando fazê-lo.

No seio das organizações sociais, o indivíduo, de um lado, encontra a indispensável cooperação, seja material, seja moral, para a consecução de objetivos que, solitariamente, jamais alcançaria e, de outro lado, organizações so-

ciais a atuarem como freios à realização de objetivos individuais socialmente indesejáveis.

De consequência, a questão preponderante, em qualquer sistema social organizado, é a que contempla as diretrizes da conformação e da destinação do poder, na medida em que delas provém sobretudo, ainda que secundariamente, a definição dos fatores estimulantes e dos fatores de inibição da conduta humana.

2. O valor *democracia* compreende, pois, a forma de instituição, legitimação, manifestação e destinação do *poder*, do qual é titular o povo que o exercita por meio de representantes.

Mas, o poder não tem finalidade em si mesmo, de vez que se constitui em ferramenta-meio para a consecução de determinados objetivos, os quais, por sua vez, se inspiram em valores extraídos, via de regra, do tecido social, e que compõem o que se pode denominar de objetivos radicados no senso-comum médio.

Esses valores são elaborados espontaneamente ou através de movimentos descendentes, partindo do topo para a base da pirâmide social, a ensejar novo campo de análise psicossocial, cuja análise refoge do presente enfoque.

A verdade é que a razão humana, transcendendo ao arquétipo instintivo, conduz à diversidade de valores e de condutas, que, no campo político, embora atenuada quanto aos fins do poder, por convergir, ao menos teoricamente, para o bem-comum, mostra-se ricamente variada e divergente em relação aos meios.

Prova de tal assertiva é o fato de que, no tocante aos meios, tanto as doutrinas estatizantes quanto o liberalismo do "laissez faire" agitaram a bandeira do

⁵ Desembargador do Tribunal de Justiça, Vice-presidente e Corregedor Regional Eleitoral do TRE

⁶ Secretário Judiciário do TRE

bem-comum, com cartilhas, porém, radicalmente antagônicas.

Trata-se, pois, sob o prisma do próprio homem e de sua natureza eminentemente social, não da questão do poder em si mesmo, mas de sua instrumentalização finalística, isto é, como instrumento para a implementação de meios a um objetivo comum para as coletividades, sejam elas homogêneas ou heterogêneas.

3. O instrumento institucional para o exercício do poder, que cuida da implementação de meios, ainda é o *partido político*, embora hodiernamente ganhem crescente expressão as chamadas organizações não-governamentais (ONGs).

A razão de ser dos partidos políticos é, precisamente, a canalização da opinião pública e a incorporação de teses-meios como propostas de justificação e de exercício do poder.

Ora, as teses-meios nada mais são do que a alma, a ideologia encarnada pelo partido e seus adeptos e a conseqüente execução.

Os partidos políticos, destituídos de tais objetivos, a representarem compromissos universais, não passam de meros veículos de disputa de cargos públicos, conhecidos como *siglas de aluguel* ou como *fisiológicos*.

4. A questão apresenta, ainda, uma segunda faceta.

É curial e imprescindível mesmo que os partidos políticos, consistindo em teses-meios, vinculadas a compromissos publicamente assumidos, se apresentem funcionalmente homogêneos e ideologicamente sólidos, sob pena de se lhe não justificar a existência.

A democracia só pode se efetivar concretamente quando os partidos políti-

cos, repelindo as teorias das candidaturas avulsas, se distinguem uns dos outros, com um mínimo de nitidez, pela realização pertinaz de suas teses-meios e pela coerência de atuação de todos os seus filiados.

5. Os partidos políticos, erigidos em canais institucionais pelos quais se deve expressar a diversidade dos objetivos coletivos realizáveis através do poder, apresentam as seguintes características de todo indispensáveis: *identidade*, segundo a qual cada partido político se distingue claramente dos demais; *coerência*, de modo a afirmar-se em seus contornos, na ação política; e *unidade de ação*.

6. Assim, a questão da *fidelidade partidária* resulta como mera decorrência desse contexto político-partidário.

Na medida em que o eleitorado dispõe, diante de si, de um quadro partidário dotado de identidade, coerência e unidade de ação, o postulante ou o detentor de mandato eletivo, necessariamente, se vê vinculado a esse panorama e a fidelidade partidária se impõe natural e espontaneamente.

Inteiramente diversa é a situação partidária vigente, de modo particular, no Brasil. Mormente, parlamentares mudam, durante uma única legislatura, de partido uma ou mais vezes, sem o menor pudor e a menor conseqüência.

Ressalvadas raríssimas exceções, não há partidos políticos ideológicos, dotados de identidade e coerência suficientes, capazes de sobrepor as teses-meios acima dos interesses das pessoas. E, assim, são muitas as faces com que cada partido político se apresenta, acorrentado, quase sempre, às conveniências e aos projetos políticos de seus dirigentes.

Em verdade, a questão da fidelidade

partidária é um dado secundário, um subproduto da verdadeira questão que é a realidade partidária no País, infestado de siglas que não representam coisa alguma, senão veículos de satisfação de pretensões individuais.

E, como consequência de tudo isso, a proliferação incessante e maléfica de partidos, que, não raro, têm meia dúzia ou pouco mais de filiados, sem expressão, portanto, política.

7. Sob um prisma simplista, bastaria, aparentemente, que o Congresso Nacional incluísse, por via de emenda constitucional, dispositivo que assegurasse aos partidos políticos, além do monopólio das candidaturas, já existente, também o dos mandatos. Conseqüentemente, os mandatos pertenceriam aos partidos políticos, observadas tão somente as regras da distribuição das vagas, segundo o sistema vigente - proporcional, distrital misto ou distrital.

E as diretrizes partidárias estabelecidas, segundo as normas internas de cada grei, vinculariam, segundo o âmbito de competência do órgão deliberativo, a todos os detentores de mandato eletivo, no mesmo patamar de abrangência.

Inobservada a norma partidária firmada, o detentor do mandato estaria sujeito a sua perda, segundo as normas estatutárias do partido.

A eficiência e eficácia de tais providências enfrentariam, entretanto, sérios riscos e encontrariam obstáculo de ordem jurídica, eis que a questão percorreria naturalmente as instâncias partidárias para ser decidida, ao final, no seio da Justiça Eleitoral, por força do art. 5º, XXXV, da CF.

Dessa forma, tais procedimentos dificilmente se esgotariam a tempo de produzirem resultado final útil, já que a rea-

lidade quotidiana demonstra que as pendengas relativas a tais questões, de modo geral, se resolvem, após percorrer as instâncias partidárias e ou jurisdicionais, quando, certamente, já estaria cumprido o mandato eletivo.

8. Outro aspecto da questão há de ter em conta a forma de implantação da fidelidade partidária relativamente aos detentores de cargos executivos, os quais, talvez mais acentuadamente que os parlamentares, comportam-se de maneira ainda mais independente, em relação aos próprios partidos, frequentemente jungidos à natureza do cargo executivo que distancia a teoria da prática.

Por outro lado, sendo os cargos executivos fruto de eleição majoritária, como, aliás, os cargos dos senadores da República, a tese de que o mandato pertence ao partido, e não ao candidato ou ao eleito, torna-se ainda mais vulnerável, bastando que se cogite da hipótese de um governador de Estado ou presidente da República cassado pelo próprio partido e destituído do poder.

Até que ponto seria desejável instituir instrumentos legais que permitam que a deliberação de um órgão partidário revogue um mandato popular?

Resta, assim, ressaltada outra faceta do problema.

Esses são os aspectos que não podem ser ignorados, na defesa da fidelidade partidária, e que fazem retornar a análise ao núcleo da questão.

9. É possível fidelidade partidária em um contexto caótico de partidos políticos destituídos de identidade, de genuíno conteúdo distintivo, em relação aos demais?

É possível cogitar-se de fidelidade na atual *geléia-geral* partidária?

Reside nesse ponto a questão essencial.

Decretar-se, pura e simplesmente a fidelidade partidária, parece tão eficaz quanto decretar-se que todos sejam honestos, e a razão é simples; a fidelidade partidária é fruto da existência de partidos políticos genuinamente representativos, assentados em um ideário próprio, capaz de individualizá-lo teoricamente e de aglutinar as consciências políticas, e dotados de uma prática política coerente e, mais, sedimentados na consciência popular, na busca do bem comum.

Sem tais pressupostos, a fidelidade partidária possível será aquela resultante do decreto, com todas as dificuldades legais de efetivação sancionatória, como hoje se demonstra com as ações de impugnação de mandato eletivo, agravada a dificuldade ainda mais pelo trâmite partidário interno.

De outra parte, a solução *legalista* teria que optar pela supremacia da vontade das cúpulas partidárias, sobre a vontade das urnas e enfrentar a questão dos mandatos executivos.

10. Instalou-se, na verdade, uma discussão que gravita em torno da realidade, sem mergulhar em seu âmago, a objetivar uma solução voltada apenas para os efeitos, sem enfrentar as causas; uma pretensão de substituir o processo sócio cultural de natureza política, pela solução mágica da norma legal.

A fidelidade partidária, instituída de forma puramente *legalista*, sem enraizamento em um cenário político partidário embora levemente coerente, será folha ao vento e apenas mais uma decepção para aqueles que crêem ser possível alterar, em sua essência, a realidade social, atacando, não suas causas, mas seus efeitos através do Diário Oficial.

11. Em suma, o atual enfoque em relação à fidelidade partidária subtrai do debate a verdadeira causa do problema, a qual, certamente, se origina e se perpetua pela inexistência, quase absoluta, de verdadeiros partidos políticos e da falta de consciência cívica e ideológica dos políticos; e, sem partidos políticos autênticos, parece pouco pertinente a discussão da fidelidade partidária.

O que se deve questionar, não resta a menor dúvida, são o modo pelo qual os partidos políticos se constituem e os respectivos candidatos se habilitam para os pleitos, os requisitos para respectiva criação e sobrevivência institucional, e os critérios de aferição dessas questões, com a plena consciência de que é impossível produzir-se *em laboratório* os grandes fenômenos sociais, especialmente, a consciência política de uma nação.

Se, todavia, optarmos pelo tratamento dos sintomas, ainda assim devemos ter em mente algumas questões básicas:

I. A fidelidade partidária somente tornar-se-á efetiva com a sanção da perda de mandato, no caso de parlamentar, e, no caso de presidente da República, governador de Estado ou de prefeito municipal, com a vedação de concorrer, no próximo pleito, a qualquer cargo eletivo. Caso contrário, admitir-se-á a fidelidade partidária apenas para os parlamentares, excluindo-se os detentores de cargos executivos? Embora resultem tais mandatos de votação nominal, majoritária, não atuaram toda a máquina e recursos materiais e humanos do partido para lograr a eleição? Não eram, também essas candidaturas do partido? E o princípio republicano da isonomia dos escolhidos pelo voto popular, em se dando tratamento diverso entre parlamentares e detentores de cargos executivos, não estaria mortalmente ferido (CF, art. 5º)?

II. Entender-se-á legítimo que cúpulas partidárias revoguem a vontade das urnas?

III. Esgotadas as instâncias partidárias, disporá o Judiciário de tempo suficiente, para tornar efetiva a sanção? Poderá ser matéria de tal relevância excluída da apreciação do Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), resolvendo-se, exclusivamente, no âmbito interno de cada partido?

Quicá possam essas indagações contribuir para o aprofundamento do debate sobre a matéria que ora se trava no País.

Inativação de Militar Eleito

Dr. Wremyr Scliar⁷

A Segunda Câmara do Tribunal de Contas apreciou recentemente ato inativatório de militar transferido para a reserva remunerada por ter sido diplomado em pleito municipal, para cargo do Poder Legislativo, ainda que não tenha alcançado quociente suficiente para titular o mandato popular, sendo portanto, apenas suplente.

O ato transferidor para a reserva remunerada amparou-se na art. 102, inciso VII, da Lei Estadual nº 7.138/78, com o texto novo, segundo a Lei Estadual nº 7.841/83.

O voto condutor proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Porfírio Peixoto entendeu pela apreciação desfavorável da legalidade daquele ato, com fundamento em adequada interpretação do artigo 14, parágrafo 8º, inciso II da Constituição Federal, em consonância com aqueles dispositivos estaduais e harmonia com a Lei nº 4.737/65 - Código Eleitoral.

Trata-se de matéria relevante, abordando naquele longo voto a questão relativa ao mandato popular legislativo, natureza da diplomação, e, ainda, da suplência do corpo legislativo.

Recorda-se que o ato inativatório impugnado, em que pese a ilustre Autoridade que o firma e parecer favorável exarado pela douta Procuradoria de Justiça, transferiu para a reserva remunerada militar que obtivera votação in-

⁷ Assessor Jurídico da Presidência do TCE/RS e Professor de Direito Financeiro e Especialista em Direito Administrativo - Faculdade de Direito - PUC/RS