



TRE-CE

Suffragium

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

Volume 9 Número 15/16

Janeiro a Dezembro | 2017

FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-DOGMÁTICA PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E JURISPRUDÊNCIA DO STF

THIAGO BARRETO PORTELA

Mestre em Ordem Jurídica Constitucional (UFC), pós-graduando em
Direito e Processo Eleitoral (UNIFOR), membro da Comissão de
Direito Eleitoral, conselheiro no Conselho Consultivo Jovem
da OAB-CE e advogado.

Resumo: A presente pesquisa se vale do método analítico, por intermédio do levantamento bibliográfico atinente a doutrina de direito eleitoral no Brasil, para demonstrar os consensos e dissensos percebidos na temática da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. O trabalho desenvolvido analisa o conceito de partido político e fidelidade partidária realizando o cotejo entre as obras de diversos autores, bem como se utiliza de um estudo histórico-dogmático sobre as disposições constitucionais e legais atinentes ao tema.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Direito Constitucional. Partidos Políticos. Fidelidade Partidária.

1. INTRODUÇÃO

O partido político é uma organização composta por pessoas que se associam por terem os mesmos ideais políticos e o objetivo de influenciar ou liderar o poder político. Destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição, nos termos do art. 1º da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.

As agremiações partidárias decorrem da democracia representativa em si, originando-se da luta entre classes sociais que precisavam de instrumentos de ação para se tornarem bases estáveis e duradouras. O partido, portanto, foi desenvolvido como um mecanismo organizado para a conquista do poder ou a participação dele (SILVEIRA NETO, 1971, p. 215).

O conceito de partido é etimologicamente derivado de *pars*, em referência à parte de um todo. Com efeito, o partido tem o fito de representar o sentimento e a ideia de uma parcela do Estado. Para isso, reúne as pessoas cujos pontos de vista alusivos à estrutura do Estado e sociedade, bem como à busca do poder político para concretizar suas ideias uniformemente organizadas em um programa partidário são coincidentes (RUSSOMANO, 1972, p. 203).

Nota-se, portanto, que na política não há um entendimento “inteiro”, mas fragmentado, ou seja, dividido em partidos. Destarte, o partido político se relaciona com a fragmentariedade do pensamento político de uma nação, cuja divisão, normalmente, acontece em situação e oposição.

Quando o cidadão alcança um grau de identidade com a ideologia ou o programa partidário de determinada agremiação, poderá filiar-se ao partido e estabelecerá com a instituição um vínculo político-jurídico que possibilitará sua participação na vida político-partidária, bem como lhe oferecerá a oportunidade de conquistar um mandato eletivo nas urnas.

Por intermédio do processo eleitoral em que há participação ativa do partido político, o titular de mandato eletivo que alcança vaga no Parlamento ou Poder Executivo é, de certa forma, um advogado com amplos poderes que está obrigado a obedecer ao sistema democrático dos partidos, bem como deve justificar suas alegações perante o povo.

O princípio da fidelidade partidária impõe ao titular de um cargo eletivo que restrinja sua atuação aos limites do programa partidário, cuja base reside nas aspirações sociais que o partido se propõe a representar.

Consiste na consagração consciente e prática do integrante de um partido político, o qual atua visando a que a agremiação alcance os seus fins políticos da melhor maneira possível (CARDOZO, 1997, p. 59).

Segundo Clèmerson Merlin Clève (1998, p. 26), a finalidade do instituto da fidelidade partidária consiste na *“manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade)”*.

Com efeito, para sancionar e desestimular os casos de infidelidade partidária, são poucos os mecanismos disponibilizados pela legislação brasileira, a exemplo de punições administrativas intrapartidárias e da perda do mandato eletivo. Nesse sentido, o presente trabalho visa demonstrar a evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro e, consequentemente, das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da fidelidade partidária.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no trabalho tem por base o estudo analítico e crítico incidente sobre diversas obras de Direito Eleitoral, Direito Constitucional e da Ciência Política. Quanto ao tipo, é bibliográfica, mediante explicações embasadas em trabalhos publicados sob a forma de livros, artigos, enfim, que abordem direta ou indiretamente o tema em análise. Quanto à abordagem dos resultados, é qualitativa, buscando a qualidade máxima do trabalho e dos referenciais aqui expostos. Quanto ao objetivo é exploratório, posto que busca explorar e entende informações sobre o tema em foco.

3. A EVOLUÇÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão sobre a fidelidade partidária não é nova e ultrapassa a ordem constitucional vigente desde 1988. Desde a publicação da Lei n.º 4.740, em 15 de julho de 1965, primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), já havia a previsão sobre essa temática no intuito de sancionar os filiados ao partido que faltassem a seus deveres de disciplina e respeito a princípios programáticos.

Posteriormente, com a Constituição de 1967, em seu art. 149, tratou-se pela primeira vez da disciplina partidária em um texto constitucional. A Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969, procedeu à

seguinte alteração na Constituição, mormente sobre a perda do mandato descrita no parágrafo único:

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; e

VIII - proibição de coligações partidárias.

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

A Emenda Constitucional em comento também dispôs, em seu art. 35, que o deputado ou senador perderá o mandato se “praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152”.

Consagraram-se, perante o texto constitucional, as noções de pluripartidarismo, independência e outros critérios de organização dos partidos políticos. Nota-se, contudo, que no capítulo que versa sobre os partidos políticos, o constituinte utilizou apenas a expressão “disciplina partidária”, diferentemente da alusão que se faz hoje à dicotomia que também prevê a “fidelidade partidária”. De todo modo, trata-se da primeira previsão constitucional sobre a temática, especialmente regulando a hipótese de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária.

Por conseguinte, em 21 de julho de 1971, foi publicada a Lei n.º 5.682, segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que tratava de forma abrangente sobre normas de disciplina partidária e a perda do mandato por infidelidade partidária.

Art. 72. O Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda fôr eleito, perderá o mandato.

Parágrafo único. Equipara-se a renúncia, para efeito de convocação do respectivo suplente, a perda de mandato a que se refere êste artigo.

A Lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979, produziu algumas alterações na segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, entre as quais a introdução de uma ressalva à sanção de perda do mandato por infidelidade partidária para o caso do parlamentar que participasse como fundador de um partido novo.

Essa mudança teve como base a Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978, conforme ensina Barreiros Neto (2009, *passim*):

Com a Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978, foi acrescentada uma pequena mudança na legislação referente à fidelidade partidária, estabelecendo-se que as penalidades referentes à sua infração não se aplicariam aos membros do legislativo que eventualmente participassem da formação de novos partidos. Embora o Brasil estivesse sob a égide da validade do Ato Institucional n.º 02, de 1966, que estabeleceu o bipartidarismo, já se ventilava, naquele momento, a possibilidade de reabertura, o que terminou acontecendo no segundo semestre do ano de 1979.

Interessante destacar que a lei em estudo explicitava as situações em que a infidelidade partidária ocorria:

Art. 73. Consideram-se diretrizes legitimamente estabelecidas as que forem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do “quorum” da maioria absoluta.

Art. 74. Considera-se também descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária:
I - deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar;

- II - criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias;
- III - fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e
- IV - fazer aliança ou acôrdo com os filiados de outro partido.

Nota-se, destarte, a ênfase do legislador na regulamentação das hipóteses em que o mandatário político poderia ser punido por agir de maneira incoerente com as normas estatutárias e as diretrizes preestabelecidas.

A previsão legal das hipóteses de perda do mandato eletivo por infidelidade era acompanhada de algumas garantias para os penalizados, como bem assevera Antonio Roque Citadini (1983, p. 89): “A cassação do mandato de parlamentares que tenham cometido infidelidade partidária será sempre decretada pela Justiça Eleitoral, depois de representação do Partido, em processo onde será assegurado ao acusado amplo direito de defesa”.

Pinto Ferreira (1992, p.160) explica como se dava o trâmite descrito no art. 76 da segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos:

Pelo art. 76 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, cometida a infidelidade partidária, o partido devia em trinta dias fazer a competente representação perante a Justiça Eleitoral (TSE e TRE), requerendo a perda do mandato do infrator. O diretório nacional poderia ajuizar o pedido quanto a deputado estadual, se houvesse omissão do regional. O diretório regional também poderia representar nos trinta dias subsequentes, caso houvesse silêncio do órgão municipal.

Quando se tratasse de ato de infidelidade praticado por Senador ou Deputado Federal, somente o diretório nacional tinha o direito de representar perante o Tribunal Superior Eleitoral, após acolher o requerimento do diretório ou convenção regional com a devida instrução.

Outro dispositivo de suma relevância era o art. 77 da referida lei:

Art. 77. Quando se tratar de ato de infidelidade praticado por Vereador, a representação de que trata o art. 75 somente poderá ser apresentada mediante a aquiescência prévia da Comissão Executiva Regional, cuja decisão será irrecorrível.

Percebe-se o cuidado que o legislador teve para evitar que o mecanismo sancionador da infidelidade partidária fosse utilizado como instrumento de perseguição política local, haja vista as vicissitudes que podem ocorrer com mais frequência no âmbito da política municipal. Assim, em um eventual processo de infidelidade contra um vereador, era necessário um posicionamento da Comissão Executiva Regional para evitar alguma arbitrariedade ocasionada pelo diretório local.

Entre os anos de 1984 e 1985, o princípio da fidelidade partidária passou a perder força, haja vista as eleições presidenciais que se avizinhavam. Discutiu-se se o referido princípio seria aplicável ao Colégio Eleitoral que seria responsável pelas próximas eleições indiretas para a Presidência da República. Questionava-se, então, se os parlamentares do Congresso Nacional deveriam obedecer à diretriz de voto definida pelos seus respectivos partidos políticos sob pena de serem sancionados com a perda do mandato (BARREIROS NETO, 2009, *passim*).

O deputado federal Norton Macedo Correia então realizou consulta junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para solucionar as seguintes questões:

1. Prevaecem, para o Colégio Eleitoral, as obrigações e disposições estritas de atividade partidária definidas em lei sobre “fidelidade partidária”?
2. em caso positivo, poderão os Partidos “fechar questão” ou fixar diretrizes, inclusive definir candidaturas sem o “quorum” da maioria absoluta previsto na Lei 5682, artigo 73, “in fine”?
3. no caso de resposta afirmativa às questões anteriores, o voto dado a candidato de um Partido, por parlamentar eleito sob a legenda de outro Partido será considerado válido? (2016, online)

A discussão foi ampla e se consagrou como um importante episódio da democracia brasileira. Com efeito, o professor da Universidade Federal de Minas Gerais Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena (2016, *online*) escreveu um artigo jurídico rechaçando a possibilidade de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária em relação aos membros do Colégio Eleitoral, consoante parte das suas conclusões:

- 1ª – o Colégio Eleitoral, como órgão estatal constitucional, não se confunde com o partido político, pessoa jurídica de natureza controversa (entre o público e o privado);

2ª – embora as estruturas básicas de ambos tenham evidentemente suas raízes na Constituição, elas não se comunicam e informam institutos jurídicos diversos;

3ª – a regra sancionadora do § 5º do art. 152 da Constituição, que prevê pena para senadores, deputados federais, estaduais e vereadores, está inserida no quadro da disciplina partidária e sua fonte constitucional nesta se esgota, tomando-se o parlamentar ou edil em sua condição partidária, como membro do partido. Tal regra, de natureza penal, não comporta aplicação extensiva ou analógica, razão pela qual seu campo de aplicação constitucional se exaure no instituto e organização dos partidos políticos e tem eficácia sancionadora a membros do partido no exercício de sua atividade estatal em que se acha pressuposta a representação partidária ou por partidos: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores;

4ª – O Colégio Eleitoral é anódino, compõe-se não por partidos, mas de parlamentares e delegados, como tais, sem consideração e cor política ou partidária. Os arts. 74 e 75, da Constituição, que regulam basicamente o instituto do Colégio Eleitoral, não preveem qualquer sanção fundada em disciplinas partidária nem contém regra captadora do disposto seja no art. 152, em geral, seja em seu § 5º. A condição para ser-se membro, ou para participar do Colégio Eleitoral, é de ser Senador, Deputado ou Delegado indicado por Assembléias Legislativas. [...];

5ª – o que a Constituição comete a norma de grau inferior (lei complementar) é a “composição e funcionamento do Colégio Eleitoral”. Se não prevê pena de qualquer natureza, não será dado a norma inferior criá-la, sob pena de limitar o exercício dos poderes constitucionais ali conferidos aos seus membros. [...];

7ª – a Convenção partidária – Leis n.ºs 5.682/71 e 5.697, arts. 54 a 58 – é instituto que se contém no estrito campo da organização e da atividade partidária e não se confunde, por sua vez, com o Colégio Eleitoral, **órgão estatal**, com função específica e que, exercida a sua função, se recolhe e/ou se dissolve, apenas periodicamente reunindo-se. [...];

8ª – levando-se, mais, o argumento à sua *ultima ratio*, não se entende que se possa aplicar regra de disciplina partidária a membro do Colégio Eleitoral (originalmente de um partido), porque tenha votado em candidato que não coincida com o registro em seu Partido originário; pois se estaria aplicando pena pela prática de um ato que alcança todos os efeitos de legitimidade: a eleição. Se em sua

substância e em sua finalidade o ato não se anula (o voto é apurado, contado e válido), não se entende seja apenas o seu proferidor, por desvio formal. O absurdo jurídico é patente;

9ª – [...] Entende-se que não há, no direito público brasileiro, norma impondo, no Colégio Eleitoral, a disciplina partidária nem a votação em candidato diverso daquele do Partido originário do membro votante.

Por sua vez, o TSE decidiu que “o princípio da fidelidade partidária não era aplicável ao Colégio Eleitoral, ainda que tivesse sido editada diretriz partidária nesse sentido, pois seus membros, na qualidade de eleitores, teriam plena liberdade de manifestação” (2016, online). Para responder à consulta realizada pelo deputado federal Norton Macedo Correia, o TSE editou a resolução de n.º 12.017/1984 que continha a seguinte ementa:

COLÉGIO ELEITORAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA DIRETRIZ PARTIDÁRIA. VALIDADE DE VOTO. 1. Não prevalecem, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os arts. 75 e 75 da Constituição, as disposições relativas à fidelidade partidária, previstas no art. 152, §§ 5º e 6º, da Constituição, arts. 72 a 74, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e arts. 132 e 134, da Resolução 10.785, de 15/02/80 (Resolução 11.985, de 06/11/84). 2. Não pode o Partido Político fixar, como diretriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio Eleitoral, a obrigação de voto em favor de determinado candidato. 3. Em decorrência da liberdade de sufrágio, é válido o voto de membro do Colégio Eleitoral dado a candidato registrado por outro Partido Político.

Essa questão foi concluída com o entendimento de que o Colégio Eleitoral possuía feição suprapartidária, constituindo-se em um órgão constitucional de natureza unitária e inconfundível. Nesse passo, os parlamentares que compunham o Colégio faziam jus a uma legitimação e inviolabilidade específicas e, por isso, não seriam sancionados pelo disciplinamento jurídico da infidelidade partidária.

Empós, sobreveio na história constitucional brasileira a publicação da Emenda à Constituição n.º 25, de 15 de maio de 1985, promovendo uma abrangente reforma política. Foram alteradas inúmeras matérias, dentre as quais a alistabilidade eleitoral e os quantitativos de Deputados e Senadores no Congresso Nacional, além de revogada toda a previsão constitucional que havia sobre a fidelidade e disciplina partidárias (SOUZA, 1992, p.171).

A partir dessa reforma constitucional, ocorreram diversas violações aos compromissos entre mandatários e partidos políticos via inúmeras migrações partidárias, que culminaram no enfraquecimento de várias agremiações e, por conseguinte, da democracia (2009, *passim*).

Para José Antônio Giusti Tavares (1997, p. 88), a referida emenda retirou do País a possibilidade de representação política efetiva, pois:

O liberalismo permissivo daquela emenda instituiu, no limiar da redemocratização do país, as premissas da desintegração do sistema representativo brasileiro. Pois numa sociedade moderna e complexa de massas, em que os partidos políticos, qualquer que seja o grau de oligarquização de suas organizações, não contam com coesão e disciplina nem com os meios coercitivos legítimos para assegurá-las, não há representação política efetiva.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Constituinte originário assegurou autonomia aos Partidos Políticos para que definissem sua formação e funcionamento, bem como o regramento acerca da fidelidade e disciplina partidárias. Ademais, retirou-se do texto constitucional, dentre as hipóteses de perda de mandato por parte de Deputado ou Senador, a infidelidade partidária, conforme art. 55.

Nesse sentido, Celso Ribeiro Bastos (1989, p. 613) leciona sobre a fidelidade e disciplina partidárias na Constituição de 1988:

Isto porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação subconstitucional. No momento, a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os partidos regulem esses institutos com maior ou menor rigor. Possibilidade inexistente no regime anterior, quando as regras eram todas heterônomas.

Logo em 1989, o TSE e o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentaram a matéria novamente. No âmbito do Tribunal Eleitoral, adveio a consulta de n.º 9.914, de autoria do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame, buscando respostas sobre a possibilidade de migração de um partido para outro sem acarretar prejuízos ao parlamentar. O TSE se posicionou pela inexistência de norma sancionadora e o STF pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária:

Mandado de Segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da constituição e da lei, aos respectivos suplentes. Mandado de segurança indeferido.

Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 9.096/1995, a terceira e atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos na história brasileira. Seguindo a sistemática adotada pela Constituição de 1988, a referida lei contemplou um capítulo sobre a fidelidade e disciplina partidárias, mas não trouxe hipótese de perda do mandato em decorrência da violação a esses princípios, evidenciando que qualquer tipo de sanção deve decorrer do regramento descrito no estatuto partidário.

Entendia-se, a partir de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), nos idos da década de 1990, que o mandato pertencia ao parlamentar e a desfiliação partidária não estava compreendida entre as causas de perda do mandato eletivo.

Todavia, o TSE, em 2007, respondendo à Consulta n.º 1.398, formulada pelo extinto Partido da Frente Liberal (PFL), consolidou o entendimento de que os mandatos obtidos nas urnas pertencem aos partidos políticos pelos quais os eleitos disputaram a eleição. Destarte, a desfiliação partidária daquele que exerce o mandato eletivo dá azo para que o partido político – e, na sua omissão, o suplente e até o Ministério Público Eleitoral (MPE) – requeira à Justiça Eleitoral a perda do seu direito de representar o partido no Governo ou no Parlamento.

Dessa forma, a discussão que passou a imperar perante os Tribunais se relacionava com a seguinte indagação: O mandato eletivo pertence ao partido político ou compõe um direito subjetivo do eleito?

Gomes (2011, p. 89-90) discorre sobre a referida discussão no âmbito do TSE:

Em seu voto, o Ministro-relator César Asfor Rocha assinalou não haver “dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano

prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária”. E concluiu: “Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor”.

Nesse sentido, Velloso (2010, p. 109) assevera que na referida decisão foi firmado o entendimento de que “nas eleições proporcionais, o parlamentar eleito que se desfiliar ou transferir-se de partido, perde sua vaga para a agremiação pela qual se elegeu”.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fundamentou que razões de moralidade exigem a perda do mandato para os parlamentares que se desfiliam voluntariamente das siglas que os elegeram. Isso parte de uma interpretação intuitiva de que os políticos seguem apenas seus interesses pessoais, pois a migração partidária ocorre essencialmente nos períodos de término ou de início da legislatura. No primeiro caso porque buscam partidos com maior potencial de elegibilidade. No segundo, por estarem à procura de cargos ou repasses de verbas públicas.

Cumprе ressaltar que essa decisão da Corte Eleitoral brasileira teve grande importância na vida política do País, pois a excessiva troca de partidos durante o exercício do mandato enfraquecia a credibilidade do partido, visto que o eleitor não possuía a mínima segurança de que seu voto iria ao encontro da ideologia da qual compartilha.

Após os precedentes firmados pelo STF que confirmaram o entendimento do TSE, alguns partidos solicitaram ao Presidente da Câmara a declaração de vacância dos mandatos de alguns deputados federais que haviam migrado desses partidos. Ante a negativa do Presidente da Câmara, o STF foi instado a se manifestar por meio de vários mandados de segurança e ações diretas de inconstitucionalidade manejadas pelos partidos interessados em reaver os mandatos.

Clèmerson Merlin Clève (2016, *online*) explica que nos Mandados de Segurança de n.ºs 26.602, 26.603 e 26.604 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n.ºs 3.999 e 4.086, o STF assentou que, excepcionando-se alguma justificativa legítima, é direito dos partidos políticos preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral na situação em que o candidato eleito cancela sua filiação partidária ou se transfere para legenda diversa, a partir da data da publicação da Resolução do TSE de n.º 22.610/2007. Nesse passo, firmou-se que essas hipóteses de perda de mandato “por migração e desfiliação partidária voluntária não configuram sanção, mas, sim, decorrência lógica do regime jurídico da fidelidade partidária, pois se vive, no Brasil, uma ‘democracia partidária’”.

Portanto, a partir da Resolução do TSE de n.º 22.610, de 25 de outubro de 2007, o ordenamento jurídico brasileiro voltou a reconhecer a infidelidade partidária decorrente da desfiliação injustificada do partido político:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal.

Assim como havia na Lei n.º 5.681/1971 (segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos), a Resolução também estabeleceu algumas exceções em que a desfiliação do partido não acarretaria a perda do mandato. Destaque-se, como novidade no ordenamento jurídico, as hipóteses de incorporação ou fusão do partido, de mudança substancial ou desvio reiterado do programa do partido e de grave discriminação pessoal.

Esse entendimento permaneceu até o ano de 2015, na ocasião do julgamento da ADI n.º 5.081, quando o STF fixou a tese de que a perda do mandato em virtude da troca de partido não pode ser aplicada aos candidatos que foram eleitos por intermédio do sistema majoritário, sob pena de se ter violada a soberania popular. Assim, estabeleceu o STF na referida ADI:

[...]

2. As decisões nos Mandados de Segurança n.º 26.602, n.º 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 (CF, art. 1º, par. ún. e art. 14, *caput*).

Percebe-se, pelas razões da decisão, que o STF firmou esse entendimento por considerar que no sistema majoritário o eleitor escolhe seu representante de modo personalíssimo, a depender da “figura do candidato”. Há que se questionar, contudo, se no sistema proporcional a decisão do eleitor passa pelo mesmo crivo. Se assim o for, não há motivos para a aplicação ser distinta entre os sistemas majoritário e proporcional, mesmo que nesse último a participação do partido seja relevante para a aquisição de mais cargos políticos, haja vista que o voto foi depositado na figura de determinado candidato.

Em 29 de setembro de 2015 foi publicada a Lei n.º 13.165, um ato normativo visando à reforma parcial da legislação eleitoral brasileira. Dentre vários assuntos tratados, o legislador brasileiro positivou novamente a perda do mandato por infidelidade partidária na atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos, nos seguintes termos:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

- I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- II - grave discriminação política pessoal; e
- III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Nota-se, em comparativo com a Resolução n.º 22.610/2007, na qual a matéria até então era regulada, que a incorporação ou fusão do partido deixou

de ser considerada justa causa para a desfiliação partidária sem implicar a perda do mandato eletivo. Nesse passo, caso o partido político pelo qual o mandatário se elegeu seja incorporado, fundido ou incorpore outro partido, em tese, não há justificativa para a mudança de agremiação, exceto se restar comprovada alguma mudança substancial ou desvio do programa partidário

A filiação a uma nova agremiação também deixou de ser justa causa para a desfiliação. Por se tratar de uma hipótese objetiva em que o simples ingresso em um partido recém-criado permitia a desfiliação sem ensejar a perda do mandato, essa alteração certamente desestimulará a criação de partidos baseados na simples motivação de acomodar aliados políticos de outros partidos. Afinal, o partido político tem o fito de representar determinado pensamento político que está presente na sociedade, jamais os interesses privados de líderes políticos.

A principal novidade legislativa decorrente dessa minirreforma diz respeito à criação da “janela da infidelidade partidária” ou “janela eleitoral” (2016, *online*). Trata-se de um período, demarcado por um termo inicial e final, no qual se permite a livre migração dos mandatários políticos entre os partidos registrados no TSE, sem prejuízo de eventual perda do mandato.

Ressalte-se, para finalizar essa temática, que o Congresso Nacional promulgou em 18 de fevereiro de 2016 uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) abrindo uma nova “janela” (2016, *online*) e também alterando a fidelidade partidária com o acréscimo do § 12 ao artigo 14 da Constituição Federal, que passará a ter o seguinte texto:

§ 12. O detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo nos casos de grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela agremiação e de criação, fusão ou incorporação do partido político, nos termos definidos em lei.

Ante o panorama histórico exposto, torna-se perceptível que os princípios da fidelidade e disciplina partidária possuem uma importância que transcende inúmeros ordenamentos jurídicos aos quais o Estado brasileiro se submeteu. Verifica-se que o disciplinamento da matéria foi diversificado na medida do período vivido e avançou em paralelo à noção de maior ou menor valorização dos partidos políticos.

4. CONCLUSÃO

A boa formação da vontade política como consequência direta dos direitos políticos fundamentais, bem como o papel dos Partidos Políticos, são pontos essenciais para o bom funcionamento do Estado, e se relacionam a outros tantos temas que são muito caros para a sociedade. O conhecimento do papel do Estado na prestação de serviços públicos, o combate à corrupção, a publicidade, entre outros fatores, passa por uma correta compreensão e funcionamento dos Partidos Políticos.

Nesse sentido, a evolução histórica da disciplina e fidelidade partidárias demonstrou a relevância desses institutos. Notadamente, em determinado episódio, resultaram em empecilhos para a redemocratização do País e foram afastados do ordenamento jurídico. No entanto, o seu retorno trouxe novas discussões para a representação política do País.

Nesse sentido, com a minirreforma eleitoral promovida pela Lei n.º 13.165/2015, novos desafios surgiram com a positivação da perda do mandato pela desfiliação do partido sem justa causa, pois se de um lado foi demonstrado o fortalecimento do partido político, de outro ele foi flexibilizado com a definição das “janelas partidárias”.

REFERÊNCIAS

APROVADA PEC que abre janela para troca de partidos. *Agência Senado*, 9 dez. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/09/aprovada-pec-que-abre-janela-para-troca-de-partidos>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BENITES, Afonso. Congresso deve mudar de cara após janela da ‘infidelidade partidária’. *El País*, 14 fev. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/11/politica/1455222249_817279.html>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 5.081/DF, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Julgamento: 27/05/2015, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe 162, Divulg 18.8.2015, Public. 19.8.2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia/NoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 113, de 2015*. Brasília: Senado Federal, 2015c. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

_____. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *DOU de 26.11.2015*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2015d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 8 jan. 2016.

_____. Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *DOU de 7.6.2010*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2>. Acesso em: 1º fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, *ADI 3.999*, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julg. em 12.11.2008, DJe-071, pub. 17.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal, *MS 26.602*, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-197, pub. 17.10.2008a.

_____. Supremo Tribunal Federal, *MS 26.603*, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-241, pub. 19.12.2008b.

_____. Supremo Tribunal Federal, *MS 26.604*, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-187, pub. 03.10.2008c.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *CTA n. 1.398/DF, Res. n. 22.526, de 27 de março de 2007*. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. 2007a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. *Resolução n.º 22.610, de 25 de outubro de 2007*. 2007b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. *Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. DOU de 1º.10.1997. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. *Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU de 20.9.95. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta n.º 9.914, Resolução n.º 15.090, de 2 de março de 1989*. Relator(a) Min. José Francisco Rezek, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 14/07/1989a, Página 12106 BEL - Boletim Eleitoral, Volume 464, Tomo 1, Página 444.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS 20.927*, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/1989b, DJ 15-04-1994 PP-08061 Ement VOL- 01740-01 PP-00130. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado, 1988.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleição de 1985: fidelidade partidária no Colégio Eleitoral*. 1985a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/eleicao-de-1985-fidelidade-partidaria-no-colegio-eleitoral>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. *Emenda Constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. DOU de 16.5.1985. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1985b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 8 jan 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n.º 12.017, de 27 de novembro de 1984*. Colégio Eleitoral. Fidelidade partidária. Diretriz partidária. Validade de voto. Brasília, 1984. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria>>. Acesso em: 8 jan 2016.

_____. *Lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979*. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Modifica dispositivos da Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n.º 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei n.º 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. DOU de 20.12.1979. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm#art1>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971*. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. DOU de 21.7.1971 (retificado em 23.7.1971). Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682impressao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. DOU de 20.10.1969 (retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969). Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc _anterior 1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. DOU de 24.1.1967. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965*. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. DOU de 19.7.65. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CARDOZO, José Carlos. *A fidelidade partidária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.

_____; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do STF. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4492, 19 out 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43664>>. Acesso em: 1º fev. 2016.

CITADINI, Antonio Roque. *Lei Orgânica dos partidos políticos: comentários, notas e jurisprudência*. São Paulo: Max Limonad Ltda., 1983.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

GARCIA, Gustavo. *Congresso promulga PEC que abre janela para troca de partido*. G1, 18 fev. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/congresso-promulga-pec-que-abre-janela-para-troca-de-partido.html>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*: 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva: São Paulo, 1972.

SILVEIRA NETO, Honório. *Teoria do Estado*. São Paulo: Max Limonad, 1971.

SOUZA, Amaury de. O sistema político-partidário. In: JAGUARIBE, Helio (Org.). *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 171.

TAVARES, José Antonio Giusti. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: _____ (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 267-395.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *A infidelidade partidária e o Colégio Eleitoral*. *Revistas de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 84, p. 164-166, out./dez. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181578/000414203.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 8 jan 2016.