



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 3 Número 1 jan./abr. 2008

A TITULARIDADE DOS MANDATOS

A questão mais instigante da reforma política, sempre na pauta do Congresso, é a da titularidade dos mandatos: pertence ela aos partidos ou aos parlamentares?

Três acontecimentos, na primeira metade do 2007, deram premente atualidade à pergunta.

Primeiramente, o Senador Marco Maciel (DEM/PE) apresentou, em fevereiro, Proposta de Emenda à Constituição pela qual se acrescentava, ao art. 17, da Carta, um parágrafo que dispunha:

Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que se desligar do partido pelo qual tenha concorrido à eleição, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

Na justificativa de sua proposição, dizia ele que bem se poderia entender que a intenção dos formuladores de nosso sistema proporcional fora “a de conferir, aos partidos, a titularidade dos mandatos eletivos.” E argumentava que, com a alteração trazida pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, ao modelo implantado por nosso primeiro Código Eleitoral, de 1932, passando a uma escolha uninominal pelo eleitor, a lista, antes expressa no sistema Assis Brasil, “permaneceu intuída”.

Depois, no final de março, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a consulta sobre se partidos e coligações teriam o direito de preservar a vaga obtida, no sistema proporcional, quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

A resposta foi afirmativa.

Finalmente, três partidos, que haviam requerido ao presidente da Câmara, lhe fossem garantidas as vagas em razão de transferência de parlamentares para outras legendas, interpuseram, ante a negativa à sua pretensão, mandado de segurança à Suprema Corte.

Apresentam-se, a seguir, três dos brilhantes votos no julgamento da Consulta, que tomou o número 1.398, no TSE e que dão bem a medida de quanto é apaixonante a questão e das perspectivas que abre para a nossa cena partidária.

VOTO DO MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA NA CTA Nº 1.398

Senhor Presidente, consulta o Partido da Frente Liberal (PFL), por meio do seu ilustre Presidente Nacional, *se os partidos políticos e coligações têm o direito de preservar a 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.*

Refere o partido consulente que a candidatura de qualquer cidadão a cargo eletivo depende de prévia filiação partidária, conforme exigência constitucional e também do vigente Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65).

Não é nova essa questão de se saber se o mandato eletivo é de ser tido como pertencente ao indivíduo eleito, à feição de um direito subjetivo, ou se pertencente ao grêmio político partidário sob o qual obteve a eleição, não importando, nesse caso, se o êxito eleitoral dependeu, ou não, dos votos destinados unicamente à legenda ou do aproveitamento de votos das chamadas *sobras partidárias.*

É da maior relevância assinalar que os partidos políticos têm no Brasil, *status* de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As Modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos partidos políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os partidos políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um partido político.

A Carta Magna Brasileira estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, entre outras, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V), enquanto o art. 17, § 1º, assegura aos partidos políticos estabelecer normas de fidelidade e disciplina, o que serve de indicativos suficientes para evidenciar que a democracia representativa, no Brasil, muito se aproxima da partidocracia de que falava o referido doutrinador francês Maurice Duverger (op. cit.).

Dado o quadro jurídico constitucional positivo, a saber, o que confere ao partido político a exponencial qualificação constitucional, ladeada pela sua essencialidade ao funcionamento da democracia representativa, torna-se imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos partidos políticos, com destaque para essa questão da fidelidade dos eleitos sob a sua legenda, há de ter a indispensável correlação da própria hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios que a Carta Magna alberga.

Essa visão da aplicabilidade imediata dos princípios constitucionais à solução de controvérsias concretas, no mundo processual, representa a superação do que o professor Paulo Bonavides chama de velha hermenêutica (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Malheiros, 2000), para aludir à forma interpretativa da Constituição que deixava à margem de invocação imediata a força normativa dos princípios; tem-se, hoje em dia, como pertencente ao passado, a visão que isolava os princípios constitucionais da solução dos casos concretos, posição que parece ter tido o abono do notável jurista italiano Emilio Betti (*Apud* Bonavides, *op. cit.*), bem como a formulação de que os princípios eram normas abertas (preconizada por Karl Larenz, Metodologia da Ciência do Direito) ou meramente informativas, não portando densidade suficiente para resolução de conflitos objetivos.

Adotada a posição do professor Paulo Bonavides, segundo a qual os princípios são normas e as normas compreendem as regras e os princípios, pode-se (e deve-se) dizer e proclamar que, na solução desta consulta, é mister recorrer-se aos princípios constitucionais normativos, vendo-se a Constituição, nas palavras do professor Norberto Bobbio, como termo unificador das normas que compõem o ordenamento jurídico, eis que sem ele, as normas constituiriam um amontoado, e não um ordenamento (Teoria do Ordenamento Jurídico, tradução de Maria Celeste dos Santos, Brasília, UnB, 1997).

Ora, não há 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.

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.

Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado.

O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tendo relevo algum afirmar que não se detecta a existência de norma proibitiva de tal prática.

É que o raciocínio jurídico segundo o qual o que não é proibido é permitido somente tem incidência no domínio do Direito Privado, onde as relações são regidas pela denominada licitude implícita, o contrário ocorrendo no domínio do Direito Público, como bem demonstrou o eminente professor Geraldo Ataliba (Comentários ao CTN, Rio de Janeiro, Forense, 1982), assinalando que, nesse campo, o que não é previsto é proibido.

Não se há de permitir que seja o mandato eletivo compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou seja gratuito, porque isso é a contrafação essencial da natureza do mandato, cuja justificativa é a função representativa de servir, ao invés da de servir-se.

Um levantamento preliminar dos deputados federais, eleitos em outubro de 2006, mostra que nada menos de trinta e seis parlamentares abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; desses trinta e seis, apenas dois não se filiaram a outros grêmios partidários e somente seis se filiaram a partidos políticos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. Por conseguinte, vinte e oito parlamentares, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes dos seus opositores, levando consigo, como se fossem coisas particulares, os mandatos obtidos no último prélio eleitoral.

Apenas para registro, observe-se que dos 513 deputados federais eleitos, apenas 31 (6,04%) alcançaram por si mesmos o quociente eleitoral.

Não tenho dificuldade em perceber que razões de ordem jurídica e, sobretudo, razões de ordem moral, inquinam a higidez dessa movimentação, a que a Justiça Eleitoral não pode dar abono, se instada a se manifestar a respeito da legitimidade de absorção do mandato eletivo por outra corrente partidária, que não recebeu sufrágios populares para o preenchimento daquela vaga.

Penso, ademais, ser relevante frisar que a permanência da vaga eletiva proporcional na titularidade do partido político, sob cujo pálio o candidato

migrante para outro grêmio se eleger, não é de ser confundida com qualquer espécie de sanção a este, pois a mudança de partido não é ato ilícito, podendo o cidadão filiar-se e desfiliar-se à sua vontade, *mas sem que isso possa representar subtração à bancada parlamentar do partido político que o abrigou na disputa eleitoral.*

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao partido político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do partido político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III, da CF).

Por outro lado, as disponibilidades financeiras dos partidos políticos e o controle do acesso ao rádio e à TV não estão ao alcance privado dos interessados, pois são geridos em razão de superiores interesses públicos, implementados diretamente pelos partidos políticos e coligações partidárias.

Registro que tenho conhecimento – e por elas nutro respeito – de respeitáveis posições jurisprudenciais e doutrinárias afirmativas de que o candidato eleito conserva o mandato eletivo, quando se desfilia do grêmio pelo qual se eleger.

Contudo, essa orientação pretoriana se plasmou antes do generalizado acatamento que hoje se dá à força normativa dos princípios constitucionais. Aquela orientação, portanto, não está afinada com o espírito do nosso tempo, rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativas e públicas.

Creio que o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização dos partidos políticos, pois sem isto se instala, nas relações sociais e partidárias, uma alta dose de incerteza e dúvida, semeando alterações ocasionais e fortuitas nas composições das bancadas parlamentares, com grave dano à estabilidade dessas mesmas relações, abrindo-se ensejos a movimentações que mais servem para desabonar do que para engrandecer a vida pública.

Não se trata, como poderia apressadamente parecer, que a afirmação de pertencer o mandato eletivo proporcional ao partido político seja uma criação original ou abstrata da interpretação jurídica, de todo desapegada do quadro normativo positivo: na verdade, além dos já citados dispositivos constitucionais definidores das entidades partidárias e atribuidores das suas insubstituíveis atribuições, veja-se que o art. 108 do Código Eleitoral evidencia a ineliminável dependência do mandato representativo ao partido político, permitindo

mesmo afirmar, sem margem de erro, *que os candidatos eleitos o são com os votos do partido político.*

Este dispositivo já bastaria para tornar indubitosa a assertiva de que os votos *são efetivamente dados ao partido político*; por outro lado essa conclusão vem reforçada no art. 175, § 4º, do Código Eleitoral, ao dizer que *serão contados para o partido político os votos conferidos a candidato que depois da eleição seja proclamado inelegível ou que tenha o registro cancelado*; o art. 176 do mesmo Código também manda contar *para o partido político* os votos proporcionais, nas hipóteses ali indicadas.

Tudo isso mostra que *os votos pertencem ao partido político*, pois do contrário não teria explicação o seu cômputo para a agremiação partidária nos casos mencionados nos referidos dispositivos do Código Eleitoral; se os sufrágios pertencem ao partido político, curial e inevitável dizer que o mandato eletivo proporcional, por igual, pertence ao grêmio partidário, como consequência da primeira afirmação.

Penso que o julgamento desta consulta traz à tona a sempre necessária revisão da chamada *teoria estruturalista do direito*, que tendeu a explicar o fenômeno jurídico somente na sua dimensão formal positiva, como se os valores pudessem ser descartados ou ignorados, *ou como se a norma encerrasse em si mesma um objetivo pronto, completo e acabado.*

Com efeito, as exigências da teoria jurídica contemporânea buscam compreender o ordenamento juspositivo *na sua feição funcionalista*, como recomenda o professor Norberto Bobbio (*Da Estrutura à Função*, tradução de Daniela Beccacia Versiani, São Paulo, Editora Manole, 2007), no esforço de compreender, sobretudo, as finalidades (teleologias) das normas e do próprio ordenamento.

Ouso afirmar que a teoria funcionalista do direito evita que o intérprete caia na tentação de conhecer o sistema jurídico apenas pelas suas normas, excluindo-se dele a sua função, empobrecendo-o quase até à miséria; recuso, portanto, a postura simplificadora do direito e penso que a parte mais significativa do fenômeno jurídico é mesmo a representada no quadro axiológico.

Outro ponto relevante que importa frisar é o papel das Cortes de Justiça no desenvolvimento da tarefa de contribuir para o conhecimento dos aspectos axiológicos do direito, abandonando-se a visão positivista tradicional, certamente equivocada, de só considerar dotadas de força normativa as *regulações normatizadas*; essa visão, ainda tão arraigada entre nós, deixa de apreender os sentidos finalísticos do direito e de certo modo, desterra a

legitimidade da reflexão judicial para a formação do pensamento jurídico.

Volto, ainda esta vez, à companhia do professor Paulo Bonavides, para, com ele, afirmar que as normas compreendem as regras e os princípios e, portanto, estes são também imediatamente fornecedores de soluções às controvérsias jurídicas.

Observo, como destacado pelo eminente Ministro Cezar Peluso, haver hipóteses em que a mudança partidária, pelo candidato a cargo proporcional eleito, não importa na perda de seu mandato, como, por exemplo, quando a migração decorrer da alteração do ideário partidário ou for fruto de uma perseguição odiosa.

Com esta fundamentação respondo afirmativamente à consulta do PFL, concluindo que os partidos políticos e as coligações conservam o 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.

Antes de dar por concluído este voto, quero registrar que mandei fazer um levantamento de todos os deputados eleitos nas eleições de 2006 e pude verificar que, dos quinhentos e treze deputados federais eleitos, somente trinta e um (cerca de 6,04%) obtiveram votos próprios para atingir o quociente eleitoral, sem que houvesse necessidade de receber votos conferidos à sua legenda atribuídos a outros candidatos do seu próprio partido ou de sua própria coligação.

É o voto.

VOTO DO MINISTRO CEZAR PELUSO NA CTA Nº 1.398

Senhor Presidente, formula o Partido da Frente Liberal (PFL), com base no art. 23, inc. XII, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), a seguinte consulta:

“Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático.

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos.

Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

Indaga-se:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a 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?”

2. Regularmente formulada a consulta, que versa sobre matéria eleitoral, entro a dar-lhe resposta.

I. O SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL

3. É bem conhecida, desde antes da clássica obra de *John Stuart Mill* sobre o tema, a conveniência política da adoção de um governo representativo: “o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil [...]”. Como, porém, “é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa proporção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo”¹. Mais tarde,

¹ *Considerações sobre o governo representativo (Considerations on representative government, 1861)*. Trad. de Manoel Santos Jr. Brasília: UnB, 1981, p. 38. A divulgação do sistema proporcional também se deveu a Thomas Hare, autor de *The machinery of representation* (1857) e *The election of representatives* (1859).

com *Hans Kelsen*² chegou-se a afirmá-lo como a melhor forma de democracia, opinião compartilhada por “*Duverger, Sartori, Canotilho e Ramirez*”³.

4. Dentre as especificidades reclamadas pela estrutura do sistema representativo, está a opção por um dos seus métodos eleitorais, proporcional ou majoritário. Em confronto com as manifestas deficiências deste⁴, especialmente a sub-representação dos grupos ou extratos minoritários, ganha primazia o sistema proporcional, enquanto tende, mais que a garantir-lhes a mera presença nas assembléias, a assegurar verdadeira proporção de todas as relevantes correntes ideológicas na representação popular⁵.

Como afirma *Gilberto Amado*:

[...] os *sistemas de representação proporcional* não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias; visam à representação de todas aquelas *opiniões* que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma *corrente de idéias*, têm o direito de influir, na proporção da sua força, no governo do país⁶.

Já no século XIX, *J. F. de Assis Brasil*, cuidando de criticar o “duello de morte” resultante de sistema majoritário que conferisse a totalidade dos eleitos ao partido que tivesse “simplesmente a maioria dos eleitores”, apontava o risco de uma seleção adversa *avant la lettre* como razão para se adotar sistema representativo de diversas correntes de pensamento:

Espíritos delicados e mansos, serenos e justos, isto é, precisamente aqueles que possuem mais qualidades para servir o paiz com proveito, não podem deixar de fugir com horror de ser lenha d’esse inutil incendio. Assim se exerce fatal selecção em favor dos individuos de menos escrupulos, ou de caracter mais duro e asperos sentimentos, senão completamente despidos d’elles, cuja influencia nos negócios e costumes publicos não é a mais reclamada pelas exigencias do progresso social. Quem não poderá apontar aqui e alli, isolados no seu trabalho pessoal,

² “[...] conserva toda su vigencia aquella afirmación de Kelsen, hecha hace ya 70 años, de que no hay más democracia posible que la democracia representativa” (Aragón Reyes, Manuel. *Derecho de sufragio: principio y función*. In: NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia & ZOVATTO, Daniel (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Mexico: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 91).

³ Cf. MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 94.

⁴ Merecem menção, dentre outras: baixo grau de representatividade dos eleitos em relação à totalidade dos eleitores; a decepção, desânimo e “entorpecimento cívico” de grandes parcelas do eleitorado, cujos votos, vencidos, não se consideram.

⁵ PINTO FERREIRA, Luiz. O problema da representação proporcional. *Revista de Informação Legislativa*, n. 43, Senado Federal, p. 143.

⁶ *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 61-62. Grifos nossos.

ainda que indirectamente util ao bem publico, esses raros homens bons, conciliadores, inteligentes, verdadeiros caracteres humanos, a cujo nobre e doce temperamento inspiram instinctivo asco as tribulações da politica militante? As leis irrationaes acenam a tudo quanto é ruim e repellem os melhores elementos.

Não é necessario traçar o quadro contrario, para fazer logo pensar em que elle seria o fructo a que se encaminharia um systema de eleição animado pelo espirito de garantir a todas as opiniões, na possível medida de sua intensidade, meios seguros, naturaes e faceis de ganharem representação legal⁷.

5. Não precisa grande esforço intelectual por advertir que o fundamento político-filosófico do sistema representativo radica na necessidade de atribuição de espaço de expressão política e atuação indireta às correntes ideológicas dos mais diversos matizes, cujas posturas são agrupadas e sintetizadas nos programas dos partidos políticos.

É que, na chamada democracia partidária, a representação popular não se dá sem a mediação do partido⁸, enquanto elemento agregador e expressivo do ideário político dos cidadãos. Não se concretiza, na democracia, a representação do povo pelo chamado representante, senão por intermédio de um partido político, já que não se cuida, estritamente⁹, de mandato conferido por um cidadão à pessoa do representante:

Un tercer elemento subyacente se refiere al carácter indirecto de la relación entre los representantes y los representados, que es propio de la democracia contemporánea. Entre ambos, se ha desarrollado un sistema de intermediación configurado por los partidos y los grupos¹⁰.

Não há quem não veja e negue a essencialidade desse papel dos partidos políticos, como autênticos *corpos intermediários*¹¹ do regime democrático,

⁷ *Democracia representativa – do voto e do modo de votar*, 3. ed., refundida. Paris: Guillard, Aillaud, 1893, pp. 140-141. Grifos nossos.

⁸ Ou de grupos organizados de interesse.

⁹ Trata-se de um mandato político-representativo, nos termos de SILVA, José Afonso da (*Curso de direito constitucional positivo*, 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 138) ou, noutra opinião, “embora sem mandato, destituídos dos poderes da representação autêntica, os parlamentares são chamados de representantes para lembrar-lhes que se devem portar como se fossem, realmente, representantes e mandatários; como se a sua missão tivesse a natureza do mandato, cumprindo-lhes cuidar, em consequência, não de seus próprios interesses, mas dos interesses da coletividade” (TELLES JR., Goffredo Silva. *O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 77).

¹⁰ ARCAYA, Oscar Godoy. Problemas contemporâneos de la democracia representativa. In: JACKISH, Carlota (compiladora). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung – CIEDLA, 1998, p. 59. Grifos nossos.

¹¹ ADI-MC nº 1.063-DF, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 27.4.2001.

segundo dicção do Supremo Tribunal Federal, na mecânica dos sistemas proporcionais:

O núcleo central do seu mecanismo reside, essencialmente, em assegurar a cada uma das *agregações partidárias* uma representação, se não matematicamente, ao menos, sensivelmente proporcional à sua real importância no contexto político¹².

E o funcionamento do sistema representativo proporcional baseia-se “*no número fixo de cadeiras estabelecido a priori pela própria assembleia e segue o seguinte procedimento: o número de votos válidos [...] divide-se pelo número de cadeiras a serem preenchidas, obtendo-se, assim, o quociente eleitoral, que representa a condição para preencher uma cadeira (relacionado com a legenda, i.e., o número de votos obtidos por cada partido, indica quantas cadeiras serão preenchidas pelo partido). Procura-se determinar a representação da minoria em função de sua força eleitoral*”¹³.

Vem daí a nítida e visceral dependência que guarda o sistema proporcional em relação aos partidos políticos¹⁴. Escusaria lembrar, ao propósito, p. ex., que candidato eleito sob determinado partido poderia não tê-lo sido noutro.

Ao comentar o mecanismo de atribuição de sobras ou restos, inerente ao sistema proporcional que adota quociente eleitoral, a doutrina deixa evidentes a natureza e a titularidade dos postos por preencher:

Esse é um dos mais complexos problemas trazidos pela representação proporcional; ao procurar uma relação entre a *força dos diferentes partidos*, o sistema fixa, inicialmente, um quociente, retirado da divisão do número de eleitores pelo de postos a preencher. Definido esse quociente, os *partidos* terão tantos representantes quantas vezes atinjam tal número¹⁵.

A idéia fundamental de sistemas de inspiração proporcional, segundo *Jean Meynaud*, “*é de uma grande clareza: a atribuição a cada tendência, de fato à cada lista apresentada, de um número de cadeiras proporcional aos votos por ela obtidos. Em outros termos, a fórmula implica na igualdade entre a porcentagem das cadeiras obtidas e aquela dos votos recebidos. Se um partido*

¹² CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990, p. 150. Grifos nossos.

¹³ BARRETO, Vicente. *Voto e representação*. Brasília: UnB, 1980, p. 76. Grifos nossos.

¹⁴ Representação e partido são realidades inseparáveis, pois, como afirma OLAVO BRASIL DE LIMA JUNIOR, no prefácio à obra citada de GILBERTO AMADO (p. XXVII) “*a verdadeira representação política só se materializa através de partidos com certas características e quando a representação se faz através da representação proporcional*”. Grifos nossos.

¹⁵ PORTO, Walter Costa. *História eleitoral no Brasil: o voto no Brasil: da colônia à Quinta República*. vol. 1. Brasília: Senado Federal, 1989, p. 207. Grifos nossos.

obteve, por exemplo, 30% dos votos, ele está habilitado a receber 30% das cadeiras. E deve acontecer o mesmo com relação a todos os partidos em luta na circunscrição. O objetivo ideal da fórmula proporcional é uma situação de perfeita igualdade na qual cada cadeira custe aos diferentes partidos o mesmo número de votos”¹⁶.

Ora, é inequívoco que as cadeiras se tornam aí disponíveis para o partido à custa da totalidade dos votos que obteve. Não parece, destarte, concebível que um candidato, para cuja eleição e posse não apenas concorreram, senão que até podem ter sido decisivos, recursos do partido, e recursos não apenas financeiros¹⁷, mas também aqueles compreendidos no conceito mesmo de *patrimônio partidário de votos*, abandone os quadros do partido após repartição das vagas conforme a ordem nominal de votação.

Embora o candidato possa, deveras, prestar grande contribuição ao partido com os votos individuais, não é essa a regra geral, como o demonstra a rotina da eleição de candidatos de votação inexpressiva que obtêm vagas na esteira na votação de outros, bastante populares.

Não há como admitir-se, na moldura do sistema, que representante eleito sob tais condições possa mudar de partido levando consigo o cargo, até porque, se tivesse concorrido por outro partido, poderia nem sequer ter sido eleito, o que mostra desde logo que o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido, e não, de cada candidato.

A centralidade da representação por meio dos partidos políticos, não obstante sua propalada *crise de representatividade*, é, aliás, idéia universal nos horizontes dos regimes democráticos:

a lo largo del proceso de democratización de la política, *los partidos políticos* se han convertido en *medios de expresión, articulación y ejecución* de las necesidades y exigencias de los miembros de una sociedad. Los partidos son, en este aspecto, instrumentos para el logro de beneficios colectivos y cumplen un papel vinculante entre el Estado y la sociedad [...]. Los *partidos políticos* son *elementos indispensables de la democracia representativa*. No existe hasta la actualidad una institución que pueda reemplazar a los *partidos políticos* en su función de interpretar, agregar y articular en términos generales expectativas y demandas de la sociedad¹⁸.

¹⁶ *Sistemas eleitorais*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 33. Grifos nossos.

¹⁷ Exemplificados nos gastos eleitorais, inclusive de verbas oriundas do Fundo Partidário; no tempo de propaganda eleitoral do partido; na mobilização de recursos humanos e materiais para a campanha etc.

¹⁸ JACKISH, Carlota. La representación política en cuestión. In: JACKISH, Carlota (compiladora). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer Stiftung – CIEDLA, 1998, p. 19 e 39. Grifos nossos.

E a experiência internacional revela que “és cierto que en el presente no cabe desconocer la función mediadora articuladora, que cumplen los partidos en la representación política. Esa importante función incluso les está reconocida de manera expresa en casi todas las constituciones latinoamericanas (Argentina, art. 38; Bolivia, arts. 222-224; Brasil, art. 17...)”¹⁹. Mais ainda, classifica-se o Brasil como um dos “ordenamientos que atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos: [...] Brasil (donde, además, se exige la ‘afiliación partidaria’ para ser titular del derecho de sufragio pasivo, art. 14 de la Constitución y art. 2 del Código Electoral)²⁰”, ao lado da Argentina, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá e Paraguai.

Como não poderia deixar de ser, a doutrina nacional também proclama, sobretudo à luz do ordenamento jurídico, o qual de há muito sepultou o modelo das candidaturas avulsas, a essencialidade dos partidos políticos na estruturação e funcionamento da democracia representativa:

No Brasil, os cargos políticos nos Poderes Legislativo e Executivo são preenchido mediante eleições, e só se admite candidato *mediante a inscrição partidária* (v. art. 14, § 3º, V, da CF). Portanto, sem o concurso dos partidos não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia moderna *não há poder político, nem Estado, se não há partido político*²¹.

Como é padrão onde se adota a representação proporcional, a apresentação de candidaturas no Brasil é *exclusividade de partidos políticos*, não havendo nenhuma possibilidade de candidatura independente (CE, art. 87)²².

É lícito, pois, concluir que está na *ratio essendi* do sistema proporcional o princípio da atribuição lógica dos votos aos partidos políticos, enquanto são estes os canais de expressão e representação das ideologias relevantes do corpo social, como o enuncia e resume, de forma lapidar, *Gilberto Amado*: “O voto proporcional é dado às idéias, ao partido, ao grupo”²³.

¹⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. Op. cit., p. 93. Grifos nossos.

²⁰ ARAGÓN REYES, Manuel. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia & ZOVATTO, Daniel (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Mexico: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 119-120.

²¹ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A Lei dos Partidos Políticos. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 19, 1997, p. 40. Grifos nossos.

²² SILVA, Luis Virgilio Afonso da. *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro, p. 154. Grifos nossos.

²³ Op. cit., p. 53. Grifos nossos.

6. A representação do povo por meio de representantes, é certo, opera ainda por via do mandato.

A respeito, notava *Geraldo Ataliba* que, “no instituto do mandato cristaliza-se toda a idéia de representatividade que se traduz nas instituições republicanas [...]. O mandato se põe no centro de toda construção jurídica da República. É seu instrumento de viabilização. Não se pode cogitar de representação sem meios idôneos de sua eficácia. Sem mandato não há República²⁴”.

Mas convém não esquecer que a *natureza do mandato* não prescinde da indefectível conformação partidária, a qual é também, e não por outra causa, condição jurídica *sine qua non* de seu exercício:

Permeando o mandato parlamentar existe um duplo vínculo: o de caráter popular e o de *índole partidária*. O mandato parlamentar constitui expressão do princípio fundamental de que todo poder emana do povo. E reveste-se de índole partidária, vez que *a representação popular no Brasil somente se efetiva pela intermediação de partido político*, condição haurida expressamente do plano constitucional²⁵.

II. A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO BRASIL

7. O aprimoramento contínuo do sistema representativo proporcional é necessidade imperiosa em países que, como o Brasil, apresentam, por força do aprendizado democrático e do relativo desenvolvimento socioeconômico, considerável grau de pluralismo político:

Desde luego, lo que sí es cierto es que un sistema de *representación proporcional* permite un conjunto muy variado de matices con los que adecuarse a diferentes situaciones y objetivos con una cierta neutralidad, lo que a su vez posibilita la mayor fidelidad con que las fórmulas proporcionales reflejan a las fuerzas sociales, algo enormemente importante en sociedades desagregadas o, por lo menos, con un *alto grado de pluralismo socio-económico, cultural y, por lo mismo, político*²⁶.

A extravagância da sua disciplina no ordenamento brasileiro, que permite o voto nominal, e não, apenas no partido, nas eleições proporcionais, decorre de ser nosso sistema, segundo *Walter Costa Porto*,

²⁴ *República e constituição*. São Paulo: RT, 1985, p. 64-65.

²⁵ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 44. Grifos nossos.

²⁶ SEGADO, Francisco Fernández. *La representatividad de los sistemas electorales*. San José, C. R.: IIDH, CAPEL, 1994, p. 58. Grifos nossos.

[...] ‘uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual há poucos exemplos através do mundo’. Quais esses exemplos hoje? Talvez somente o da Finlândia. Nesse país, vota-se só em um candidato [...]. Essa fórmula, adotada pelo Brasil e pela Finlândia, foi classificada por Giusti Tavares, em livro recente, como *voto pessoal único em candidatura individual*. Para ele, ‘uma experiência singular e estranha, inconsistente com o espírito e com a técnica da representação proporcional’. O voto em candidato individual, esclarece, ‘que, contabilizado para a legenda, é transferível a outros candidatos da mesma legenda, equivale ao voto numa lista partidária virtual cuja ordenação se faz como resultado das escolhas de todos os eleitores da legenda’²⁷.

Essa particularidade do sistema eleitoral brasileiro, contudo, não desvanece o peso nem a função que devem reconhecidos à instituição do partido político, dentro da lógica inerente ao sistema proporcional. Observa *Luís Virgílio Afonso da Silva*, que, “*admitindo-se que o normal nos sistemas proporcionais seja o voto em partidos, sendo casos como o brasileiro esparsas exceções, uma consequência direta desses sistemas é o fortalecimento do papel dos partidos políticos e a delimitação ideológica do voto. Assim, com a despersonalização do voto, é muito pouco usual que um eleitor vote por simpatia pessoal, havendo uma tendência, pelo menos em tese, ao voto por razões programáticas ou ideológicas*”²⁸.

Arrisco a diagnosticar que, a despeito das peculiaridades do nosso sistema proporcional, uma das causas da debilidade²⁹ dos partidos políticos reside, precisamente, nos estímulos oficiais e na indiferença popular quanto à desenfreada *transmigração partidária* que se observa nos parlamentos, não raro induzida por interesses menos nobres. Ora, suposto não solucionem de per si os problemas, até certo ponto naturais, das disputas intrapartidárias e dos embates por votos entre correligionários, o reconhecimento, a garantia e a vivência de que o *mandato* pertence ao *partido*, não à *pessoa* do mandatário, têm, entre outros, o mérito de, impedindo a promiscuidade partidária, fortalecer a identificação e a vinculação ideológica entre candidatos, partidos

²⁷ *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 143.

²⁸ Op. cit., p. 138. Grifos nossos.

²⁹ “É notória a idéia de que os partidos políticos brasileiros pouco ou nada significam. É notório que, para vários candidatos, não faz diferença o partido pelo qual se candidatam, já que o importante é a campanha pessoal. Em suma, é difícil, no Brasil, falar-se em política partidária [...]. Os partidos passam, então, a ser somente um veículo para que alguns políticos possam se eleger, independente de posições ideológicas e programas partidários, o que os transforma em *partidos de aluguel*. Como decorrência, a unidade e a coesão partidárias ficam totalmente comprometidas, pois, como comenta Sartori, os políticos ‘freqüentemente trocam de partido, votam contra as diretrizes partidárias e recusam qualquer tipo de disciplina, sob o pretexto de que a liberdade de representação de suas bases não pode sofrer interferências’. Idem, p. 160-161.

e eleitorado, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa.

8. À luz das premissas do primado dos partidos na organização da vida política e da natureza partidária dos mandatos nas eleições proporcionais, cumpre indagar agora do alcance dessa *vinculação* entre candidato e partido. Esgotar-se-ia no momento das eleições, no ato da proclamação dos eleitos, na sua posse, ou pressuporia liame mais sólido entre o candidato e a agremiação política pela qual se elegeu? A resposta implica a questão da compatibilização entre a liberdade de filiação e a necessidade de observância da fidelidade partidária.

Não é nova a discussão a respeito, e suas soluções teóricas foram tangenciadas na década de 50 e, de modo exemplar, numa célebre mesa de debates³⁰, composta por notáveis personalidades e da qual reproduzo este diálogo significativo:

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES LEAL – [...] O voto de legenda fortaleceria a unidade partidária e contrabalançaria, portanto, com a organização interna dos partidos. O partido não tenderia, assim, a fragmentar-se. *A sanção para o transfugismo também seria muito útil nesse sentido. Não vou ao ponto de entender que o deputado ou senador deva perder o mandato quando muda de partido.* Ele pode ter razões muito ponderáveis para isso, até de ordem moral.

O SR. NEREU RAMOS – Poder-se-ia adotar a medida desde que se assegurasse ao representante o direito de defesa. Como disse S. Exa., ele pode ter motivos ponderáveis.

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES LEAL – Pelo projeto do Dr. João Mangabeira, a consequência da *perda de mandato* ocorreria também quando o parlamentar fôsse expulso do partido pela convenção. Acontece, entretanto, que ele pode ter sido vítima inclusive de perseguições, não ter saído do partido apenas por sua versatilidade política. Podia estar sofrendo uma sanção por sua rebeldia dentro do partido, por seu gesto contra a direção partidária. *A sanção que me parece adequada é a exclusão do deputado ou senador transfuga de qualquer grupo partidário dentro do Parlamento; ele ficaria isolado, independente, não participaria de comissões – porque a representação nesses órgãos técnicos é partidária.*

O SR. NESTOR DUARTE – Na Câmara, o partido que perde, digamos, um de seus membros *continua a manter a sua posição nas Comissões, como se não tivesse sido desfalcado.*

³⁰ LIMA SOBRINHO, Barbosa (relator). *Sistemas eleitorais e partidos políticos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956, p. 45. Grifos nossos.

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES LEAL – Mas desde que o trãnsfuga possa entrar para outro partido...

O SR. NESTOR DUARTE – A Câmara já prevê esses casos.

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES LEAL – Se já está previsto... Porque essa já me parece sanção bastante forte. O deputado ou senador isolado, não pertencendo a nenhum partido, não podendo figurar no Parlamento como membro de nenhuma bancada, perde muito do seu prestígio, *embora conserve o seu mandato*. Isso pode ser um bem ou um mal. Pode ser um bem se ele encontrar receptividade dentro do âmbito nacional para fazer dessa dissidência uma campanha, a bandeira de um novo programa.

O SR. NESTOR DUARTE – Posso dar meu exemplo pessoal. Não me filio a nenhuma legenda. [...] O deputado sem legenda é um apátrida dentro da Câmara.

O SR. MINISTRO VICTOR NUNES LEAL – E êsse tipo de sanção traria a vantagem de não desmentir o princípio hoje mais ou menos consagrado, de que o deputado *representa o povo; embora escolhido pelo critério partidário, representa o povo*.

O SR. NESTOR DUARTE – A expulsão é problema muito sério e precisa ser examinado com muito cuidado.

As soluções contrapostas, apresentadas então e agora, apontam para caminhos alternativos: a) proibição da filiação do trãnsfuga de qualquer agremiação partidária, com preservação de seu mandato; ou b) retenção da vaga pelo partido desfalcado com a perda do mandato do representante, desde que garantida a possibilidade de ingresso do trãnsfuga noutra partido.

Não custa avaliá-las sob os ângulos constitucional e legal.

II.1. MATRIZ CONSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

9. A última solução, que propõe perda do mandato e retenção da vaga pelo partido originário, objeto de sugestão inicialmente restrita ao âmbito das comissões parlamentares, deve, a meu juízo, aplicar-se a todo movimento de mudança partidária.

Diversamente do que preconizava o Min. Victor Nunes Leal, não apenas a participação em comissões e órgãos técnicos é partidária, mas *o próprio mandato* por exercer guarda o caráter inequivocamente partidário com que foi conquistado. A proposição concessiva empregada pelo eminente Ministro

e jurista, segundo a qual “o deputado representa o povo, embora escolhido pelo critério partidário”, dever converter-se e ser lida em termos causais: “o deputado representa o povo, porque escolhido pelo critério partidário”.

O reconhecimento da extrema importância dos partidos políticos é, de um lado, imperativo que, embora não se tenha ainda realizado através de nossa história política, por razões conhecidas, mas já agora irrelevantes, promana da própria Constituição da República como característica sistemática da adoção da democracia partidária, e, de outro, constitui fator de avigoreamento da identidade e da função político-ideológicas dos partidos:

Constatada a *essencialidade dos partidos políticos* – palavras sempre usadas no plural para indicar a necessidade de pluralismo partidário – e o desenvolvimento destas entidades singulares, um tema de reflexão se lança irrecusável. Podem os partidos conviver com a infidelidade de seus membros a *princípios programáticos e diretrizes estabelecidas*? Claro que não. A *fidelidade – ou lealdade – ao programa e às normas fixadas* caracterizam-se como *elementos essenciais à preservação dos próprios partidos e do conseqüente estado de partidos*. A ausência de lealdade aos princípios e demais integrantes da agremiação leva os partidos políticos à descrença eleitoral. E, mais grave: conduz até mesmo o regime democrático a riscos inoportunos que, a curto prazo, podem transmudá-lo em autoritário ou até mesmo em totalitário [...].

A Constituição de 1988 procura impedir a perda de prestígio por parte dos partidos políticos exigindo a presença de regras atinentes à fidelidade e à disciplina partidárias nos estatutos de cada agremiação. Os documentos partidários tratam da matéria, conferindo-lhe, todavia, um tratamento de ‘lei do céu azul’: boas e perfeitas na leitura, mas de nenhuma aplicação real³¹.

10. Estaria a temática da relação umbilical entre candidato e partido confinada ao campo estreito do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, que impõe aos partidos políticos o dever de estabelecerem, nos estatutos, “*normas de fidelidade e disciplina partidárias*”?

A resposta é, incontestavelmente, negativa. A primazia conferida aos partidos políticos deita raízes e faz sentir sua influência estruturante por todo o sistema político-eleitoral de inspiração proporcional.

Há, decerto, avisados doutrinadores que, compartilhando as preocupações do saudoso Min. Victor Nunes Leal, afirmam competir exclusivamente aos

³¹ LEMBO, Cláudio. *Participação política no Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 68. Grifos nossos.

partidos, como regra absoluta, a questão da disciplina das sanções aplicáveis à infidelidade partidária:

Ao partido, e a mais ninguém, compete aplicar sanção por quebra de fidelidade partidária. Se essa sanção, ou a troca de legenda, acarreta a *perda de mandato (de lege ferenda, possível apenas com alteração constitucional)*, é matéria a ser sopesada criteriosamente; impossível admiti-la sem respeito ao legítimo direito de divergência³².

Ao contrário, então, da Constituição anterior, *a nova não prevê a possibilidade da perda do mandato* em função de infidelidade partidária. Segundo José Afonso da Silva, além de não admitir a perda do mandato em face de infidelidade partidária, a Constituição vai mais longe, estabelecendo *vedação* nesse sentido. Deveras, no art. 15, a Lei Fundamental, ‘declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo’. Já a Constituição anterior (Emenda Constitucional nº 1/69) não só exigia que os partidos reclamassem disciplina de seus membros como previa a perda do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual fora eleito ou descumprisse as diretrizes legitimamente estabelecidas pela direção partidária. A matéria era regulada pela Lei nº 5.682/71. A Emenda Constitucional nº 5, de 15.5.85, suprimiu o instituto, agora revigorado, em outra bases, pela Constituição de 1988³³.

A resposta à consulta não se adstringe, porém, e, a rigor, nem de longe concerne à questão da fidelidade partidária, entendida em termos estritos como princípio destinado a governar as relações internas entre o partido e seus afiliados, as quais constituem o objeto específico da previsão do art. 17, § 1º, da Constituição da República. O de que se trata, aqui, é do *fato externo da mudança de partido*, coisa que só no plano teórico pode relacionar-se com esse tema constitucional da fidelidade e disciplina partidária.

Criticando o disposto no art. 4º, § 1º, da Res.-TSE nº 20.993, de 26.2.2002, que regula a “*verticalização das coligações*”, à luz da autonomia partidária, *Roberto Amaral e Sérgio Sérvulo da Cunha* observam que “*o ato normativo do TSE [...] golpeia os princípios do federalismo, cláusula pétrea, e da livre organização e autonomia partidária, consoante o § 1º do art. 17 da CF, uma conquista da redemocratização: ‘É assegurado aos partidos políticos autonomia*

³² CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma eleitoral-partidária. *Revista de Informação Legislativa*, ano 32, n. 125, jan./mar. 1995, p. 11. Grifos nossos.

³³ CLÉVE, Clemerson Marlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 23-25. Grifos nossos.

para definir sua estrutura [...], devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária'. A garantia da autonomia dos partidos teria repercussão na Lei nº 9.504/97, quando, em seu art. 6º, define como questão interna corporis (dos partidos) as decisões sobre coligação"³⁴.

É fora de dúvida que a questão da fidelidade partidária tem, diversamente do que se decidiu acerca das coligações³⁵, e de maneira muito mais clara, perante aquela norma constitucional, caráter de assunto interna corporis. E a racionalidade da mesma norma nasce do conceito restrito da fidelidade partidária, enquanto objeto das relações entre o partido e o representante, as quais devem pautar-se pela fidelidade deste às orientações programáticas daquele. Ninguém pretende que o parlamentar se transforme, nas palavras de Clemerson Marlin Clève³⁶, "em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários". Mas o âmbito de incidência do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, esse alcança apenas as relações internas entre os partidos e os representantes.

Ora, a questão que a consulta suscita sobre a *legitimidade do mandato representativo proporcional* tem outro fundamento, voltado ao fato externo do cancelamento de filiação ou da transferência de partido, à luz da relação entre o *representante* e o *eleitor*, intermediada pelo *partido*. Afere-se, aqui, não a fidelidade partidária, mas a *fidelidade ao eleitor!*

E, neste passo, estou convencido de que, por força de *imposição sistêmica* do mecanismo constitucional da representação proporcional, *as vagas obtidas por intermédio do quociente partidário pertencem ao partido*. Daí, aliás, a irrelevância absoluta da circunstância de já não constar, do ordenamento vigente, nenhum texto expresso a respeito. Ninguém ignora que a revelação ou, *rectius*, a reconstrução da norma jurídica nem sempre, ou quase nunca, é o resultado do processo interpretativo de texto isolado, nem sequer de enunciados textuais com sentido claro ou único, que reservaria ao intérprete

³⁴ *Manual das eleições*, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 21. Grifos nossos.

³⁵ Prova da clareza com que se consagra aos estatutos dos partidos a questão da fidelidade partidária, coisa que não se dá com o tema das coligações, é a Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006, que inova ao assegurar aos partidos autonomia para "adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal". O objetivo da emenda é tornar a verticalização uma questão interna dos partidos, tanto quanto o é, atualmente, a temática da fidelidade partidária.

³⁶ Op. cit., p. 26. Defende o Professor Titular da UFPR que "o partido não pode dispor livremente sobre o mandato (o fato de, no sistema constitucional brasileiro contemporâneo, o parlamentar não perder o mandato em virtude de filiação a outro partido ou em decorrência do cancelamento da filiação por ato de infidelidade é eloquente [...]). É indubitoso que, à luz do sistema constitucional em vigor, o mandato não está à disposição do partido" (idem, p. 29). Parte ele, contudo, da consideração de que "o único condicionamento previsto na Constituição quanto ao exercício do mandato decorre do instituto da fidelidade partidária" (idem, ibidem), o que não procede, já que a própria natureza do sistema representativo proporcional – sem que se cogite de "mandato imperativo" (idem, p. 30) – impõe a pertinência do mandato ao partido.

a tarefa pobre de a descobrir como dado objetivo e imutável oculto sob as palavras³⁷. É coisa rudimentar que a reconstituição das normas sistemáticas, sejam regras ou princípios, constitui o cerne da interpretação jurídica, constitucional ou não, enquanto atividade consistente em atribuir significado, não apenas a um texto, mas, quase sempre ou não poucas vezes, a vários textos que, combinados, exprimem normas³⁸. Donde, “*a interpretação sistemática é o processo hermenêutico, por essência, do direito, de tal maneira que se pode asseverar que ou se compreende o enunciado jurídico no plexo de suas relações com o conjunto dos demais enunciados, ou não se pode compreendê-lo adequadamente. Neste sentido, é de se afirmar, com os devidos temperamentos, que a interpretação jurídica é sistemática ou não é interpretação*”³⁹.

Ora, o art. 14, § 3º, inc. V, da atual Constituição da República, regulamentando o disposto no § único do art. 1º, no aspecto da democracia representativa, sublima a filiação *partidária* à condição necessária de elegibilidade. De modo que, como tal filiação constitui *requisito e pressuposto constitucional do mandato*, o cancelamento dela ou a transferência do partido por que se elegeu o candidato, quando não seja justificado, tem por efeito, já do ângulo dessa norma, a preservação da vaga na esfera do partido de origem.

Aqui, tem-se de notar peculiaridade hermenêutica relevantíssima: não se cuida da filiação a *qualquer* partido político, mas *àquele* pelo qual o candidato, aderindo ao respectivo programa, disputará, na condição prometida de defensor e representante, as eleições. Entendimento diverso implicaria o completo esvaziamento da função sistêmico-representativa dos partidos e daquela própria exigência constitucional, que se degradaria e reduziria a estéril formalismo, ao qual pouco se daria a identidade do partido a que se filiasse o candidato, desde que, apenas para constar, se atendesse ao requisito de uma filiação qualquer!

A conclusão de *Palhares Moreira Reis*⁴⁰ é peremptória:

Como o parlamentar *somente tem o seu mandato* em qualquer Casa Legislativa, em decorrência de uma eleição na qual teve possibilidade de

³⁷ Sobre a desacreditada teoria do sentido claro, vejam-se as críticas certas de JOSEF ESSER, *Principio y norma em la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. trad. de Eduardo Valenti Fiol. Barcelona: Bosch, 1961, p. 337-339.

³⁸ Leia-se GIOVANNI TARELLO: “L’interpretazione riguarda anzitutto ciascun singolo documento, e successivamente le combinazioni di documenti e le combinazioni di significati, nonché, tendenzialmente, la combinazione di tutti i documenti normativi che fanno parte di um sistema giuridico e di tutti loo significati” (*L’interpretazione della legge*. Milano: A. Giuffrè, 1980, p. 102).

³⁹ FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 49.

⁴⁰ O partido político e a lei de 1995. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 188.

concorrer *por uma legenda partidária*, quando este *deixar o partido* sob cuja legenda foi eleito, *perde automaticamente a função ou cargo* que exerça em função da proporção partidária.

Insisto no ponto de crucial importância para a resposta à consulta: *a vinculação candidato-partido é imanente ao próprio sistema representativo proporcional adotado pelo ordenamento jurídico.*

11. Sobre em nada entender-se com os limites da fidelidade partidária objetivada na previsão do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, a consulta propõe a questão mesma da relação indelével entre o candidato eleito e o partido por que o foi, segundo a qual a consequência jurídica da atribuição da vaga ao partido *tem fundamento constitucional autônomo*, que não está apenas no art. 14, § 3º, inc. V, mas também, reafirmado, no alcance do art. 45, que estatui:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, *pelo sistema proporcional*, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal.

Ora, escusaria retomar o discurso acerca dos fundamentos, da natureza e da função democrática do regime representativo proporcional para concluir, sem esforço, que, no próprio seio do *conteúdo significativo* da expressão “*sistema proporcional*”, está o primado dos partidos políticos e sua consequente titularidade sobre as cadeiras conquistadas nas eleições. E a conclusão vale assim para as Assembleias Legislativas, como para as Câmaras de Vereadores, *ex vi* do art. 84 do Código Eleitoral.

12. Observe-se, por fim, que não se está a propor, de forma alguma, restrição ou embaraço à liberdade de filiação partidária, nem à liberdade de consciência, e, tampouco, cassação, perda ou suspensão de direitos políticos, cujos valores são também tutelados pela Constituição da República⁴¹ e não se indispõem, em ponto algum, com o reconhecimento de que toda mudança injustificada de partido aniquila o fundamento estrutural que dá legitimidade ao exercício do mandato pelo representante.

O nexu indissolúvel dos elementos eleitor-partido-representante torna mais complexa, posto não insolúvel, a equação cujo deslinde corresponde à

⁴¹ “O princípio constitucional da fidelidade partidária deve ser compatibilizado com os demais princípios constitucionais, designadamente, o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção” (CLÉVE, Clemerson Marlin. Op. cit., p. 78).

solução da consulta. E, para desatá-la, é indispensável recorrer a experimento metodológico, consistente em perquirir as razões da transferência ou desfiliação partidária⁴², em busca da identificação de *quem lhe deu causa e das respectivas conseqüências*, mediante as seguintes distinções:

1. o candidato eleito que se desfiliar ou mudar de agremiação terá, em regra, o mandato subtraído em favor do partido por que se elegeu. No caso de a transferência ser fruto de mudança de orientação pessoal, por exemplo, o partido de origem terá o direito de conservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, em razão de a ruptura daquela relação complexa *eleitor-partido-representante* ter sido *causada pelo parlamentar*, que já não pode apresentar-se como representante do ideário político em cujo nome foi eleito.

Caso a transferência ou a desfiliação tenha por causa fundamento não justificável à luz da suprema necessidade de preservação da vontade política expressa pelo eleitor no momento do voto, como cerne da idéia de representação, deve o mandato permanecer, pois, com o partido, porque o membro que fraturou a relação é o representante, desde aí destituído da capacidade de representar os eleitores adeptos da corrente de pensamento encarnada pelo partido.

Não se trata, sublinhe-se, de sanção pela mudança de partido, a qual não configura ato *ilícito*, mas do reconhecimento da inexistência de direito subjetivo autônomo ou de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo, como efeito sistêmico-normativo da realização histórica (*fattispecie concreta*) da hipótese de desfiliação ou transferência injustificada, entendida como ato culposo incompatível com a função representativa do ideário político em cujo nome foi eleito. Tal é a óbvia razão por que não incide, na hipótese, a norma do art. 55 da Constituição da República, em cujo âmbito a perda do mandato é reação do ordenamento a atos ilícitos e, como tal, é sanção típica. Mudar ou desfiliar-se de partido é ato lícito!

2. Algumas *exceções* devem, contudo, ser asseguradas em homenagem à própria necessidade de resguardo da relação eleitor-representante e dos princípios constitucionais da liberdade de associação e de pensamento. São elas, *v.g.*, a existência de *mudança significativa de orientação programática do partido*⁴³, hipótese em que, por razão intuitiva, estará o candidato eleito

⁴² Note-se que, como o mandato representativo é irrevogável (diferentemente do imperativo), as alterações na relação só podem ter duas origens: ou são causadas pelo partido, ou pelo candidato. O eleitor assume sua posição nessa relação tripartite no momento do voto, e, por isso, não pode sofrer com posterior traição ou falseamento de sua vontade, seja pelo partido, seja pelo candidato.

⁴³ Afinal, "quando se fala em fidelidade partidária está em jogo não só a fidelidade do filiado perante o programa e o estatuto, mas também a *fidelidade do partido ao seu próprio programa*" (AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Op. cit., p. 697). Grifos nossos.

autorizado a desfiliar-se ou transferir-se de partido, conservando o mandato. O mesmo pode dizer-se, *mutatis mutandis*, em caso de comprovada *perseguição* política dentro do partido que abandonou.

Essas são situações em que a desfiliação e a mudança se justificam em reverência à mesma necessidade de *preservação* do mandato conferido pelo povo ao representante afiliado a determinada agremiação política, com o intuito de proteger o voto do eleitor, dado, em nosso sistema, não apenas à pessoa, mas sobretudo ao partido que a acolhe. Resguarda-se aí, em substância, a confiança depositada pelo eleitor nas propostas e idéias cuja *expressão estão à raiz do sistema representativo proporcional*.

E, porque é o *partido* que, em tais hipóteses, terá dado causa ao rompimento daquela relação complexa, por alteração superveniente de sua linha político-ideológica ou pela prática odiosa de perseguição, será ele, não o candidato eleito, que deverá suportar o juízo de inexistência de direito subjetivo à conservação do mandato em sua esfera jurídica.

II.2. ASPECTOS INFRACONSTITUCIONAIS DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

13. Volto, na introdução deste tópico, a relembrar, com a doutrina, que “o sistema eleitoral está umbilicalmente ligado ao sistema partidário, dado o regime estabelecido em nossa legislação [...]. Lembra *Dircêo Torrecillas Ramos*: “[...] o sistema eleitoral adotado leva a crer, de acordo com a doutrina, que conduz a uma *democracia partidária*. [...] É semidireta, representativa partidária devido à eleição proporcional dos representantes; admitir o voto de legenda e mesmo na atuação direta do povo há participação dos parlamentares que só podem ser eleitos se *inscritos em partidos*”⁴⁴.

Colhem-se, de veras, no plano infraconstitucional, não poucas normas do Código Eleitoral e da legislação conexa que pressupõem e confirmam a preponderância axiológica do partido político na conformação e funcionamento do sistema representativo proporcional e o alto grau de sua vinculação com os candidatos.

A previsão constitucional do liame entre candidato e partido encontra reflexo, por exemplo, na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), cujo art. 11, inc. III, exige “*prova de filiação partidária*” como condição essencial para deferimento do pedido de registro de candidatos pelos “*partidos e coligações*”.

⁴⁴STOCO, Rui; STOCO, Leandro. *Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 288-289. Grifos nossos.

O art. 2º do Código Eleitoral reafirma que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, mas “por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos *indicados por partidos políticos nacionais*”⁴⁵.

O capítulo dedicado ao Registro dos Candidatos é abundante (arts. 87, 88, 90, 91, 94 e 96, e.g.) na referência à obrigatoriedade da filiação partidária. O art. 87, esse é textual no prover que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

Dispõe o art. 108 que o número de vagas por preencher com candidatos registrados por um partido se apura mediante cálculo de quociente partidário⁴⁶:

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos *registrados por um partido ou coligação* quanto o respectivo *quociente partidário* indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

A previsão é de mecanismo que se desdobra em duas etapas:

1. A primeira, de natureza quantitativa, fundada no quociente partidário⁴⁷, é a que define o *número de cadeiras* conquistadas *pelo partido*. É por isso que o quociente resultante é dito *partidário*.

2. A segunda cuida tão-só de revelar quais serão os candidatos que preencherão as vagas obtidas pelo partido e, nisso, serve apenas para definir quem ocupará a vaga conquistada pelo partido, por meio da adoção de critério de votação nominal, de todo em todo instrumental e secundário em relação ao primeiro.

A diferença entre as duas etapas é bem realçada por *Jairo Nicolau*:

Na realidade, o sistema eleitoral utilizado nas eleições para a Câmara prevê dois movimentos.

No primeiro, é feita a distribuição das cadeiras *entre os partidos (ou coligações)* de acordo com o quociente eleitoral (total de votos válidos dividido pelo número de cadeiras de cada estado). *O partido terá tantas cadeiras* quantas vezes ele atingir o quociente eleitoral (*ele* pode ainda receber outras cadeiras de sobras). [...]

⁴⁵ Grifos nossos.

⁴⁶ Definido pelo Código Eleitoral da seguinte forma: “Art. 107. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração” (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.85).

⁴⁷ Cumpre distinguir dois conceitos: “o quociente eleitoral será simplesmente o resultado da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras a serem distribuídas. Para a definição do quociente partidário, que é o número de cadeiras a que cada partido tem direito, o procedimento dependerá da existência ou não de coligações partidárias” (SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 156. Grifos nossos).

O segundo movimento é a distribuição destas cadeiras entre os partidos. Nesta fase, sim, um sistema majoritário é utilizado: *os mais votados do partido* são eleitos, independentemente dos votos que cada um tenha obtido. Para o nosso sistema, *primeiro* importa saber *quantos votos obteve o partido*, e só depois saber dos votos recebidos pelos candidatos⁴⁸.

Refere-se o Código Eleitoral à “ordem” de votação nominal como critério subordinado, derivado e acessório, destinado apenas a desempenhar função ordinatória de preenchimento dos cargos à disposição do partido. Essa regra traduz, assim, a presença de elemento majoritário como simples meio de estruturação de um sistema que abraça, declarada, nítida e substancialmente, o princípio representativo proporcional. Eis a precisa lição de *Luís Virgílio Afonso da Silva*:

[...] não obstante poder haver uma enorme variação, e mesmo *mistura*, nos critérios de transformação de votos em mandatos (*regra decisória*) [...], no campo do *princípio representativo* há somente duas opções, a serem escolhidas de maneira exclusiva: ou se busca a formação de maiorias parlamentares (princípio majoritário) ou se objetiva um poder legislativo que reflita, de maneira fiel, as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade (princípio proporcional).

É esse o motivo pelo qual não se pode falar em sistemas mistos, porque, mesmo que haja, concomitantemente, elementos majoritários e proporcionais no método de transformação de votos em cadeiras, *um sistema eleitoral só pode atender a apenas um princípio representativo – ou o majoritário (formação de maiorias), ou o proporcional (distribuição conforme a força de cada partido) –, sendo logicamente impossível misturar os dois princípios, já que seria teratológico pensar em formação de maiorias e, ao mesmo tempo, refletir todas as correntes de pensamento em uma determinada sociedade*⁴⁹.

É o partido considerado em si mesmo, portanto, que, titular de certo número de vagas por preencher, o faz segundo um critério majoritário, que é meramente classificatório e, como tal, não interfere na essência proporcional do princípio adotado pelo sistema representativo, nem no caráter partidário da atribuição dos mandatos⁵⁰.

⁴⁸ Apud PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 176. Grifos nossos.

⁴⁹ Op. cit., p. 78.

⁵⁰ PINTO FERREIRA destaca o caráter partidário da representação proporcional, descrevendo-a como “um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva fazer assim do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional” (*Código Eleitoral comentado*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 144-145. Grifos nossos).

Reconforta-o o disposto no art. 175, § 4º, do mesmo Código Eleitoral, ao determinar pertencerem ao partido os votos do candidato que não possa assumir o mandato.

Prescreve, ainda, o parágrafo único do art. 215 do Código Eleitoral:

Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.

Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

Ora, se a indicação do partido sob o qual o candidato concorreu deve constar, necessariamente, do diploma, decerto o objetivo da norma só pode ser o de atrelar a legenda ao diploma e ao cargo em que o diplomado é investido. Como a lei não contém palavras inúteis, nem estatuições desnecessárias⁵¹, a menção obrigatória da legenda do candidato eleito no diploma tem óbvia vocação de reger situação futura, e não, passada, a título de mero registro histórico, até porque a mesma informação já consta de proclamações e listagens anteriores. E tal vocação não pode ser outra senão a de vincular o candidato à legenda da qual se valeu para conquistar o cargo.

14. Todos esses preceitos infraconstitucionais, mais que revelar a dimensão de primazia do partido político no sistema eleitoral pátrio, descortinam e reafirmam a natureza indissolúvel do vínculo entre o representante e a agremiação específica sob cuja égide se elegeu. *Monica Herman Salem Caggiano* descreve com acuidade o fenômeno do qual provém esse enlace:

Não há como ignorar a significativa e cada vez mais acentuada inferência operada pelo *fenômeno partidário* sobre o sistema eleitoral e político dos diferentes países [...]. Em verdade, constatada a sobrepujança do partido [...], detona-se uma nova realidade: a democracia patrocinada pelos partidos, muitas vezes solenemente consagrada pelos ordenamentos jurídicos.

Na nossa sistemática, todas as etapas que envolvem a postulação de cargos eletivos encontram-se *na dependência da atuação do organismo partidário* por cuja legenda está sendo lançada a candidatura⁵².

⁵¹ *Ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit.*

⁵² Op. cit., p. 65-97. Grifos nossos.

Essa firme relação lógico-jurídica entre candidato e partido, que se não exaure à proclamação dos eleitos, deve manter-se enquanto, *rebus sic stantibus*, perdure o mandato partidário assumido pelo representante em função e sob os auspícios do partido a que se filia como depositário de corpo relevante e identificável de idéias, opiniões e pensamentos políticos.

III. CONCLUSÃO

15. O caráter intrinsecamente partidário do sistema político brasileiro, de si já evidente quanto aos cargos ocupados na proporção dos quocientes eleitorais, é indisputável. A relação típica entre o candidato eleito e o grupo político a que pertenceu durante a eleição é essencial à identificação dos fundamentos que outorgam legitimidade ao mandato eletivo proporcional.

A inconsistência do raciocínio que prega uma como “*portabilidade*” ou labilidade da vaga, que acompanharia o eleito como predicado personalíssimo, qualquer que seja o partido a que se filie e a qualquer que seja o tempo de filiação, decorre do erro na identificação da natureza e titularidade dos cargos eletivos na sintaxe normativa do sistema representativo proporcional. Essa errônea percepção é, certamente, herança do empedernido patrimonialismo⁵³ e do desavergonhado personalismo⁵⁴ brasileiros, que teimam em submeter o interesse público ao particular, permitindo a apropriação privada da *res publica*, por meio do privilégio da pessoa⁵⁵ em detrimento do cargo. A respeito, reveja-se a sempre atual crítica de *Assis Brasil*:

É, por isso, muito serio o perigo de que venhamos a ter *partidos sem ideal, bandos acaudilhados por chefes pessoas. Não haveria mal maior que esse. Raramente taes chefes são homens competentes. Em primeiro lugar, aos espiritos bem ponderados repugna ter sequito por mero fanatismo pessoal; querem que lhes acompanhem as idéias, mas não a pessoa.* Depois,

⁵³ Na expressão de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

⁵⁴ De acordo com FABIO KONDER COMPARATO, “os vícios do sistema eleitoral são números e bem conhecidos. De todos eles, os mais importantes, pelos nefastos efeitos que provocam em toda a nossa vida política, são o personalismo dos candidatos a postos parlamentares e [...]. O primeiro dos defeitos apontados, largamente analisado e comentado pelos grandes intérpretes de nossa realidade humana, como *Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr.*, é, na verdade, a expressão de um dos traços mais marcantes da cultura nacional”. (A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). Op. cit., 63. Grifos nossos).

⁵⁵ JOSÉ DE ALENCAR, o romancista, em obra consagrada ao estudo do sistema representativo, retrata com mestria esta distorção: “*O cidadão não se preocupa de suas convicções, na ocasião do voto: não interroga sua consciencia, não medita nas necessidades do paiz; não se qualifica em relação as idéas. Só tem em mente o nome dos candidatos; questão de pessoa, que sopita a questão do principio.* (O sistema representativo, ed. fac-similar (1868). Brasília: Senado Federal: 1996, p. 152. Grifos nossos).

na generalidade dos casos, o chefe pessoal não é tal porque tenha eminentes qualidades, que lhe creassem real superioridade moral sobre os que o seguem; pelo contrario, quasi sempre é chefe quem foi bastante fraco para lisongear as paixões dominantes, consentindo em pôr-se à frente d'ellas, não para dirigil-as, mas para ser seu instrumento⁵⁶.

E, por solapar tão arraigada e nefasta prática, deve-se insistir, sem cansaço, em que os partidos, verdadeiros “entes intermediários entre o povo e o Estado, integrados no processo governamental”⁵⁷, são o *locus* do público, e o cidadão eleito para cumprir o mandato é mero particular. Mero, porque sua relevância sucumbe – e é providencial que assim o seja – diante da grandeza da função pública por exercer em proveito dos interesses do cargo, e não, da pessoa, homem ou mulher, que o ocupe.

Resumindo as considerações, tem-se que:

(i) a dinâmica da arquitetura político-eleitoral desenhada na Constituição da República e consolidada na legislação subalterna caracteriza-se pela adoção, para certos cargos, de eleições “pelo sistema proporcional”, cujo mecanismo funda-se na preeminência radical dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos;

(ii) dessa caracterização de proporcionalidade brota, como princípio, a pertinência das vagas obtidas segundo a lógica do sistema, mediante uso de quocientes eleitoral e partidário, ao *partido* ou *coligação*, e não, à pessoa que sob sua bandeira tenha concorrido e sido eleita;

(iii) sua previsão constitucional encontra eco na legislação subalterna;

(iv) a doutrina, assim nacional, como estrangeira, não hesita em reconhecer, entre os modelos teóricos, a superioridade do sistema proporcional, que, apesar das imperfeições, é o que mais bem respeita as exigências de justiça, equidade⁵⁸ e representatividade, sem comprometer a estabilidade do governo⁵⁹.

E, sob tais fundamentos, *respondo à consulta*, afirmando que partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando, *sem justificação nos termos já expostos*, ocorra cancelamento de filiação ou transferência de candidato eleito para outra legenda.

⁵⁶ Op. cit., p. 161-162.

⁵⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Op. cit., p. 65.

⁵⁸ Idem, p. 150.

⁵⁹ Para uma discussão percuciente da questão, v. SILVA, Luis Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 146-149.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (presidente): Se Vossa Excelência me permite, quero apenas ressaltar mais um aspecto a revelar a existência da fidelidade, considerada a vontade do eleitor, do povo brasileiro, e que se verifica quanto à urna eletrônica.

O que surge no painel da urna quando digitado certo número? Deverá ser digitado o número que corresponda – e temos os dois primeiros algarismos – à legenda do partido, acrescido de algarismos à direita, pertinentes ao candidato. É isso o que está previsto, com todas as letras, no art. 59 da Lei nº 9.504/97, e na resolução desta Corte, retratando o que está na norma primária, a Res. nº 22.156/2006. E havendo necessidade de utilização do sistema pretérito, da cédula, a própria lei também revela que se terá o lançamento do número do candidato que é composto – reafirmo, aparecendo a fotografia do candidato na urna eletrônica do número da legenda e do próprio candidato, alfim do número do registro.

VOTO DO MINISTRO MARCO AURÉLIO NA CTA Nº 1.398

O afastamento, do cenário constitucional, da candidatura avulsa tem a minha idade – ocorreu com a Carta de 1946. E notamos, não só diante do voto proferido pelo ministro Cesar Asfor Rocha como também ante os novos ares constitucionais da Lei Básica de 1988, que os partidos políticos ganharam, nessa Carta, uma ênfase maior. Se formos ao art. 17, constataremos que, além da autonomia, da liberdade de criação, consagradas quanto aos partidos políticos, há referência ao funcionamento parlamentar de acordo com a lei. E a lei baliza esse funcionamento parlamentar, tem sido essa a tradição, conforme os deputados eleitos.

No § 1º está registrada – e não há palavras inúteis em diploma algum – a fidelidade partidária, fidelidade e disciplina. Leio, para documentação no voto, o teor do preceito:

Art. 17. [...]

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, [...] devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A cláusula é linear, não é específica apenas quanto a associados a partidos políticos. E, no § 3º, há a previsão de que os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, com balizamento ditado pela legislação ordinária, mais uma vez, a partir das cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados.

Constato no art. 14 algo que respalda as exigências da legislação ordinária sobre a necessária escolha do candidato em convenção. O art. 14, § 3º, revela como condição de elegibilidade a filiação partidária.

Tenho lembrança de que, nesta sala, li, ultimamente, dois diplomas, do presidente e do vice-presidente da República, que registram, porque assim dita o arcabouço normativo em vigor, os partidos que integraram a coligação que ensejou respaldo suficiente à eleição.

Se fizermos um levantamento na legislação de regência, verificaremos o financiamento das campanhas eleitorais pelo partido político – e conta ele

com o Fundo Partidário para isso – que é, num primeiro passo, financiamento público e que está compelido o partido à prestação de contas.

Como é distribuído esse horário da propaganda eleitoral? É distribuído a partir da discricção do próprio partido, consideradas certas balizas legais.

Se formos à Lei nº 9.096/95, constataremos, no art. 24, a regra segundo a qual, na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar a ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos, às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Já no art. 25 da Lei nº 9.096/95 – e ninguém ousa colar a pecha de inconstitucional a esse artigo, como também não ousa no tocante ao art. 24 –, está revelado que:

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Mais do que isso, temos, talvez no campo simplesmente pedagógico, o teor do art. 26 da Lei nº 9.096/95, a dispor que perde automaticamente a função ou o cargo que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, da definição das cadeiras – que se faz pelos votos obtidos pela legenda –, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Está em bom português, em bom vernáculo.

Mas devemos admitir, como o fez com desassombro o relator, que uma questão é o aspecto normativo formal e material e algo totalmente diverso é o dia-a-dia da vida política brasileira. Sua Excelência ressaltou que, neste início de legislatura, ocorreram cerca de 40 trocas de partido.

Não sou investigador político, mas sabe lá como essas trocas se fizeram, quais foram as motivações.

Penso que a invocação foi muito correta. Estamos a discorrer sobre administração pública, gênero, *lato sensu*, e não podemos desconhecer os princípios mencionados, numa sinalização clara e precisa, no art. 37 da Constituição Federal. A menos que se declare a inconstitucionalidade, e não conseguiria indicar onde estaria o conflito das normas regedoras da espécie,

principalmente aquelas que definem o número de cadeiras da agremiação pelos votos obtidos pela própria agremiação, não há como relegar à inocuidade a vinculação inicial a certo partido.

Não temos como deixar de responder – e talvez a sociedade fique de alma lavada, no que cada qual cumprirá o dever de apreciar a matéria neste Colegiado – de forma afirmativa à consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal.

Acompanho, portanto, Sua Excelência, relator, no voto proferido, que louvo. Fico confortado, dada a sintonia de idéias em torno do alcance do arcabouço normativo, especialmente o constitucional, assentando que há, sim, sem adentrar – porque, neste caso, já estaria partindo para casos concretos – situações já verificadas, a vinculação do candidato eleito ao partido.

E para escancarar tudo o que foi dito até aqui, lembraria a situação de um deputado que não logrou, embora alcançando 38 mil votos, a eleição. Houvesse permanecido na legenda pretérita, a qual esteve integrado, teria sido eleito com 11 mil votos. O fato revela, a mais não poder, que norteiam o número de cadeiras a serem ocupadas os votos obtidos pela legenda.

Nós próprios editamos resolução consoante a qual, no caso de registro indeferido após a alimentação das urnas eletrônicas, os votos do candidato inelegível, que teve o registro indeferido, vão para a legenda.

Acompanho Sua Excelência, respondendo afirmativamente à indagação, que, em boa hora, num serviço prestado à nação brasileira, veio a ser formalizada pelo partido consulente.