



.....

(IN) FIDELIDADE PARTIDÁRIA E OS TRÂNSFUGAS NO CENÁRIO POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO

.....

PARTIAL (IN) FIDELITY AND THE TRANSFUGAS IN THE
BRAZILIAN POLITICAL-ELECTORAL SCENARIO

Marcelo Nunes Apolinário¹

Maria Laura Maciel Fernandez²

SUMÁRIO: Introdução; 1. Causas da infidelidade partidária no contexto Político brasileiro; 2. Itinerário jurisprudencial do instituto da fidelidade partidária no âmbito dos Tribunais Superiores; 3. O princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato; 4. As consequências para a democracia brasileira; 5. Conclusão; Referências.

1 - Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas/UFPEL. Doutor em Direitos Fundamentais pela Universidad Autónoma de Madrid.

2 - Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pelotas/UFPEL..



RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o instituto da (in) fidelidade partidária no Brasil. Primeiramente serão apresentadas as principais causas da infidelidade partidária no contexto político nacional. Em segundo lugar, analisar-se-á o entendimento dos Tribunais Superiores nesta matéria e, por fim, quais são as consequências que o alto índice de infidelidade partidária pode causar na democracia que por ora ainda se afigura em desenvolvimento, bem como tratar de tecer algumas sugestões com o objetivo de estancar o suposto problema. A pesquisa, de caráter qualitativo, é realizada sobre a base bibliográfica-documental. Quanto à pesquisa bibliográfica, ela oferece o suporte necessário para a compreensão de conceitos, teorias e sobre o funcionamento das instituições políticas. Já a pesquisa documental busca enfatizar o estudo da legislação referente ao tema proposto. Ademais, foram realizadas pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais no âmbito dos Tribunais Superiores encarregados de julgar a matéria, tais como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Com base nos estudos da infidelidade partidária no Brasil, a troca frequente de partidos reforça uma situação de falta de identidade partidária, razão pela qual inexiste qualquer identificação do candidato com programas partidários e o eleitor acaba votando no indivíduo de sua preferência. Isso ressalta que os partidos não são condições indispensáveis para a geração de oportunidades de carreira política.

PALAVRAS-CHAVE: Fidelidade Partidária. Democracia. Partidos Políticos. Infidelidade Partidária. Ativismo Judicial.

ABSTRACT: This article aims to analyze the institute of (in) party loyalty in Brazil. First, the main causes of party infidelity in the national political context will be presented. Secondly, it will analyze the understanding of the High Courts in this matter and, finally, what are the consequences that the high rate of party infidelity can cause in the democracy that still seems to be developing, as well as try to weave Some suggestions with the purpose of stopping the supposed problem. The research, of a qualitative nature, is carried out on the bibliographic-documentary basis. As for bibliographic research, it provides the necessary support for the understanding of concepts, theories and the functioning of political institutions. Already, the documentary research, seeks to emphasize the study of the legislation regarding the proposed theme. In addition, doctrinal and jurisprudential investigations were carried out in the scope of the Superior Courts in charge of judging the matter, such as the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court. Based on the studies of partisan infidelity in Brazil, the frequent exchange of parties reinforces a situation of lack of partisan identity, reason why there is no identification of the candidate with party programs and the voter ends up voting in the individual of his preference. This emphasizes that parties are not indispensable conditions for the generation of political career opportunities.

KEYWORDS: Partisan loyalty. Democracy. Political parties. Party Infidelity. Judicial Activism.

INTRODUÇÃO

O Brasil caracteriza-se por ser um Estado Republicano, Democrático e de Direito. O regime democrático é exercitado de forma direta ou indireta, ou seja, o povo escolhe os seus representantes, mas por vezes, pode participar da vida política diretamente, como nas hipóteses de plebiscito e referendo. No modelo democrático brasileiro, a seleção dos representantes populares é feita através de eleições livres, diretas, periódicas, competitivas e transparentes.

Os sistemas eleitorais são os meios legitimamente utilizados pela sociedade para a composição da representação política no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. No Brasil, senadores e os cargos executivos de presidente, governadores e prefeitos, são eleitos pelo sistema majoritário. Já os deputados federais, estaduais e vereadores, cargos legislativos, são eleitos pelo sistema proporcional. Os sistemas eleitorais são importantes, porque é em torno destes que a (in) fidelidade partidária é discutida no Congresso Nacional e nos Tribunais Superiores incumbidos de analisar a matéria eleitoral.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, também chamada “Lei dos Partidos Políticos”, define-os em seu art. 1º, como pessoas jurídicas de direito privado, destinados a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal de 1988. Atualmente, observa-se no cenário político brasileiro um número excessivo de partidos, muitos deles vistos como oportunistas e inautênticos por justamente não cumprirem os seus respectivos programas. Essas particularidades, de certa maneira, demonstram os vícios que o sistema apresenta, assim como as justificativas de parcela considerável da sociedade no descrédito da política.

A fidelidade partidária, instituto ao qual o candidato deve se manter fiel ao partido para o qual foi eleito, possui distorções graves no Brasil. Há um alto índice de infidelidade partidária, principalmente no Legislativo. Portanto, será abordado o que é fidelidade partidária e, consequentemente, o que caracteriza a infidelidade, bem como suas principais causas. Após, analisar-se-á o que os Tribunais estão decidindo a respeito do tema, bem como as consequências que a infidelidade partidária pode acarretar na política brasileira, para logo, buscar tecer algumas considerações sugestivas com o intuito de aprimorar o modelo partidário eleitoral.

1. CAUSAS DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO

Paulo Bonavides³ apresenta dados que são indispensáveis na composição dos ordenamentos partidários: um grupo social, um princípio de organização, um acervo de ideias e princípios, um interesse básico em vista que é a tomada do poder e um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos. Assim, partido político “é uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados.”⁴

3 - BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

4 - *Ibid.*, p. 450.



É em torno dos partidos políticos que a fidelidade partidária surge, sendo a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível.⁵ Quando o representante abandona esse partido pelo qual fora eleito para aderir a outro, a infidelidade partidária ocorre, tema este discutido amplamente no cenário político brasileiro e nos tribunais, como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, tendo em vista que a infidelidade acarreta várias consequências, por vezes, negativas.

São várias as causas da alta infidelidade partidária no país. A principal delas paira em torno do interesse individual do parlamentar, que procura superestimar seu capital político, deslocando-se para partidos que lhe ofereçam melhores oportunidades de ascensão. Assim, o representante deseja maximizar suas chances de sobrevivência na carreira política, cujo futuro é extremamente incerto.⁶

Porém, não é apenas o interesse individual que move os trânsfugas, pois o sistema proporcional de lista aberta favorece a autonomia dos candidatos e essa individualização entre eles, onde o partido fica em segundo plano. A lista aberta não promove a ordem prévia dos candidatos aos postos legislativos, o que estimula a autonomia dos políticos em relação aos seus partidos, pois a sua eleição não depende de indicação partidária, mas sim da quantidade de votos personalizados que cada candidato é capaz de conquistar.⁷

Na Câmara dos Deputados o interesse individual mostra-se claro quando os eleitos migram de partidos a procura de acesso aos postos institucionais, tais como Mesa Diretora e Presidência de Comissão Permanente; e esta migração também varia conforme a natureza e a popularidade do governo, principalmente quando se observa a coalizão política governamental, ou migração não governista, em governos de cooptação ou apartidários e com baixa popularidade.⁸

As regras eleitorais favorecem a infidelidade. A troca de partidos serve para reduzir a incerteza associada à manutenção da carreira política e as regras eleitorais oferecem um baixo custo para a infidelidade, o que muitas vezes se torna um incentivo. O tempo de filiação prévio à conquista da cadeira legislativa também favorece, pois há maior probabilidade de defecção partidária entre deputados filiados a menos de quatro anos pelo partido pelo qual se elegeram.⁹

2. ITINERÁRIO JURISPRUDENCIAL DO INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A perda do mandato por infidelidade partidária estava expressamente prevista na Consti-

5 - FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012.

6 - MELO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: Causas, consequências e possíveis soluções. In: Avritzer; Leonardo, Anastasia, Fátima (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 321-343.

7 - GERÔNIMO, Gislene Donizetti. Fidelidade Partidária. In: Lembo (Org); Cláudio, Caggiano (Cor); Monica Herman S. *O voto nas Américas*. Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2008, p. 107-132.

8 - MARENCO, A. Migração Partidária. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap.4, p.183-186.

9 - MARENCO, op. cit.

tuição Federal de 1969, onde, no parágrafo único do art. 152, mencionava que perderia o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem deixasse o partido sob cuja legenda foi eleito.¹⁰ Porém, na atual Constituição Federal¹¹ (1988), não está expressa a perda do mandato por infidelidade partidária, uma vez que o parágrafo único do art. 17 destaca que devem os estatutos partidários estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária e no art. 55, que trata das hipóteses de perda de mandato de Deputado e Senador, não é mencionada a perda do mandato por infidelidade partidária. Entretanto, há um itinerário jurisprudencial no qual o instituto da fidelidade partidária fora discutido, de modo que os Tribunais acabaram firmando precedentes importantes e inovadores acerca da matéria.

Em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu sobre a indagação feita pelo Partido Frente Liberal (atual Democratas), consulta nº 1.398, 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 transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Na sessão do dia 27 de março de 2007, por 6 votos a 1, decidiu que sim.¹² O Ministro Cezar Peluso, que proferiu voto favorável, sustentou que a representação proporcional importa na primazia radical dos partidos políticos sobre a pessoa do candidato, ao contrário do sistema majoritário. Aduziu que é mediante o uso de quociente eleitoral e partidário que o candidato concorre e se elege. Além do mais, destacou que o candidato para se eleger usa recursos e a estrutura do partido pelo qual está filiado. (Rel. Min. César Asfor Rocha – CTA n. 1.398).¹³

No mesmo ano, foi feita a consulta nº 1.407, também ao Tribunal Superior Eleitoral, pelo deputado federal Nilson Mourão (PT-AC), que indagava se os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. (Rel. Min. Carlos Ayres Britto – CTA n. 1407).¹⁴ Na sessão do dia 16 de outubro de 2007, os Ministros também entenderam que para os cargos eletivos pelo sistema majoritário (Chefes do Executivo e Senadores) incidiria a regra de perda do cargo para o eleito infiel.¹⁵

Com as consultas feitas em 2007 e com suas respectivas decisões, o TSE provocou uma intensa atividade dos partidos, buscando a devolução dos assentos mantidos pelos infiéis. Com isso, impulsionou a impetração, por parte do PSDB, DEM e PPS, de mandados de segurança

10 - BRASIL. Constituição (1967). *Emenda constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

11 - BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

12 - CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematizado*. In: LENZA, Pedro. (Cor.). São Paulo: Saraiva, 2015.

13 - BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta n. 1.398*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>> Acesso em: 07 set. 2016.

14 - BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Consulta n. 1.407*. Classe 5ª, Distrito Federal (Brasília). Relator Ministro Carlos Ayres Brito. Consulente Deputado Federal Nilson Mourão. Julgamento em 16 de outubro de 2007. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 07. set. 2016.

15 - CERQUEIRA, op. cit.

16 - CAGGIANO, Monica Herman S. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: Lembo (Org); Cláudio, Caggiano (Cor); Monica Herman S. *O voto nas Américas*. Barueri, SP: Minha Editora, 2008. p. 219-253.



junto ao Supremo Tribunal Federal, rogando pela interferência do judiciário para ordenar a devolução das cadeiras parlamentares perdidas pela conhecida manobra dos trãnsfugas.¹⁶

Nos dias 3 e 4 de outubro de 2007, o STF julgou os Mandados de Segurança n° 26.602¹⁷, 26.603¹⁸ e 26.604¹⁹ e decidiu que a fidelidade partidária é princípio constitucional que deve ser respeitado pelos candidatos eleitos, pois reconheceu o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as inter-relações entre o eleitor, o partido político e o representante eleito. Na visão do Supremo Tribunal Federal, mudar de partido caracteriza desvio ético-político e gera desequilíbrio no Parlamento, consistindo em fraude contra a vontade do povo. (Mandado de Segurança n° 22.602, 22.603 e 22.604/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julg. 4.10.2007). Nos Mandados de Segurança, porém, apenas foram apreciados os cargos sob as regras do sistema proporcional (deputados e vereadores). Inclusive, o STF, seguindo o julgamento realizado pelo TSE na Consulta n° 1.398, fixou a data de 27 de março de 2007 como o marco a partir do qual qualquer eleito pelo sistema proporcional que mudar de partido, sem justo motivo, estaria violando as regras da fidelidade partidária.²⁰

Em decorrência direta deste posicionamento do STF, também em 2007, o TSE resolveu disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, tanto para o sistema proporcional como para o sistema majoritário. Nesse sentido, publicou a Resolução n° 22.610, de 25 de outubro de 2007, onde em seu art. 1° diz que “o partido interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa” (Res. n. 22.610).²¹ Aplicou-se apenas às desfiliações consumadas após 27 de março de 2007, para os mandatários eleitos pelo sistema proporcional e, após 16 de outubro de 2007, para os eleitos pelo sistema majoritário, que foram as datas das consultas feitas ao TSE.²²

Porém, em face da Resolução n° 22.610, foram ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR) duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n° 3.999 e ADI n° 4.086). Na ADI 3.999, por exemplo, o PSC alegou que a Resolução violava a Constituição, uma vez que o Tribunal Superior Eleitoral havia usurpado a competência legislativa pertencente à União para legislar e criado mais uma hipótese de perda de mandato não expressa no art. 55

17 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.602*. Impetrante: Partido Popular Socialista (PPS). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 07 set. 2016.

18 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.603*. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Melo. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 07 set. 2016.

19 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.604*. Impetrante: Partido Democratas (DEM). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em: 07 set. 2016.

20 - LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2014.

21 - BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Resolução n. 22.610*. Relator Ministro César Peluzo. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

22 - Ibid.

da Constituição Federal. Há de se ressaltar que não há regra expressa, mas a ideia de fidelidade decorre de uma análise sistemática da Constituição (STF, ADI 3.999/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008).²³ Por 9 votos a 2, o Plenário do STF declarou ambas improcedentes e declarou a plena constitucionalidade da Resolução, até que o Congresso Nacional exerça a sua competência e regule o assunto em Lei específica.²⁴ Os Ministros Eros Grau e Marco Aurélio, que tiveram os seus respectivos votos vencidos, alegaram que o TSE legislou ao editar a Resolução, ingerindo em competência privativa do Poder Legislativo. O voto do relator, Ministro Joaquim Barbosa, acompanhado pelos demais Ministros, foi proferido no sentido de que a Resolução foi editada pelo TSE em obediência a uma recomendação feita pela Suprema Corte, tendo em vista o julgamento dos Mandados de Segurança (22.602, 22.603 e 22.604) (STF, ADI 4.086/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008).²⁵ Por conseguinte, o Ministro Carlos Brito afirmou que não é possível divorciar eleitor, candidato e partido político, pois o partido estabelece a ponte entre eleitor e eleito e não há meios do eleitor chegar ao seu representante senão pelos partidos políticos.²⁶

Em 2015, outra Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot. A ADI nº 5.081, sustentava que a mudança de partido por titulares de cargos eleitos pelo sistema majoritário não se submete à regra, já firmada, de perda de cargo dos eleitos pelo sistema proporcional. O Plenário do STF decidiu, no dia 27 de maio de 2015, que não se aplica mesmo, por decisão unânime tendo em vista que o sistema majoritário tem lógica e dinâmica diversa do sistema proporcional. Os ministros aprovaram a tese: “A perda do mandato em razão da mudança do partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor” (STF, ADI 5.081/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, 27.05.2015).²⁷ O Ministro Luís Roberto Barroso, Relator da Ação, destacou as diferenças entre os sistemas, nos quais nas eleições pelo sistema proporcional, é possível votar tanto no candidato quanto no partido e os votos do partido e de outros candidatos do mesmo partido ou coligação são aproveitados pelos demais candidatos e que, portanto, há razões lógicas para que o mandato pertença ao partido. Enquanto que no sistema majoritário, o eleitor identifica claramente em quem vota.²⁸

Finalmente, em 2016, o Congresso Nacional promulgou no dia 18 de fevereiro a Emenda Constitucional nº 91, que altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato (Emenda Constitucional nº 91, de 18 de Fevereiro de 2016).²⁹ Esta Emenda, denominada de “janela partidária”,

23 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.999/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 07 set. 2016.

24 - Ibid.

25 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.086/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 07 set. 2016.

26 - Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98954>>. Acesso em: 07 de setembro de 2016

27 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.081/DF, rel. Min. Luis Roberto Barroso, 27.05.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

28 - Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=292424>. Acesso em: 07 set. 2016.

29 - BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.



abriu um prazo de 30 dias para que políticos trocassem de partido sem perder o mandato. Pelo texto, a desfiliação não é considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. Porém, em 2016 houveram duas janelas migratórias que foram aprovadas na minirreforma eleitoral em 2015. A proposta permite a desfiliação sem perda de mandato em todos os anos eleitorais, sempre por 30 dias, seis meses antes do pleito e apenas para quem estiver concluindo o mandato parlamentar. Assim, a regra em 2016 valeu para os vereadores e em 2018 valerá para os deputados federais e estaduais.

3. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO

Como foram os Tribunais que acabaram regulando o instituto da fidelidade partidária, alguns autores acabaram se manifestando contrariamente a estas decisões. Eneida Desiree Salgado³⁰, por exemplo, aponta que a liberdade para o exercício do mandato é princípio constitucional e que magistrados não eleitos pelo povo construíram uma norma inconstitucional. Constata, ademais, que estes julgamentos passaram a normatizar a vida democrática sem passar pelo debate político que em tese deve ser realizado no Congresso Nacional, aludindo o que deveria ser coerente para a democracia brasileira além de decidirem, conforme a sua visão, o desenho constitucional que eles creem ser o adequado para o sistema brasileiro.

A Constituição Federal adota a teoria da representação popular, ou seja, o representante possui uma relação com toda a coletividade e não apenas com os eleitores que votaram nele. O povo é o representante e assim, não há uma vontade única para ser refletida. Além disso, o Congresso Nacional é um órgão deliberativo e isso não se coaduna com um mandato vinculado, onde os representantes eleitos devem seguir instruções de seus eleitores ou partidos. Os Congressistas falam pelo povo inteiro e não por uma parcela da população. A vinculação dos representantes e um partido anularia o mandato livre e mostraria que a democracia brasileira se baseia na verdade em uma partidocracia.³¹

O instituto da fidelidade partidária deve ser compreendido dentro dos parâmetros que o ordenamento constitucional dispõe e não com o que deveria ser estipulado, com o perigo de se comprometer a força normativa da Constituição Federal nesse e em outros institutos. No atual ordenamento constitucional, há uma ausência de perda de mandato por desfiliação do partido pelo qual o representante foi eleito. Nisso, a “extração” pelo Poder Judiciário Brasileiro colide. Eneida Desiree Salgado³² lembra que a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 afastou conscientemente a fidelidade partidária da Constituição Federal. Esta não ficou implícita no texto e nem decorre do sistema, mas foi uma escolha expressa, explicitada nos trabalhos das subcomissões, comissões e na sistematização no plenário da Constituição de 1988 e propostas para a inclusão da hipótese de perda de mandato por desfiliação do partido pelo qual o candidato foi eleito foram apresentadas e rejeitadas:

Os constituintes não adotaram a perda de mandato por infidelidade partidária, não foi

30 - SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

31 - Ibidem.

32 - Ibidem.

sequer uma decisão postergada, foi uma escolha considerada e debatida; os representantes políticos não emendaram a Constituição para incorporá-la ao sistema. Não se pode permitir que isso seja feito por “oráculos” judiciais³³.

O STF alega ter feito uma interpretação sistemática da Constituição Federal, onde se considera em qual sistema se insere a norma e a relação com outras normas pertinentes ao mesmo objeto, bem como aos princípios orientadores da matéria e demais elementos que venham a fortalecer a interpretação de modo integrado e não isolado. Assim, utilizaram essa interpretação para a “extração” da fidelidade partidária, quando na verdade, se tivessem utilizado da interpretação histórica, onde se busca o contexto fático da norma, recorrendo aos meios em que a norma foi editada e as aspirações do período, essa não poderia ter sido “extraída”:

A ausência de legitimidade histórica implica a incompatibilidade sistemática, a Constituição estabelece o sistema eleitoral, o modelo de mandato e o estatuto dos congressistas com incluir nesse desenho a fidelidade partidária. Da inexistência de incompatibilidade sistemática decorre a ilegitimidade histórica: na falta de suporte constitucional para a “extração” da fidelidade partidária, a construção jurisprudencial é incoerente com as decisões constituintes, legislativas e jurisprudenciais anteriores.³⁴

4. AS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Primeiramente, para os eleitores, a infidelidade reforça uma situação de falta de identidade partidária entre os eleitos. Não existe uma identificação do candidato com o partido e programas e o eleitor acaba votando no indivíduo de sua preferência. O que se percebe é que, entre os eleitores, há uma baixa identificação com uma agremiação partidária e com a filiação partidária de um candidato na hora de escolher o voto. Isso reforça a falta de participação política, justificada pela ausência de responsabilidade do representante perante o voto que o elegeu e também torna evidente o porquê de a população possuir um baixo índice de confiança quanto ao desempenho dos parlamentares.³⁵ Além disso, gera uma alteração na correspondência entre votos e cadeiras. Poucos candidatos conseguem votos nominais em número igual ou superior ao quociente eleitoral, assegurando assim a eleição com seus próprios votos. Não obstante, quando troca de legenda, o eleito despreza os votos responsáveis por sua eleição e viola a distribuição de poder político entre os partidos tal como determinada originalmente pelos eleitores. A infidelidade mostra que os partidos não são condições indispensáveis para a geração de oportunidade de carreira política, onde a troca pode assegurar uma reeleição ou mobilidade nos cargos políticos, percebendo-se que a fidelidade partidária possui pouco valor na definição das estratégias da elite política.³⁶

Por fim, há um incremento no custo da informação a ser adquirida pelo eleitor na atribuição do voto legislativo. Mesmo que o eleitor escolha inicialmente o candidato pelos seus atributos

33 - SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 152.

34 - *Ibidem*. p. 154.

35 - MORAES, Everaldo Corrêa de. *Reforma Política no Brasil: Análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003)*. 2006. 184 f. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2006.

36 - MARENCO, op. cit.



individuais, com o passar do tempo, há uma relação do candidato e partido, incorporando a legenda como um parâmetro no processo de escolha e as trocas frequentes tornam esse processo mais complexo, conforme André Marengo ressalta:

A estabilidade eleitoral associada à fidelidade partidária pode, em longo prazo, gerar a informação necessária para a produção de reputações necessárias à medida que ao votar uma eleição após a outra, em seu candidato preferido, o eleitor resulte por associá-lo à legenda, e com isso, termine por constituir identidade partidária. Ao mudar de partido, o representante introduz custo adicional para a geração de identidade partidária, uma vez que torna mais difícil a conversão de sua reputação pessoal em reputação partidária.³⁷

Carlos Ranulfo F. Melo aponta três consequências das migrações para o sistema político: provoca a elevação do número de partidos, bem como altera sua força relativa no interior do Congresso; torna precário o funcionamento de alguns sistemas partidários estaduais e afeta o grau de representatividade do sistema partidário em seu conjunto.³⁸

Como bem lembra Luís Roberto Barroso, nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel ativo na vida institucional brasileira. A corte possui uma centralidade na tomada de decisões sobre matérias relevantes para a sociedade brasileira. O Tribunal é provocado a se manifestar e não possui a opção de conhecer ou não as ações, desde que preenchidos os requisitos de admissibilidade.³⁹

5. CONCLUSÃO

No que diz respeito ao instituto da (in) fidelidade partidária, pode-se perceber que tanto a Resolução nº 22.610 do TSE quanto a ADIN 5.081 permanecem como precedentes importantes de regulação da (in) fidelidade partidária e que o Congresso Nacional ainda não se manifestou sobre os problemas que tal fenômeno pode ou não causar à democracia brasileira. Precisasse debater a possível introdução do procedimento de listas fechadas no sistema proporcional, pois o voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, certamente, seu comportamento em relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores. Também se pode ampliar o custo para a infidelidade, como por exemplo, o aumento do tempo mínimo de filiação partidária, hoje, de apenas um ano.

Ressalta-se, também, que após os debates promovidos no STF acerca da relação existente entre a Constituição Federal e o instituto da fidelidade partidária, restou claro que talvez seja viável a confecção de uma Proposta de Emenda à Constituição que dê nova redação aos artigos 17

37 - MARENCO, op. cit. p. 185.

38 - MELO, op. cit.

39 - BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. 2008. 29 f. Artigo. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em: 09 jun.2016.

e 55 do texto Magno. Estes deveriam prever a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e confere à penalidade o *status* constitucional. Interessante é, no contexto atual, a lógica de mudar a Constituição para que ela se adapte à decisão do Poder Judiciário, e não o contrário.

Inclusive, no chamado ativismo judicial, onde há uma escolha por um modo específico de interpretar a Constituição, a participação do Poder Judiciário, para a concretização de valores e sanar anseios sociais, se instala. O Judiciário, ante uma inércia dos outros Poderes republicanos e mais especificamente do Poder Legislativo, acaba por tentar efetivar as demandas sociais. Assim, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, ao serem provocados, precisaram atender a uma demanda da sociedade que não estava sendo satisfeita pelo parlamento, ou seja, o conflito existente entre fidelidade e infidelidade partidária.

Assim como o ativismo judicial ajudou a sanar um anseio do país, essa atitude deve ter limites. Os ministros do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, não são eleitos pelo povo, o que pode gerar uma politização indevida da justiça. O Poder Judiciário precisa se limitar aos parâmetros que a Constituição Federal institui e não avançar as barreiras dos demais poderes, criando assim, riscos para a legitimidade democrática. O Poder Legislativo precisa resolver a crise na sua representatividade para que a sociedade consiga perceber que, para atender a seus anseios, este é o Poder mais legitimado, democrático e representativo. Essa debilidade tem levado as Cortes Supremas, TSE e STF, a atuarem como poder legiferante, contribuindo para uma aparente desarmonia entre os demais. Desejam-se muitas mudanças no processo político eleitoral, mas estas devem ser realizadas em respeito à harmonia dos poderes e com a participação da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. 2008. 29 f. Artigo. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em: 09 jun.2016.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). *Emenda constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta n. 1.398*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>> Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Consulta n. 1.407*. Classe 5ª, Distrito Federal (Brasília). Relator Ministro Carlos Ayres Brito. Consultente Deputado Federal Nilson Mourão. Julgamento em 16 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 07. Set 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Resolução n. 22.610*. Relator Ministro César Peluzo. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf>. Acesso em: 07. set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.602*. Impetrante: Partido Popular Socialista (PPS). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 07. set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.603*. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Melo. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 07. set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança n. 26.604*. Impetrante: Partido Democratas (DEM). Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Julgamento em 04.out.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>> . Acesso em: 07. set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3.999/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.086/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 12.11.2008*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 07 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.081/DF, rel. Min. Luis Roberto Barroso, 27.05.2015*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

CAGGIANO, Monica Herman S. *A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro*. In: Lembo (Org); Cláudio, Caggiano (Cor); Monica Herman S. O voto nas Américas. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 219-253.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematisa-*

do. In: LENZA, Pedro. (Cor.). São Paulo: Saraiva, 2015.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GERÔNIMO, Gislene Donizetti. Fidelidade Partidária. In: Lembo (Org); Cláudio, Caggiano (Cor); Monica Herman S. *O voto nas Américas*. Barueri, SP: Minha Editora, 2008, p. 107-132.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARENCO, A. Migração Partidária. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap.4, p.183-186.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: Causas, consequências e possíveis soluções. In: Avritzer; Leonardo, Anastasia, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 321-343.

MORAES, Everaldo Corrêa de. *Reforma Política no Brasil: Análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003)*. 2006. 184 f. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2006.

SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

STF confirma constitucionalidade de Resolução do TSE sobre fidelidade partidária. Notícias STF, Brasília, 12 nov. 2008. Notícias. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98954>>. Acesso em: 07 set. 2016.



