

O PARTIDO POLÍTICO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O DETENTOR LEGÍTIMO DAS “CADEIRAS” ELETIVAS

Álvaro Augusto Lauff Machado¹

Jackelline Fraga Pessanha²

Resumo: No modelo democrático brasileiro os partidos políticos função são fundamentais para o exercício e acesso ao poder. Em virtude disso deve ser atribuída cultural relevância as diretrizes partidárias como parâmetro de atuação dos seus membros surgindo, a partir daí, os deveres de fidelidade e disciplina. O descumprimento de tais deveres corresponde a uma afronta direta não só ao próprio partido como também a própria essência do regime representativo. Aquele que exercer cargo eletivo e, por não atender aos ideais partidários, vier a ser expulso de seu partido, também deve, no mesmo ato, ter como reflexo a perda do mandato, como consequência lógica.

Palavras-chave: Democracia. Partidos políticos. Mandato. Fidelidade. Disciplina.

Abstract: In brazilian democratic system the political parties are essencial for the acess to the State. Because of this cultural significance should be given to the party guidelines as a parameter of performance of its members coming, from there, the duties of loyalty and discipline. The breach of such duties rep-

¹ Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Advogado. Email: alvaro.lauff@yahoo.com.br

² Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Professora universitária. Advogada. Email: jackellinepessanha@yahoo.com.br

resents an affront not only to the party itself, but also to the essence of representative government. The elected that not meet the ideal party and comes to be expelled of the party, must, also, lose the public office.

Keywords: Democracy. Political parties. Office. Loyalty. Discipline.

1 INTRODUÇÃO



modelo democrático brasileiro é, por sua essência, representativo, conforme anuncia a própria Constituição Federal de 1988 a partir de seu art. 1º, parágrafo único. O povo é a fonte do poder (“todo poder emana do povo”), mas exercido por meio dos seus representantes eleitos: são estes os seus representantes políticos.

Essa representatividade, por sua vez, não se dá de forma aleatória; ela é exercida dentro de um conjunto concatenado de regras e variadas fontes normativas, donde surge, como um dos elementos prioritários a formação dos partidos políticos. Para a democracia representativa é imprescindível a presença dos partidos políticos, atores de grande relevo neste modelo democrático.

É através deles que a vontade popular será manifestada e até mesmo coordenada, sendo essa também a razão para que cada partido seja um arauto representativo das mais variadas classes, ideologias, crenças e até mesmo “*concepções de vida*”.

Dentro desse modelo partidário são determinados aqueles representantes políticos que irão buscar o acesso ao poder para atender a vontade popular que ele (partido) representa. Para o seu ingresso no partido, por evidência, é necessária a sua asunção às diretrizes daquele primeiro, daí o porque fala-se em

“filiação” partidária, tamanha a identidade que dever haver entre representante e o seu partido.

Eis o modelo, descrito de forma despreziosa, que corresponde a democracia representativa.

Todavia não restam dúvidas de que para uma pessoa cujo objetivo é o acesso ao poder, a subsunção a diretrizes e mandamentos partidários pode corresponder a uma “fidelidade” temporária.

É o que ocorre nos casos em que o membro do partido político, ao galgar a cadeira no parlamento (regime proporcional) ou o cargo no Executivo (regime majoritário) que disputou, passa a atuar não mais dentro daqueles parâmetros partidários originários, mas sim com funções de cunho eminentemente pessoal, por vezes arreado as próprias concepções do partido.

É nestes casos que os partidos políticos gozam da autonomia necessária para excluir o membro, observando-se, por evidência, um devido processo legal, ainda que administrativo.

Operando-se a exclusão, entretanto, no atual modelo brasileiro, os representantes políticos permanecem com seu mandato válido e exercendo suas funções regularmente, cabendo aos partidos políticos reivindicarem o cargo, haja vista serem eles os seus verdadeiros detentores.

Surge, aí, um novo imbróglio, haja vista não haver no ordenamento, uma previsão expressa quanto a forma (método) de reivindicação desse cargo, seja pela via judicial ou administrativa.

Dentro desse contexto, questiona-se se seria possível admitir-se a imediata perda do cargo político do membro que for excluído do partido político e a disponibilidade da cadeira por ele ocupada para o partido?

Tomando-se como parâmetro o modelo democrático representativo brasileiro e a influência que os partidos políticos exercem sobre ele, tem-se, ao menos em hipótese, que a resposta deve ser afirmativa. Até porque, o cargo ocupado é, de

origem, dentro desse contexto, de titularidade partidária e não pessoal.

2 O MODELO DE DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO BRASILEIRO E A POSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O sistema democrático representativo corresponde ao meio para que a vontade popular possa ser expressada nas decisões políticas do Estado. O povo busca, portanto, através de representantes eleitos, uma forma de atuar “para”, “pelo” e “no” Estado.

Tal sistema está fundado na existência dos partidos políticos, sendo através deles que os representantes terão seu acesso ao poder. É dentro dos partidos que são formadas as diretrizes e a forma como cada um de seus membros irá atuar para atender ao seu objetivo principal: satisfazer a parcela do povo que ele (partido) representa.

Por essa razão, diz-se que “efetivamente, os partidos políticos são peças necessárias, senão mesmo as vigas mestras do travejamento político e jurídico do Estado democrático.” (MALUF, 1998, p. 19)

José Afonso da Silva (2004, p. 401) afirma que

A doutrina, em geral, admite que os partidos têm por função fundamental organizar a vontade popular e expressá-la na busca do poder, visando a aplicação de seu programa de governo. Por isso, todo partido político deveria estruturar-se à vista de uma ideologia definida e com um programa de ação destinado à satisfação dos interesses do povo.

Os partidos políticos devem corresponder, portanto, a um determinado ideal que atende, necessariamente, uma parcela do povo (representado) e a ele deve guardar fidelidade. A representatividade se dá nesse nexo entre os representantes, os representados e o ideal político que os une.

Por esse motivo aquele que fizer parte de um partido e a partir dele alçar uma candidatura – quer seja como mandatário eleito pelo sistema proporcional ou majoritário – deve estar sempre associado com esse “ideal” político partidário, indispensavelmente. O representante têm o acesso ao poder, mas para que o poder seja exercido em prol desse ideal, que nada mais é do que a vontade do povo que ele representa.

É nessa associação de interesses e ideologias comuns, agrupadas dentro das mais variadas esferas de poder, que os partidos exercem, influenciam e determinam a orientação política do país.

Joaquim Nabuco (1883, p.4), ainda durante o Brasil Império, já defendia que “entende-se por partido não uma opinião somente, mas uma opinião organizada para chegar aos seus fins”.

Para o abolicionista, o partido deveria carregar consigo um objetivo e um fim específico que pudesse alcançar, de forma organizada, e não corresponder apenas a simples opiniões, ideais sem um fim.

Na concepção de Nabuco era tão relevante o fato de a ideologia ser organizada e objetiva para se constituir um partido político que, ele mesmo, negava o movimento abolicionista como um partido político, reconhecendo-o apenas como um ideal que, naquele momento, estava disseminado entre os membros dos mais variados partidos³ então estabelecidos.

Os fins do partido político são, em sua essência, o exercício, fiel, da ideologia que os deu origem para atender a vontade popular. Por isso a necessidade de organização e estruturação dos partidos, para que tal ideologia não permaneça apenas no campo das idéias.

Os partidos são o elo entre o eleitor e o eleito. Não há

³ Vide o seguinte trecho: “[...] o abolicionismo é por hora, uma agitação, e é cedo ainda para se dizer se será algum dia um partido. Nós o vemos desagregando fortemente os partidos existentes, e até certo ponto constituindo uma igreja à parte composta dos cismáticos de todas as outras. (NABUCO, 1883, p. 4)”

partido que não busque atender a esse fim, sob pena de não o sê-lo. Karl Loewenstein (1982, p. 443-444), em sua obra sobre o tema afirma que

É evidente que os partidos políticos são indispensáveis no processo do poder, tanto na democracia constitucional como na autocracia moderna. Nenhuma dos tipos governamentais da democracia constitucional poderia funcionar sem a livre competência dos partidos e nenhuma autocracia autoritária seria possível sem o partido único, instituição destinada a mobilizar e controlar as massas.

É no embate, organizado, entre as diferentes posturas partidárias que ganha vida a democracia representativa.

No Brasil, é certo que – mormente no recente período ditatorial – as funções dos partidos políticos foram mitigadas e eles serviam como um mecanismo de manutenção daquele regime de poder (regime bipartidarista).

Diz-se, inclusive, que

Uma das medidas fundamentais para o lento processo brasileiro de transição para a democracia foi o fim compulsório do bipartidarismo e a liberação das exigências para a organização de novos partidos. Em dezembro de 1979, foi sancionada a Lei nº 6.767, que extinguiu a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e estipulou o prazo de 180 dias para a organização de novos partidos políticos. (NICOLAU, 1996, p. 11)

A extinção do antigo regime bipartidarista e a incorporação do pluripartidarismo não se deu, portanto, por uma transição natural e paulatina, mas sim por meio de um ato normativo estatal (Lei nº 6767/79). Os partidos que se extinguíram deixavam de existir num ato de “*império*” e, de outro lado, novos partidos, necessariamente deveriam surgir para satisfazer a

lacuna que se criava.

Décadas de uma construção política, apesar de reconhecidamente deficitária, deveria desfazer-se, “às pressas”, para dar espaço a um novo modelo partidário. Assim nasceu o pluripartidarismo brasileiro, com o advento de uma Lei e não de um movimento social, político e ideológico.

Por essa ausência surgiu a dificuldade de se estabelecer uma ideologia partidária nos novos partidos políticos que nasciam. Apesar de ser esse o elemento primordial da formação partidária (a sua ideologia), não houve tempo nem possibilidades, naquele contexto histórico, para sua consolidação. Vê-se que o modelo pluripartidário brasileiro é recente, ainda mais se pensar-se na associação desse modelo com o Estado Democrático de Direito, pós 1988.

A gênese do aumento de partidos brasileiros está, portanto, atrelada a uma imposição do Estado e, pela ausência de ideologia partidária, também se deu espaço ao surgimento de membros políticos que se utilizavam desse crescente número de partidos como mecanismo, pura e simplesmente, de acesso ao poder.

Por isso a necessidade de limites/controles aos partidos políticos, o que foi verificado, em primeiro momento, nas Constituições estrangeiras.

[...] por isso é que o artigo 21 da Constituição alemã, adotada em 1949, fixou as grandes linhas de um estatuto dos partidos políticos. A fundação dos partidos é livre, mas, uma vez que eles existem, lhes é imposto um certo número de obrigações: sua organização interna deve respeitar os princípios democráticos; devem explicar publicamente a origem e a alocação de seus recursos; não podem ter objetivos contrários à manutenção da ordem liberal e democrática; em caso de violação desta última prescrição, podem ser julgados perante o tribunal

constitucional federal. (HAMON, p. 491).

Evidente que a Constituição alemã objetivava, naquele momento, uma proteção quanto ao regime que ruía dentro daquele contexto histórico; mas não se pode deixar de considerar que a instituição de diretrizes básicas aos partidos políticos se faziam necessárias tanto para os europeus como para os brasileiros.

A nossa Constituição de 1969, em seu art. 152, deixou para competência da lei federal, que veio a ser promulgada anos depois (Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971), o estabelecimento de normas que dispusessem e, portanto, organizassem a criação dos partidos políticos.

O atual texto constitucional, por sua vez, em avanço ao modelo anterior, traz no art. 17 e seus incisos, a previsão de algumas premissas básicas que os partidos devem guardar consigo em sua formação, resguardando, também, a regulação pela via legislativa.

Verifica-se, pois, que apesar dos partidos políticos serem “*viga mestra*” do regime democrático representativo, sua formação e instituição no Brasil se deu de forma açodada o que culmina na ausência de uma formação ideológica sólida para que pudesse ser legitimado o mandamento previsto no art. 1, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

3 O DEVER DOS MEMBROS DOS PARTIDOS POLÍTICOS AO ACOMPANHAMENTO DAS DIRETRIZES PARTIDÁRIAS (FIDELIDADE E DISCIPLINA) E SEUS REFLEXOS.

Reconhecendo-se a importância dos partidos políticos para o regime democrático, não restam dúvidas que os seus membros, com o mesmo relevo, devem guardar fidelidade às diretrizes ideológicas por eles estabelecidas.

Essa postura corresponde, ao bem da verdade, a um dever. Leciona-se, inclusive, que a fidelidade é “[...] o dever dos

parlamentares federais, estaduais e municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos da direção partidária.” (BASTOS, 1998, p. 278)

Tal conceito também traz a previsão do dever de disciplina (quando se refere ao fato dos parlamentares “não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos da direção partidária”) e não apenas ao dever de fidelidade.

Isto porque, reconhecendo o relevo desse binômio (disciplina e fidelidade), previu no art. 17, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988 que

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e 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, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) (BRASIL, 2012).

Cabe então aos partidos delimitar as suas diretrizes e instrumentalizar os meios que garantem a sua observância pelos

seus membros. E por essa razão que os estatutos partidários trazem consigo sempre as suas posturas ideológicas e, atrelado a isso, as penas impostas àqueles que não as observarem, havendo, inclusive, a pena de expulsão do membro.

Os partidos políticos, portanto, resguardados na autorização constitucional, estipulam a expulsão do seu membro como meio máximo de garantia da *“disciplina e fidelidade partidária”*.

Ou seja, se determinado membro infringir os princípios programáticos e estatutários do partido e/ou ferir a sua ética, não poderá mais, por razões óbvias, fazer parte daquele partido.

São meios não só de coibir a prática de uma política irresponsável – dissociada das diretrizes dos partidos políticos – como também de fortalecer as ideologias partidárias.

Até porque, independente do sistema eletivo (majoritário ou proporcional), os membros dos partidos políticos devem atender as diretrizes partidárias, até como forma de manutenção da estrutura do Estado.

Dentro desse contexto, Adriano Sant’Ana Pedra (2007, p. 216) afirma que

A fidelidade partidária é importante para a democracia e, além disso, é a única opção coerente com o sistema eleitoral brasileiro. No sistema proporcional, utilizado para a eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores, as cadeiras da Casa Legislativa são distribuídas proporcionalmente aos votos obtidos pelo partido ou coligação partidária. Uma vez definido o número de cadeiras que o partido ou coligação terá, identificam-se quais são os candidatos mais votados nesta sigla. Disto decorre uma natural necessidade de fidelidade partidária. Mas esta também deve alcançar aqueles que são eleitos por meio do sistema majoritário, quais sejam, os senadores, os prefeitos, os governa-

dores e o Presidente da República, que também precisam do suporte do partido político para a sua eleição.

É certo, entretanto, que o ingresso de um membro em determinado partido, nem sempre está associado à comunhão de ideologias entre ambos. Sendo o partido político um meio de acesso ao poder, inevitável que existam pessoas que, interessadas em alcançar tal fim (poder), filiam-se a determinado partido apenas por questão de conveniência.

Mas, esse mesmo membro, após atingir o cargo político pretendido, por vezes, deixa de atuar de acordo com as diretrizes partidárias e, via de consequência, deixa de atender aqueles que, em tese, estaria representando. Há, aí, uma ruptura no dever tanto de fidelidade como de disciplina.

São posturas como essas que dão azo a um dos mais graves fatores que fundamentam a atual crise do sistema democrático brasileiro: a descrença dos eleitores com seus eleitos (crise de legitimidade). Anota-se que “a crise que atravessa a democracia brasileira demonstra, de certa forma, o insucesso do modelo atualmente em nosso país, afetando a legitimidade do poder que nela se assenta.” (PEDRA, 2007, p. 11)

A ausência de vínculo de legitimidade entre o eleito e o seu eleitor motiva, portanto, o enfraquecimento da democracia e essa questão passa, inevitavelmente, pelo descumprimento daquele primeiro (eleito) quanto as diretrizes partidárias que havia se proposto inicialmente.

Se os partidos políticos são meios do povo ter acesso ao poder e se aqueles que se elegem não atuam de acordo com aquilo seu próprio partido determina, como podem ter legitimidade para representar esse povo? Se não foram capazes de se disciplinarem perante as diretrizes que eles mesmos se propuseram ao filiar-se ao partido, como podem corresponder aos desejos de uma massa incalculável de pessoas? A resposta, por certo, é negativa.

Jorge Miranda (2007, p. 19/23), em sua obra afirma que

A relação entre comunidade e poder traduz-se em cada Estado em concreto e em cada tempo numa Constituição material, que, simultaneamente, consagra a diferenciação entre governantes e governados e garante o reconhecimento pelos governados da autoridade dos governantes, do seu poder de mandar e de serem obedecidos.

Para lá de ocasionais situações de facto baseadas no uso da força, nenhum governante pode subsistir duradouramente se não for tido como legítimo pelos governados.

[...]

O problema da legitimidade é também necessariamente um problema de forma de governo e, mais amplamente, de regime político.

[...]

O Brasil – como Portugal e tantos outros países de todos os continentes – é um exemplo claro de história atribulada de legitimidade política, como se sabe. Relebrem-se os contrastes entre o princípio monárquico e o democrático do século XIX; e, ao longo do século XX, entre diferentes concepções de democracia ou mesmo entre princípio democrático e princípio autocrático militar.

O partido político não pode ser admitido apenas como um mecanismo de acesso ao poder, desvalorando-se, com isso a sua essência. O partido político não é o instrumento para um candidato chegar ao poder, mas sim para que uma ideologia, de representatividade popular, esteja no poder, sendo o representante eleito sim o “*instrumento*”.

É a ausência de incorporação desses conceitos que levam a descrença partidária brasileira e, no mesmo caminho, a crise da democracia representativa. A representatividade não é exer-

cida, mas sim, manipulada. Bolívar Lamounier (1989, p. 19) chegou a afirmar que

Há, na cultura política brasileira, um mal-estar profundo em relação aos partidos; mais que isso, uma convicção generalizada de que o país não construiu ainda uma estrutura partidária viável, nem parece compartilhar um conjunto de memórias, percepções e critérios de avaliação que lhes permita impulsionar o processo de sedimentação de uma tal estrutura. Essa frustração com os partidos tem uma raiz objetiva e outra subjetiva, ou cultural: de um lado, a evidencia incontornável de uma excessiva intermitência e fragilidade nos sistemas partidários que se sucederam em nossa história; de outro, o desencontro quase sempre amargo, às vezes chocante, entre as expectativas que se formam e o desempenho efetivo desses sistemas, ou das principais organizações que os integram.

Eis o sentimento que deve ser mitigado: o “*mal estar*” político-representativo do povo brasileiro. E, por sua vez, o rigor no afastamento daqueles que não estejam atuando de acordo com as diretrizes partidárias, seja o meio para se iniciar esse processo de mitigação.

4 A PERDA DO MANDATO COMO EFEITO IMEDIATO DA EXCLUSÃO DO MEMBRO DO SEU PARTIDO POLÍTICO

É conhecida, reportando-se também aos argumentos ulteriores, a relevância dos partidos políticos para o regime democrático representativo, ao ponto de terem a autorização, constitucional, de fiscalizarem a fidelidade e disciplina de seus candidatos, podendo, inclusive, expulsá-los do próprio partido. Falta, entretanto, um consenso acerca do que ocorreria com o

cargo político nestes casos (expulsão).

Explica-se com mais detalhes: se o partido político é essencial ao regime democrático brasileiro, sendo a partir de suas diretrizes que determinado membro tem acesso ao poder, por que então, se esse mesmo membro vier a ser expulso – por não atender ao seu dever de disciplina e/ou fidelidade – como o cargo político por ele alcançado retornaria ao partido?

Não há em nosso ordenamento uma previsão específica para tal situação o que leva as mais variadas manifestações tanto doutrinárias como jurisprudenciais. Adriano Sant’Ana Pedra (2007, p. 18), tomando como parâmetro a falta de descumprimento no dever de fidelidade, afirma que

Embora grande parte da doutrina – e até mesmo dos parlamentares – reprove a infidelidade partidária e defenda a necessidade de um mecanismo que vede esta prática, não é pacífico o entendimento de como o ordenamento jurídico brasileiro cuida atualmente desta questão.

[...]

Neste sentido, existem precedentes do STF, entendendo que nem mesmo o suplente perde esta condição se, posteriormente, se desvincular do partido ou aliança partidária pela qual se elegeu, pois a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende aos respectivos suplentes.

O autor, *in casu*, avaliou o julgamento do Mandado de Segurança nº 23405-GO, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e o Mandado de Segurança nº 20927-DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, todo perante o Supremo Tribunal Federal. Veja-se que, nestas decisões, o Pretório Excelso, não deu relevância a infidelidade partidária no caso de já estarem empossados os representantes eleitos, no que se ousa discordar.

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, no julgamento

do Mandado de Segurança nº 26603, afirmou, inclusive, que todos os atos, administrativos e legislativos, praticados por parlamentar considerado infiel devem ser convalidados, obtemperando que

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E LEGITIMIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS PRATICADOS PELO PARLAMENTAR INFIEL. A desfiliação partidária do candidato eleito e a sua filiação a partido diverso daquele sob cuja legenda se elegeu, ocorridas sem justo motivo, assim reconhecido por órgão competente da Justiça Eleitoral, embora configurando atos de transgressão à fidelidade partidária - o que permite, ao partido político prejudicado, preservar a vaga até então ocupada pelo parlamentar infiel -, não geram nem provocam a invalidação dos atos legislativos e administrativos, para cuja formação concorreu, com a integração de sua vontade, esse mesmo parlamentar. Aplicação, ao caso, da teoria da investidura funcional aparente. Doutrina. Precedentes.(STF, MS 26603, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENTA VOL-02346-02 PP-00318) (BRASIL, 2012).

Prestigiou-se, portanto, o membro infiel como detentor e titular da cadeira em detrimento ao fato de que o partido político é (ou deveria ser), em essência, o detentor originário desses assentos.

Entretanto, se os partidos “devem fundar-se em uma disciplina interna, em uma doutrina e um programa político, a serem observados e implementados na hipótese de chegada ao Poder” (BARROSO, 2007, p. 317), razão não há para que, tendo-se acesso ao Poder, os membros por eles eleitos não lhe devam fidelidade e, por extensão, nem mesmo disciplina.

Ao contrário, a interpretação que ora se pretende fazer é exatamente inversa; busca-se reconhecer que é relevante a postura de complacência do candidato com as diretrizes partidárias no momento em que assume o cargo pleiteado para a sua própria manutenção no cargo. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, no mesmo julgado, reconheceu a impessoalidade do cargo político alcançado por determinados candidatos

A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O "SISTEMA PROPORCIONAL". - *O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República.* - O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina. - A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o

modelo de representação popular e fraude, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. (STF, MS 26603, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-02 PP-00318) (BRASIL, 2012).(grifo nosso)

A fidelidade partidária, nesse sentido, deve, ao bem da verdade, refletir um valor constitucional cuja observância corresponde ao respeito do eleito não só aos cidadãos como também àquele que lhe legitimou e propiciou a própria candidatura: o partido político. Isto porque, esse partido político é, em si, um instrumento constitucional indispensável para o próprio exercício da democracia representativa.

Por essa razão, o ato de infidelidade corresponde a um desacato ao cidadão e um desatendimento ao próprio princípio democrático representativo. Também no mesmo Mandado de Segurança nº 26603 o Supremo Tribunal Federal ainda afirma que

A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO GESTO DE DESRESPEITO AO POSTULADO DEMOCRÁTICO. [...]. - *O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultra-je ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não*

só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem - desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política. A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V). - *A repulsa jurisdicional à infidelidade partidária, além de prestigiar um valor eminentemente constitucional (CF, art. 17, § 1º, "in fine"), (a) preserva a legitimidade do processo eleitoral, (b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão, (c) impede a deformação do modelo de representação popular, (d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional, (e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e (f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições.* (STF, MS 26603, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-02 PP-00318) (BRA-

SIL, 2012). (grifo nosso)

Vê-se, portanto, a ausência de uma coerência num único julgado (Mandado de Segurança nº 26603) do próprio Supremo Tribunal Federal. Admite como válidos todos atos de um membro infiel e expulso do partido político, mas, em contrapartida, admite que o ato de infidelidade representa uma inadmissível violação ao princípio democrático e a um exercício legítimo do poder.

Como convalidar um ato exercido por um sujeito que não exerce o poder de forma legítima? E mais, como anuir com a permanência desse sujeito no mesmo cargo quando este é de titularidade do partido? Eis, repita-se, a contradição dentro do próprio julgado.

No entanto, se houve expulsão do membro do partido, a sua permanência corresponde a uma imediata violação ao princípio democrático, devendo corresponder, naturalmente, a restituição do cargo ao próprio partido.

O parlamentar, ao exercer sua função, não está fazendo as vezes de seus interesses, mas de um conjunto ideológico que o legitimou para que ingressasse na carreira eletiva. Insta registrar que ao se referir, academicamente, aos partidos políticos, não se está tratando das lideranças políticas partidárias, mas sim de todo o conjunto, objetivo, de ideologias inerentes a este instituto.

Evidente que os partidos políticos possuem seus vícios e também que o voto exercido pelos cidadãos brasileiros não tem, como parâmetro, o programa político partidário, mas sim uma análise daquele membro do partido: o candidato. Mas esse candidato ao assumir o compromisso de seguir as diretrizes do partido, não pode delas se desvincular.

Ainda que o próprio eleitor (representado), tenha tomado como “*parâmetro eletivo*” apenas os programas políticos de seu candidato, no momento das eleições, levou em consideração, mesmo que de forma indireta, as diretrizes do partido.

Dentro dessa sistemática, são, então, os partidos políticos, quer diretamente, ou indiretamente, que estão instituídos nos cargos públicos que porventura são alcançados por seus membros. Daí, portanto, não custa reiterar, a relevância de que o eleito atenda as “*normas*” partidárias.

O Mandado de Segurança nº 26602, do Supremo Tribunal Federal, destoando das citações anteriores, apresenta a permanência do parlamentar como elemento essencial para a manutenção de seu posto político

A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada. (STF, MS 26602, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190 RTJ VOL-00208-01 PP-00072) (BRASIL, 2012).

Apesar dessas premissas estabelecidas, ainda existem orientações, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal,

como avaliado, que relativizam a fidelidade partidária, o que se estenderia, crê-se, também a disciplina partidária.

Não se definiu, a nível jurisprudencial, qual o resultado, portanto, da exclusão de determinado membro de seu partido político e qual a destinação do cargo por ele ocupado. O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, teve oportunidade de apresentar, ao menos *ab initio*, uma resposta ao tema, por meio da Consulta nº 27931, 02 de setembro de 2010 (BRASIL, 2012), cujo relatório foi o seguinte

1. Consulta formulada [...] nos seguintes termos: "1. *Tem o partido político o direito de reivindicar o mandato de parlamentar cuja filiação foi cancelada em decorrência de expulsão fundamentada em grave afronta a deveres partidários, inclusive os de fidelidade, apurada mediante o devido processo legal e conforme seus Estatutos?* 2. Em caso afirmativo, qual o rito aplicável à espécie: comunicação da decisão do Partido diretamente à Mesa Diretora da Casa, reivindicando o mandato e requerendo a posse do suplente do partido? Comunicação da decisão à Justiça Eleitoral na circunscrição do cargo exercido pelo parlamentar infiel, requerendo, sob esse fundamento, que essa declare a perda do mandato, determinando à Casa Legislativa a posse do suplente do Partido? Requerer, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do mandato pelo parlamentar, conforme o rito previsto na Resolução n. 22.610 - TSE, sob o fundamento do cancelamento da filiação por expulsão? Se outro, qual? 3. Em caso negativo (o parlamentar cuja filiação foi cancelada por expulsão conserva o mandato), e considerando-se que a expulsão se dê a menos de um ano das eleições, poderá o parlamentar filiar-se a outra agremiação, sem

prejuízo de sua elegibilidade para o próximo pleito após a sua expulsão?" (fls. 2-4).

2. A Assessoria Especial da Presidência - Asesp sugere o não conhecimento da consulta, pois trata de matéria eminentemente interna *corporis* e possui nítidos contornos de caso concreto (Informação n. 14/2010, fls. 6-14).

Apesar de possuir, em sua essência, função consultiva (art. 23, XII da Lei nº 4.737/65), não foi conhecida a consulta sob o argumento de que tal *quaestio* somente poderia ser respondida no caso concreto, *ex vi* do trecho abaixo

5. Considerando a ausência de regulamentação do assunto questionado, não cabe à Justiça Eleitoral preencher essa lacuna por meio de consulta. Somente diante do caso concreto, na via própria, seria possível examinar a legalidade da expulsão do filiado e a respectiva reivindicação de mandato pelo partido político.

6. Ademais, como bem observou a Assessoria Especial, a consulta revela feições de caso concreto em razão da minudência do detalhamento da situação fática.

[...]

7. O entendimento deste Tribunal Superior é firme no sentido de não conhecer de consulta que vise à solução de caso concreto (cf., entre outras, Resolução n. 22.832, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 6.8.2008; Resolução n. 22.990, Rel. Min. Felix Fischer, DJE 20.2.2009; e Resolução n. 23.160, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE 26.10.2009).

8. Pelo exposto, não conheço da consulta (art. 25, § 5º, inc. VI, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral).

Não se objetiva, neste átimo, avaliar-se a orientação dada

pela Corte Superior Eleitoral ao caso (se omissa, ou não), o fato é que a dúvida quanto ao tema existe e é deveras relevante. E mais, apontou-se, por meio da consulta formulada, uma orientação que, crê-se, seja mais adequada ao tema: a reivindicação direta pelos partidos políticos do cargo ocupado pelo seu membro expulso, mediante, apenas, a comunicação da decisão do partido a presidência ou mesa diretora do órgão (*latu sensu*) em que estiver vinculado.

Evidente a tal expulsão deve ser precedida de um devido processo legal, por meio de um procedimento administrativo, em que todas as garantias de ampla defesa e contraditório sejam ofertadas ao membro do partido. Não se questiona neste ensaio, por razões óbvias, tal fato; na verdade, parte-se do pressuposto de que a expulsão, toda ela citada neste trabalho, teve um prévio e regular procedimento, o qual, acaso viesse a ser avaliado, demandaria outra pesquisa.

A ruptura do vínculo partidário do candidato com seu partido, deve, pois, provocar o desprovento automático do cargo. Essa solução, todavia, não é nova no ordenamento jurídico brasileiro, já que a Constituição de 1969, em seu art. 152, parágrafo único, previa que perderia “o mandato [...] quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito” (BRASIL, 2012). Essa redação vigorou até 1985, quando, por Emenda Constitucional (EC nº 25/85), foi revisada.

Há, hoje, previsão no sistema autorizando a perda, automática, do cargo público em determinado caso. É o que dispõe, expressamente, o art. 26 da Lei nº 9.096/95 “Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”. (BRASIL, 2012).

É verdade que o enunciado traz hipótese apenas no que

tange as Casas Legislativas e a hipótese de infidelidade partidária pelo abandono do partido, mas o que ganha relevo na sua interpretação é o fato de que há a perda automática do cargo ou função por um descumprimento de diretriz partidária.

Admite-se, dentro de todo esse contexto – (i) relevância dos partidos políticos na democracia representativa e do (ii) dever de fidelidade e disciplina de seus membros – que, em caso de expulsão do representante político de seu partido, a consequência imediata é a perda do cargo.

Não se trataria de uma liberalidade nem do representante, nem mesmo do próprio partido; não deve haver margem para qualquer deliberação a esse respeito, seria, repita-se, um resultado natural, “*automático*”, da expulsão prevista nos estatutos partidários.

Estar-se-ia, tutelando, com isso, as posturas ideológicas partidárias e, via transversa, a vontade popular. Para Afonso da Silva (2004, p. 401-402)

As normas constitucionais e legais vigentes permitem-nos verificar que a função dos partidos brasileiros consiste em assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais da pessoa humana (Constituição, art. 17, e LOPP, art. 2º). A função deles vai além, pois existem para propagar determinada concepção de Estado, de sociedade e de governo, que intentam consubstanciar pela execução de um programa.

Não se nega o fato de que, dentro dos partidos políticos, existem também interesses privados e desprovidos de ideologia. Mas da mesma forma, não se buscou, de forma inocente, conceder aos partidos políticos o *status* de solução para a crise de legitimação democrática brasileira.

Mas, também não se pode negar, primeiro, que o desres-

peito de seus membros as próprias diretrizes internas, por si só, é um exemplo que leva o sistema ao total descrédito e, segundo, mas também relevante, que, por meio de uma cultura mais centralizada nos partidos e nas suas diretrizes postas, tornar-se-á mais fácil o controle das decisões políticas no país.

Isto porque, neste último caso, tendo os partidos políticos autonomia para expulsar aqueles membros que não estão atuando dentro dessas diretrizes, o “*controle popular*” não precisará mais se dar diretamente em face do próprio candidato, mas do próprio partido.

Não haverá mais “*negociação*” entre o membro excluído e sua eventual permanência no poder. Assim, ainda que eleito, o membro deverá atender as diretrizes partidárias, sob pena de perda, direta, do cargo alcançado, abrindo-se uma nova porta de controle e fiscalização política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação dos partidos políticos, dentro de um sistema representativo democrático é, reconhecidamente, fundamental. É preciso, entretanto, discutir-se a situação deles dentro do contexto brasileiro, mormente após a Constituição de 1988.

Esse estudo passa pela análise, não só de sua origem – não ideológica, mas impositiva –, como também de seu elo perante seus membros e as suas próprias diretrizes. Nesse caso, verifica-se que o partido, por vezes, torna-se um mero instrumento, (des)valorizado de acesso do candidato ao poder. Deixa de corresponder a um conjunto de concepções de vida, que atendem um grupo determinado de representados.

Por essa razão que a constituição, no mesmo enunciado que conferiu autonomia organizacional interna aos partidos, também exigiu, nestes mesmos instrumentos (estatutos), estivessem contidas normas que quanto aos deveres de disciplina e fidelidade de seus membros.

E, no caso de descumprimento desses deveres, foram estipuladas as mais variadas sanções, dentre elas a expulsão do membro cujos reflexos não possuem uma previsão estabelecida no ordenamento, mormente no que tange a perda do cargo.

Por essa razão, vê-se casos em que, ainda que haja a expulsão do membro, sua desvinculação ao cargo não é imediata. Há, inclusive, orientação de Tribunais Superiores que legitimam tal postura.

É essa, dentre outras, sabidamente, uma das causas que sustenta a crise de legitimação que existe hodiernamente entre representante, partidos políticos e seus representados.

Não obstante tal situação, crê-se que, dentro do atual contexto constitucional e assumindo-se a relevância dos partidos políticos e sua carga ideológica, até mesmo como parâmetro de uma adequada representatividade popular, verifica-se que a orientação adotada para o tema deveria ser diversa.

Dito isso, é sólida a possibilidade de se admitir a garantia (neste caso, dever) do partido político em reivindicar, *ex officio*, o cargo de um de seus membros quando ele tiver sido expulso do próprio partido. Tal garantia, na verdade, corresponde a preservação do próprio eleitor, representado, razão pela qual é uma consequência automática da própria expulsão, não podendo dela dispor, nem mesmo, o partido político.



6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>, acesso em 21 de junho de 2012.

_____. *Constituição Federal de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>, acesso em 21 de junho de 2012.

_____. *Lei nº 9.096/95*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>, acesso em 21 de junho de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26602*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26602%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26602%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>, acesso em 02 de outubro de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26603*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26603%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26603%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>, acesso em 02 de outubro de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26604*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26604%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26604%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>, acesso

em 02 de outubro de 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 27931, 02 de setembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/8941323/tse-02-09-2010-pg-9>>, acesso em 30 de junho de 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário do Brasil*. Revista de Direito do Estado 3/336, ano 1, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo, Saraiva, 1998.

HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel*. 27. Ed. Paris: LGDJ, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Mestre Loyola, 1989 (p. 19)

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1982.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. Saraiva, 23ª Ed. São Paulo, 1995.

MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/oabolicionismo.htm>>, acesso em 20 de junho de 2012.

NICOLAU, José Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1995.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A construção judicial da fidelidade partidária no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais RBEC, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 207/249, jan./mar. 2007.

_____. *Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira*. Arquivos de Direito Público: as transformações do Estado brasileiro e as novas perspectivas

para o Direito Público, São Paulo, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.