

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

JHENNIFER HANNAH LIMA DE MACEDO

FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO CAUSA DE PERDA DE MANDATO

BRASÍLIA

2021

JHENNIFER HANNAH LIMA DE MACEDO

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO CAUSA DE PERDA DE
MANDATO**

Trabalho apresentado como
requisito de conclusão de curso ao
Instituto Brasiliense de Direito
Público, Pesquisa em Direito
eleitoral.

Professor orientador: Daniel Falcão

BRASILIA

2021

FIDELIDADE PARTIDÁRIA CAUSA DE PERDA DE MANDATO

JHENNIFER HANNAH LIMA DE MACEDO

Resumo: O presente artigo tem por tema a fidelidade partidária como causa de perda de mandato. O trabalho foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica sobre fidelidade partidária e partidos políticos e em pesquisa documental, principalmente jurisprudencial. Foi apresentado inicialmente o conceito do princípio da fidelidade partidária no Brasil, trazendo à discussão a importância dos partidos políticos, bem como a ideia de ideologia partidária. Em seguida foi demonstrado como a questão é trazida pelas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. A partir da análise desenvolvida sobre este assunto, foi possível compreender o instituto da fidelidade partidária como um mecanismo de desestímulo ao fisiologismo e de mitigação dos problemas de representação política.

Palavras-chave: Partido político, fidelidade partidária e Perda de mandato.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	5
2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA	7
2.1 O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	9
2.2 PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	10
2.3 SISTEMAS ELEITORAIS	13
3. JURISPRUDENCIA DO STF	14
3.1 Julgados anteriores a ADI 3999.....	14
3.2 Análise da adi 3990.....	18
3.2.1 Tese vencedora.....	19
3.2.1 tese vencida.....	20
4. PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE	22
5. CONCLUSÃO	25
6. BIBLIOGRAFIA	28

1. INTRODUÇÃO

Durante anos, o Brasil foi palco de um cenário político calamitoso, sendo que a atual estrutura política brasileira é fruto dessa construção histórica, que deixou várias incongruências. Importa salientar que esse período sempre fora cercado, todo o tempo, por lutas e incertezas.

Não obstante, mesmo nos dias atuais ainda se vive certa insegurança, visto que já faz algum tempo que o fantasma de um passado recente- ditadura militar- ainda nos assola. As relações dentro do cenário político atual, por vezes, refletem em fisiologismos.

Em reação aos possíveis arbítrios que poderiam surgir, o legislador constituinte assegurou, dentro da nossa atual estrutura de Estado Democrático de Direito e por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /88), a instituição e a positivação de direitos, ou melhor de alguns princípios que dentre os quais estão o pluralismo político e a soberania popular como alguns de seus fundamentos. Assim, diminuiu incertezas ainda que formalmente, trazendo um pouco mais de segurança ao processo político.

É importante lembrar que o Brasil é constituído por um sistema representativo, é claro que a participação do povo não ocorre por meio de um único eleito e sim por instituições políticas, como os partidos políticos que desempenham também um papel fundamental. Então, o seu funcionamento depende de consolidações de um conjunto de instrumentos complementares integrados. A lei 9096 de 1995 é um exemplo claro, pois dispõe sobre os partidos políticos e em seu capítulo V, estabelece as regras de fidelidade partidária.

Logo, ressaltar-se-á, como um instrumento de proteção aos partidos, o princípio da fidelidade partidária, visto que é um dos instrumentos que viabiliza a manutenção da estrutura política. Porém, ao se falar sobre o tema, é necessário trazer à discussão o inadequado uso da expressão, visto que se tem banalizado o seu uso no mundo jurídico.

A problemática ocorre quando se associa a ideia de “infidelidade partidária” a um conceito reducionista, uma vez que tem sido constantemente associado à saída do parlamentar da legenda pela qual se elegeu, mas não é apenas isso, e sim daquela que não demonstre “justa causa” em sua concretização, ou seja, uma saída

injustificada. Além disso, abrange também uma segunda hipótese, a da expulsão do eleito dos quadros da agremiação em decorrência de desobediência das normas estatutárias.

O objetivo deste presente trabalho é trazer à reflexão sobre a importância da manutenção do mandato no partido político, uma vez que a própria constituição salienta em seu artigo 14 § 3º, inciso V, da Constituição Federal a filiação partidária como condição elegibilidade, não podendo se candidatar de maneira avulsa, assim, apenas evidencia a relevância do mesmo no sistema eleitoral.

Por meio deste presente trabalho, procura-se enxergar por que e como tem sido entendido a questão do grande fluxo migratório por diversos mandatários de cargos políticos e quais são os meios, em contra partida, que são utilizados para desencorajar essas práticas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois se ocupa com a interpretação dos fenômenos e da atribuição de significados, não se detendo a técnicas estatísticas, tem característica descritiva coletando seus dados em fonte direta. Os processos e suas dinâmicas, as variáveis e as relações são dados para a construção de sentidos e os principais condutores da sua abordagem.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho será dividido em três etapas específicas e servir como subsídio à discussão, inicialmente, será apresentado de maneira sintética o conceito de fidelidade partidária no Brasil. No capítulo seguinte, será trazido como a questão tem sido interpretada a luz do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral. Por fim, será considerada a questão da fidelidade partidária como um mecanismo de desestímulo aos interesses pessoais dos eleitos.

Espera-se entender dessa pesquisa como a fidelidade partidária pode ser benéfica ou maléfica para a preservação da estrutura democrática do Brasil, de que modo pode implicar em prejuízos ou benefícios ao processo eleitoral e se há conformidade no entendimento jurisprudencial dos tribunais.

No que diz respeito aos seus meios, é um estudo desenvolvido com base em levantamentos de materiais publicados em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas etc.

E os seus fins tem natureza explicativo, visto que objetiva identificar fatores que possam determinar fenômenos, esclarecendo-os, e justificar os fatores que neles

interferem e explicar suas ocorrências.

2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Conforme já dito em linhas introdutórias, houve mudanças na estrutura política-administrativa do Brasil devido ao fim do governo militar e com a positivação da carta magna de 1988. Assim, a abertura política trouxe enormes benefícios ao país, tornando-se evidente que o Brasil pôde usufruir uma nova realidade política, com um pluripartidarismo bastante desenvolvido, no qual contou com o surgimento das mais variadas agremiações, que por sua vez representam cada vez mais filosofias e ideias típicas de um Estado Democrático de Direito.

Dito isso, é importante entender o porquê a fidelidade partidária existe. Quando o Brasil se redemocratizou nos anos 1980, a troca de partidos tornou-se algo comum, de modo que os candidatos eram eleitos em determinado partido e, posteriormente, migravam para outra legenda, este fato ocasionou desconforto nos partidos, que por sua vez, sentiam-se prejudicados.

O descontentamento motivou diversas tentativas de reforma política na década de 1990 para que a fidelidade partidária fosse instituída, nenhuma delas logrou êxito de imediato, porém, posteriormente, a regra foi criada por iniciativa do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral.

Entendido o contexto no qual está incluído o conceito de fidelidade partidária, de início, far-se-á a importante observação de que a legislação usa dois termos distintos: disciplina e fidelidade partidária. Disciplina diz respeito a questões internas *corporis*, o que se traduz na relação entre o candidato o partido e tem sobretudo, natureza de Direito Privado Seria, a título de exemplo, aplicável a situação de um filiado que integra a direção do partido e manifesta-se publicamente contra integrantes do próprio partido, ocasionando danos à imagem do partido.

Nesta presente pesquisa, foi constatado que a questão da fidelidade partidária é objeto de discussões no Supremo Tribunal Federal desde 1984. O STF possuía um entendimento consolidado no sentido de que a desfiliação partidária não ensejava perda de mandato. Contudo, a partir dos julgamentos dos mandados de segurança (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604) - que tiveram por mote a resposta à CTA 1.398 do TSE- em 2007, a corte mudou sua orientação assumindo que a desfiliação partidária leva à possibilidade de perda de mandato, desde que injustificada.

Por sua vez, o conceito de fidelidade partidária tem sido frequentemente

utilizado nos debates políticos atuais, uma vez que a discussão sobre o assunto tem sido permeada pelo atual cenário político brasileiro. Por isso, inicialmente se torna interessante tentar defini-la para a melhor compreensão deste estudo.

Segundo Celso Ribeiro Bastos, a fidelidade partidária é o

dever dos parlamentares federais, estaduais, municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, sob pena de perda do mandato por decisão proferida pela Justiça Eleitoral” (2007, p. 115).

Ademais, importa também trazer a definição, por Plácido e Silva, da palavra fidelidade:

derivado do latim fidelitas (fidelidade, lealdade), no conceito jurídico, entende-se a observância exata e leal de todos os deveres ou obrigações impostas pela própria lei. É, assim, o cumprimento ou a execução de todos os deveres atribuídos a pessoa em virtude de encargo, e contrato ou de qualquer outra obrigação [...] Opõe-se à infidelidade, que é a falta de cumprimento da obrigação ou do dever imposto” (1991, p. 291).

Segundo a própria definição trazida pelo TSE em seu sítio na internet a fidelidade partidária pode ser entendida como:

Fidelidade partidária é uma característica medida pela obediência do filiado ao programa, diretrizes e deveres definidos pelo partido político, ou ainda pela migração do filiado de um partido político para outro.

O TSE entende que, por vigir no Brasil o sistema representativo, o mandato eletivo pertence ao partido político (Cta nº1.398 de 27.3.7 e Cta 1.407 de 16.10.2007). Assim sendo, o titular de mandato que mudar de partido poderá perder o cargo em procedimento próprio.

Em linhas gerais, para o presente artigo, pode-se definir a fidelidade partidária na obrigação que os parlamentares possuem com suas siglas, conforme as regras estabelecidas previamente. Sempre que um candidato se filia a um partido para disputar as eleições, ele deve estar ciente de que, se eleito, deve seguir alguns princípios da legenda e, às vezes, abrir mão da sua vontade para seguir o que é mandado pelos líderes partidários.

Segundo a Constituição da República Federal do Brasil de 1988 (CRFB), em seu artigo 17, § 1º, menciona o princípio da fidelidade partidária refletindo na importância dos partidos políticos e da manutenção ou da proteção de sua ideologia política.

A fidelidade partidária manifesta-se de duas formas. A primeira delas é por meio

da ação do parlamentar que se traduz na obrigação do político eleito de agir e votar conforme as diretrizes estabelecidas pelo seu partido, tal obrigação encontra-se presente no artigo 24 da Lei 9096/95, “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.”. A segunda dá-se no momento da filiação, ou seja, na obrigação do parlamentar de manter-se filiado ao partido no qual foi eleito. Logo, o parlamentar, que deixar o partido sem justa causa, estará sujeito a perda do mandato, conforme prediz o artigo 26 da mesma lei.

É importante trazer à lembrança de que as regras de fidelidade partidária por troca de partido só valem para as eleições proporcionais, tal entendimento foi trazido por meio da resolução nº 22.610/2007, segundo decisão do Supremo Tribunal de Justiça em maio de 2015

Com o fim de construir uma linha lógica de raciocínio, tentando trazer maior compreensão à questão da fidelidade partidária e sua regulamentação, segundo entendimento de nosso ordenamento jurídico, e a partir da interpretação da CRBF/88 realizada pelo STF) é necessário, inicialmente, falar sobre ideologia partidária e sobre a importância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito.

2.1 O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para se falar em fidelidade partidária faz-se necessário, antes, lembrar a história da democracia brasileira, uma vez que a ideia de partidos políticos, ideologia partidária e dos princípios que os compõe estão construídos sobre o prisma democrático, diametralmente ligados à ideia de fidelidade partidária.

Dito isto, importa salientar que os partidos políticos possuem, na democracia representativa, o digno papel de conectar os cidadãos às suas ideologias, unindo e mediando-os em nível estatal.

Mediante as observações iniciais, questiona-se, a nível de aprofundamento, como se deu o surgimento dos partidos políticos, visto que é fruto de um fenômeno social que envolve a união de pessoas com a finalidade de fazer política, que, em seu sentido amplo, é um comportamento inato ao ser humano. Traz-se à lembrança

que, desde os primórdios, o homem sempre se uniu a outros semelhantes que possuíam objetivos em comum, aumentando as possibilidades de êxito.

Malgrado, os partidos políticos não surgiram do nada, são instituições desenvolvidas em um processo histórico de anos, decorrentes, inclusive, de relações não igualitárias, pois apenas uma parte da população possuía voz diante do poder público. Na idade média, por exemplo, havia obstáculos na constituição de organizações políticas de indivíduos, uma vez que a estrutura sociopolítica-administrativa era feudal. Naquelas circunstâncias, discutir direitos sociais iam contra os privilégios que as castas dominantes possuíam. Assim, quem tinha voz eram o alto clero, os senhores feudais e a nobreza, que de alguma forma poderiam influenciar na tomada de decisões da coroa.

A palavra partido é originária da Grécia antiga, mas não nos moldes que se conhece hoje, uma vez que o nome era dado para seguidores de uma ideia, doutrina ou pessoa, porém oficialmente a origem, pautada na definição de partido político que se tem hoje, é atribuída a Europa Ocidental, mais precisamente na Inglaterra do século XVIII, onde se criaram instituições de direito privado com o objetivo de congregar pessoas de uma mesma ideia.

Ainda que de forma introdutória, a criação dos partidos propiciou a participação de parte da população nos processos decisórios do governo, nesta época apenas parcelas muito restritas das classes mais abastadas tinham direitos políticos. O funcionamento era primitivo, porquanto eram liderados por aristocratas locais ou burgueses das mais altas classes.

Com o advento das revoluções e a luta por direitos sociais trazidos e conquistados, principalmente nas revoluções francesa e americana, a ideia de organizar-se em partidos políticos alastrou-se muito, até porque, a partir de então, a própria percepção da natureza da comunidade política mudou drasticamente.

O início do século XX, foi marcado por vários acontecimentos que transformaram a vida em sociedade, isso paralelamente ao grande crescimento populacional. Com a adoção do sufrágio universal por muitos países e com o surgimento da revolução industrial, houve uma inflamação no conflito entre a burguesia e proletariado, momento no qual surgiram os sindicatos. A partir destes, foram gerados o que conhecemos por partidos de massa, cuja a organização assume feição distinta, pois não se trata de organizações difusas e temporárias, tais quais os partidos elitistas. Os partidos de massa surgiram para lutar por demandas de uma

classe social específica, os trabalhadores.

No transcorrer do século XX, os partidos de massa, cujo os interesses eram, sobretudo classistas, transformaram-se em partidos eleitorais cuja função passou a se concentrar nas demandas de um eleitorado cada vez mais amplo.

Por isso, ao se falar de Partidos Políticos e do seu desenvolvimento associa-se ao desenvolvimento da Democracia, pois é, à extensão do sufrágio popular, isso porque os partidos servem de sustentáculo para que as pessoas exerçam a sua liberdade de expressão e manifestação de opiniões.

2.2 PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

Para se falar em fidelidade partidária é inevitável trazer à pauta os conceitos de partidos políticos e de ideologia partidária, pois estes servirão como nortes para o entendimento.

Segundo definição trazida por Weber, partidos são “organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato.” (Id., *ibid.* p. 23). Contemporaneamente, tem-se por definição partido político como “Associação de caráter permanente, criada nos termos da lei, com o objetivo de alcançar o poder político pelas vias legais, em nome de um programa de ação de interesse geral” (Id. *ibid.* p. 10).

Esse conceito apresentado engloba também o de agremiação como sendo de uma parcela da população para ascender ao poder pelas vias legais, diferenciando-se de milícias ou facções com fins revolucionários, de acordo com a Lei nº 9.096/95.

Os partidos políticos são instituições importantes para o Estado e a democracia em sua representatividade no parlamento. A boa formação da vontade política como consequência direta dos poderes fundamentais, tão logo quanto à existência e importância dos partidos políticos, são pontos fundamentais para o desenvolvimento da democracia no Brasil.

É inviável pensar atualmente, em um Estado de dimensões continentais como o nosso país, na efetivação da democracia direta para a tomada de todas as decisões políticas. Uma vez que, na democracia representativa, os partidos políticos aparecem com a importante missão de unir e intermediar a vontade individual a ser

aplicada em nível estatal. Assim, ressalta-se a importância dos Partidos Políticos, pois surgiram como instrumento para auxiliar na polarização dos espaços de debates políticos.

Diante disso, faz-se necessário trazer à memória a importância de que os mandatários permaneçam fieis às diretrizes e ideologia pelo partido a qual foram eleitos.

Neste diapasão, segundo BOBBIO (1998:899), há uma relação direta entre os partidos e a noção de representação política, pois, embora eles não nasçam concomitantemente com o governo, a sua eficácia, no que tange à representação popular, dar-se por meio destas instituições coletivas.

Os partidos políticos são essenciais em nossa democracia, sendo, inclusive, vedada a candidatura avulsa no Brasil. Paulo Bonavides define partido político como organização de pessoas que inspiradas ou movidas por ideias ou por interesses, buscam tomar o poder normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para manutenção dos fins impugnados.

Cumprido este processo, a sociedade seria conduzida a uma progressiva democratização da vida política, bem como à integração de seus setores mais amplos, o que sintetizaria seus ideais em torno de uma agremiação.

Já a obrigação de fidelidade é a ação do parlamentar de agir e votar de acordo com as diretrizes estabelecidas pela legenda, estando disposta a conduta a ser adotada no estatuto partidário de acordo com o artigo 24 da Lei 9.096 de 1995.

Relembrando, qualquer candidato que se filia a uma agremiação para disputar às eleições deve estar em todos os princípios e das ideologias partidárias pertencentes a ela.

Quando o candidato se opuser por meio de sua atitude ou se o seu voto for contrário ao que é defendido e estabelecido pelo partido em seu estatuto, estará sujeito a sofrer punições ou medidas disciplinares previstas pelo mesmo documento. Vale ressaltar que todo estatuto partidário deve ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O parlamentar, após eleito, deve permanecer filiado ao partido que o elegeu até o fim do mandato. Aquele que deixar o partido antes do término e sem justa causa, corre o risco de perder a função/ cargo na Casa Legislativa de acordo com o

artigo 26 da Constituição Federal. Ficando, assim, a cadeira com o partido.

Um importante argumento para a defesa da tese de perda do mandato por infidelidade partidária está na importância do papel desempenhado pelos partidos em nossa democracia, pois a participação/ interesse do indivíduo dá-se expressamente por meio dos partidos políticos. Deve-se entender que o plano de governo dos partidos é feito por meio de quadros, e não por mulher e homens, sendo um projeto coletivo.

Pode-se existir uma confiança pessoal entre o eleitor e o candidato, porém na relação representativa de massas a identificação política que o candidato possui é sua filiação partidária.

Como também é preconizado no artigo 108 da Lei 7454 de 1985:

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

2.3 SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais presentes na atual conjuntura foram constituídos a partir de princípios que trouxessem aos cidadãos tranquilidade e segurança quanto à escolha de seus representantes.

No sistema político de regime democrático representativo a organização partidária é a chave para o equilíbrio para um governo representativo. No sistema eleitoral brasileiro, pode-se identificar duas modalidades, as eleições majoritárias e as eleições proporcionais.

Os sistemas eleitorais tem por finalidade a organização das eleições e a conversão dos votos em mandatos políticos, consubstanciando de forma eficiente, segura e imparcial a vontade popular democraticamente demonstrada, trazendo legitimidade aos mandatos eletivos. Além disso também há a função de estabelecer os meios para que diversos grupos sociais tenham representação, fortalecendo a relação entre representantes e representados.

Tomar-se-á por base sistema eleitoral como um conjunto complexo de

métodos e procedimentos a serem empregados nas eleições a fim de organizar o eleitorado e definir a forma de escolha dos representantes.

Acerca do tema, Aras traz a análise do jurista Jorge Miranda:

sistema eleitoral compreende as regras, procedimentos e práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que está sujeita a eleição em qualquer país e que, portanto, condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, econômica e política) o exercício do direito de sufrágio e, em sentido estrito, a forma de expressão da vontade eleitoral, o modo como a vontade dos eleitores de escolher este ou aquele candidato, esta ou aquela lista, se traduz num resultado global final, o modo como a vontade (psicológica) de cada eleitor ou do conjunto dos eleitores é interpretada ou transformada na vontade eleitoral (vontade jurídica que se traduz, nomeadamente, na distribuição do mandatos ou lugares no Parlamento)” (2016, p. 101)

Conforme Gomes, o sistema eleitoral:

“(…) visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. É também a sua função estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, bem como para que as relações entre representantes e representados se fortaleçam.” (2016, p. 143)

No Brasil, utiliza-se o sistema majoritário para a escolha de Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador da república. Assim, a maioria denominada de relativa ou simples considera eleito o candidato que receber mais votos em relação aos seus concorrentes, independentemente do total de votantes. Já a maioria absoluta é necessário que o candidato obtenha um número de votos equivalente ao primeiro número inteiro acima da metade dos votos dos integrantes do corpo eleitoral.

O candidato eleito por meio do sistema eleitoral proporcional ocupa uma cadeira pela qual foi resultante do atingimento do quociente eleitoral do partido político, isso significa que são os votos de todos candidatos daqueles partidos somados com os votos dos candidatos dos demais partidos, bem como os votos atribuídos a todos as legendas.

De acordo com Ramayana (2011), que ao observar a realidade brasileira, disse que parte da doutrina tem o entendimento de ser o sistema majoritário é mais adequado em detrimento do proporcional, uma vez que este leva ao poder candidatos que não representam opiniões, pois são eleitos por grupos singularizados. Em contra partida, de acordo com o autor, há outra corrente

doutrinária que pensa ser o sistema proporcional o mais apropriado para o exercício democrático do poder, já que assegura às minorias o direito de representação.

Em linhas gerais, a distinção dos dois é que enquanto o sistema majoritário busca garantir a eleição de candidatos que conseguem arrecadar mais votos, o sistema proporcional busca garantir que os cargos sejam distribuídos de forma proporcional em relação à quantidade de votos recebidos pelos concorrentes.

Cabe também salientar, conforme traz o artigo 175 do CE, o qual dispõe que se o candidato fez campanha, concorreu e ganhou votos e posteriormente foi inelegível, seus votos não são anulados para os partidos/ coligação. Desta feita, demonstra-se que os esforços dos candidatos na campanha não são apenas em proveito próprio, mas em prol dos partidos e de todos os outros candidatos.

Todo parlamentar deve entender a disciplina partidária, pois é importante para o funcionamento da política e da democracia e assim equilibrar os poderes.

3. JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO TSE

3.1 Julgados anteriores a ADI 3999

Conforme já fora mencionado neste trabalho, o Brasil desde 1985, com o início da redemocratização, vem tentando reorganizar-se politicamente, de modo que as adjacências políticas transmitam segurança jurídica à população. Porém o atual sistema partidário brasileiro vivencia um volumoso fluxo migratório partidário. São geradas instabilidades advindas dessa migração o que acaba gerando fragilização da representação dentro do regime democrático.

Dito isso, faz-se necessário fazer uma digressão no tempo, pois mesmo após o início da vigência da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal teve que enfrentar a questão da perda do mandato por infidelidade partidária. Já 1989, o STF concluiu pela ausência de previsão constitucional de tal hipótese. A Corte decidiu, portanto, nos Mandados de Segurança nº 20.916-0/DF e 20.927-5/DF, pela inaplicabilidade do princípio de fidelidade partidária a fim de justificar a cassação dos parlamentares ou até mesmo dos seus suplentes por desligamento do partido pelo qual foram eleitos.

Atualmente, pode o candidato eleito se desvincular do partido levando consigo a cadeira obtida? Para procurar alcançar tal resposta, neste momento do

trabalho será realizada uma análise a partir da ADI nº 3.999 julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009.

Primeiro, é importante lembrar que a ADI é um instrumento do controle direto de constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Supremo Tribunal Federal. Tal instrumento encontra previsão no artigo 102, I, a, da Constituição Federal do Brasil, classificada como uma norma de eficácia plena, na qual os atos a serem impugnados, por meio dela, são a lei e o ato normativo federal ou estadual primário, ou seja, que retiram fundamento direto da constituição.

No julgamento da presente ação, por maioria, o tribunal julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, que fora ajuizada contra as resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008.

Faz-se necessário realizar uma digressão, de suma relevância para o entendimento do julgado, pois é importante entender as problemáticas trazidas a partir das resoluções, que apesar do lapso temporal existente entre elas, ambas regulam o mesmo processo, o de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, bem como a justificação de desfiliação partidária.

. A resolução 22.733/08 é editada para alterar o artigo 11 da resolução 22.610/07 que trata da irrecorribilidade das decisões interlocutórias do relator. Os pontos mais interessantes das resoluções para o presente artigo são (i) a fundamentação trazida pelo TSE para que se possa editá-la; e (ii) o conteúdo destas ao se equiparar ao que o STF decidiu sobre os mandados de segurança MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604.

Nestes casos, o Supremo, até o julgamento dos mandados de segurança, possuía o entendimento que versava no sentido de a infidelidade partidária não ser causa para a perda de mandato. Contudo, após a consulta 1.398, a qual levou à proposição dos mandados de segurança MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604, o STF alterou o seu entendimento, de modo que passou a afirmar, assim como já afirmara o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que a desfiliação partidária, quando for injustificada, ensejará a perda de mandato.

O MS 26.602 foi impetrado pelo Partido Popular Socialista e teve como relator o Min. Eros Grau. Já o MS 26.603 foi impetrado pelo Partido da Social Democracia sendo o seu relator o Min. Celso de Mello; enquanto que o MS 26.604 foi impetrado pelo Democratas e ficou sob a relatoria da Min. Cármen Lúcia.

Todos os três mandados de segurança foram julgados conjuntamente, ambos foram impetrados contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, pois ao ser requerido a empossar os suplentes dos respectivos partidos impetrantes por conta da desfiliação do candidato eleito e ocupador da vaga, não o fez pelo fato de não se tratar de situação prevista no artigo 56, §1º da Constituição.

Acerca da fundamentação dos votos, ganhará destaque nesta análise a decorrência ou não da perda de mandato por desfiliação do texto constitucional; necessidade ou não de dilação probatória e de devido processo legal; e a modulação de efeitos da decisão para a data da resposta a consulta 1.398 do TSE.

Sobre o primeiro ponto, a não perda do mandato em decorrência da desfiliação encontra-se nos votos dos ministros Eros Grau e Joaquim Barbosa. O Min. Joaquim Barbosa, de forma contrária, posicionou-se ao entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, assim como seus demais colegas, que admitiram que o partido político faz parte do centro da Democracia brasileira.

Segundo o ministro Joaquim Barbosa, não há que se falar em “partidocracia”, e sim na supremacia da soberania popular¹, sustentou também que princípios implícitos da Constituição não são bases suficientes para decidir essa questão. Conforme o voto do Min. Marcelo Ribeiro na consulta 1.398: “nessa seara, meu entendimento coincide (...) com o voto vencido externado pelo Ministro Marcelo Ribeiro, do TSE. Ou seja, não me parece adequado resolver a questão posta nos autos à luz de princípios supostamente implícitos na nossa Constituição”².

Quando analisada também a resolução 22.610/07, nota-se que esta possui todos os pontos discutidos pelo STF em sua decisão anterior: hipóteses de desfiliação justificada; estipula nos artigos sétimo e oitavo garantias a ampla defesa e ao contraditório; e se aplica as desfiliações ocorridas desde a data da consulta 1.398 (modulação dos efeitos).

Não obstante, o ministro Eros Grau chegou ao mesmo pensamento, entretanto por meio de uma fundamentação diferente. Segundo ele, o rol do artigo 55 da constituição federal é taxativo, ou seja, não engloba a hipótese da perda de mandato por desfiliação. Afirmou que a Constituição não previu tal hipótese, não cabendo ao tribunal fazê-lo ““apenas se operada a mutação constitucional, admitindo nova

¹ Voto Min. Joaquim Barbosa, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grai, j. 4/10/2007, p. 98

² Voto Min. Joaquim Barbosa, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 4/10/2007, p. 100

hipótese de perda de mandato, é que o presente mandato de segurança pode ser analisado”³.

Todavia, o que foi observado é que o entendimento dos demais ministros foi distinto em sua maioria, admitiram que decorre da Constituição a ideia de desfiliação injustificada. Eles trouxeram como argumento baseados na interpretação constitucional e na realidade atual do transfugismo posteriores às diplomações. Assim, para os ministros, excluindo Joaquim Barbosa e Eros Grau, a inexistência de dispositivo expresso na constituição não implica na inexistência de determinada norma sobre o assunto⁴, também sustentam que a constituição adotou um sistema proporcional, de lista aberta e garantidor do pluralismo político, que não admite que o eleito mantenha a vaga caso venha a se desvincular do partido.

Além desses pontos, o Ministro Gilmar Mendes trouxe também à discussão, argumento de cunho material que trazem justificativa a essas consequências. Acentuou também que devido à constante troca de partidos posteriores à diplomação ocorre uma afronta a um direito de oposição e para evitar isso se deve ocorrer a perda de mandato⁵.

Diante de tudo isso apresentado, foi incumbido, pelo ministro Gilmar Mendes, ao TSE que regulasse o procedimento de perda de mandato por desfiliação seguindo as balizas fornecidas pelo STF no caso, “cabará ao Tribunal Superior Eleitoral editar Resolução para regulamentar, por meio de normas materiais e processuais, o tema da extinção dos mandatos decorrentes da mudança de partido”⁶.

Outro ponto que colaborará para o desenvolvimento da pesquisa é ressaltar que após os julgamentos dos mandados de segurança MS 26. 602, MS 26.603 e MS 26.604, veio o Tribunal Superior Eleitoral manifestar-se novamente a respeito do assunto em três decisões: Resolução 22.610/07, Consulta 1.407/07 e Resolução 22.733/08. E analisa-las é de extrema importância para a compreensão da ADI 3999.

Dito isto, na consulta 1407 que fora apresentada pelo deputado Nilson Mourão junto ao TSE, sendo o seu relator o ministro Carlos Ayres Britto. Seu conteúdo consistiu no questionamento acerca do direito dos partidos e coligações em preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de

³ Voto Min. Eros Grau, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 4/10/2007, p. 14

⁴ Voto Min. Gilmar Mendes, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 4/10/2007, p. 168

⁵ Voto Min. Gilmar Mendes, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 4/10/2007, p. 185

⁶ Voto Min. Gilmar Mendes, STF: MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 4/10/2007, p. 212

cancelamento de: filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Sendo a resposta dada pelo tribunal sendo unanimemente positiva.

3.3 ANÁLISE DA ADI 3990

A ação direta de inconstitucionalidade foi julgada em outubro de 2008 pelo Supremo Tribunal Federal, ajuizada pelo Partido Social Cristão e teve como relator o ministro Joaquim Barbosa sendo declarada improcedente. O assunto que foi debatido, na presente ação, tange à constitucionalidade das resoluções que regulam a perda de mandato por infidelidade, assim como a justificação da desfiliação emitidas pelo TSE.

Os impetrantes arguíram como tese para a inconstitucionalidade o fato de que o Tribunal Superior Eleitoral teria usurpado a competência do Poder Legislativo ao editar normas.

Mediante às argumentações trazidas pelos ministros, pode-se destacar os seguintes pontos: (i) possibilidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral serem objeto de controle de constitucionalidade em abstrato; e (ii) limite do poder regulamentar da Justiça Eleitoral (exercido pelo TSE) e a invasão ou não de competência do Poder Legislativo relacionado ao fato das resoluções terem sido editadas com fundamento na eficácia material da coisa julgada, garantindo a concretização das decisões do Supremo Tribunal Federal nos mandados de segurança MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604.

O Ministro Joaquim Barbosa mencionou que esta resolução seria uma forma de resolver a questão da ausência de regulamentação da perda de mandato por violação ao princípio da fidelidade partidária, sendo incongruente reconhecer tal princípio (fidelidade partidária) e sua aplicação sem indicar instrumentos para sua aplicação.

3.2.1 TESE VENCEDORA

Os ministros que adotaram a tese vencedora manifestaram-se a respeito da possibilidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral serem objeto de controle de constitucionalidade em abstrato. Uma vez que, segundo eles, é possível o controle de constitucionalidade sobre as resoluções emitidas pelo TSE. O fato deste instituto trazer normas gerais e abstratas faz com que haja uma regulação da perda de mandato por desfiliação injustificada. Segundo o relator da ação, ministro

Joaquim Barbosa, as resoluções questionadas (22.610/07 e 22.733/08) versam acerca do processo judicial de determinação de justa causa na desfiliação, o que, para o ministro, indica densidade normativa suficiente para que o controle seja exercido.⁷

Quanto ao limite do poder regulamentar da Justiça Eleitoral, o relator ressaltou que se trata da questão de fundo das ações direta de inconstitucionalidade⁸. Todos os ministros com os votos vencedores chegaram a mesma conclusão, a de que o Tribunal Superior Eleitoral é competente para regular a matéria de desfiliação partidária nos termos das resoluções 22.610/07 e 22.733/08. Entretanto, é importante ressaltar que os ministros utilizaram de diferentes argumentações para alcançar o mesmo pensamento, entre elas estão (i) o fato de ter que garantir a eficácia das decisões do STF, pois, segundo os ministros Joaquim Barbosa, Menezes Direito e Cármen Lúcia, a decisão do egrégio tribunal reconheceu o fato que o princípio da fidelidade partidária seria ineficiente caso não haja um mecanismo que garanta a sua eficácia prática⁹; (ii) que tais resoluções foram firmadas de acordo com as diretrizes do STF e a mando deste tendo como amparo o reconhecimento, pelo próprio Supremo, de que a fidelidade partidária é requisito para permanência em cargo eletivo.

Com base nisto, os ministros Carlos Ayres Britto e Cezar Peluso afirmam que o propósito das resoluções serem emitidas foi para dar cumprimento à decisão do STF e, portanto, retiram seu fundamento da eficácia material da coisa julgada¹⁰.

Mediante todo este contexto, foi definido, via votos vencedores, que as resoluções respeitam preceitos constitucionais e possuem validade, contudo, fora estipulado que a sua validade será condicionada a não legislação posterior por parte do Congresso Nacional, uma vez que este edite normas sobre o assunto suspenderá o texto normativo do TSE.

Logo, nota-se que os ministros não deixam de reconhecer que a Corte eleitoral avançou sobre tema que concerne ao Poder Legislativo ou que, pelo menos, deveria ser regulado por este como explicitou o Min. Joaquim Barbosa:

⁷ Voto Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 10

⁸ Voto Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 11

⁹ Voto Min. Cármen Lúcia, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 26

¹⁰ Voto Min. Cármen Lúcia, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 26

A Constituição de 1988 reserva à lei a aptidão para dispor sobre matéria eleitoral (art. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição). A questão não é meramente formal. Em virtude do princípio da representação popular, que é um dos pilares da nossa organização política, compete às Casas do Legislativo processar adequadamente as tensões advindas do processo político.¹¹

3.2.2 DAS TESES VENCIDAS

Quanto às teses vencidas, elas foram defendidas pelos ministros Marco Aurélio e Eros Grau. Deste modo, seguindo a linha de desenvolvimento do presente artigo, os posicionamentos de ambos serão analisados a partir dos seguintes pontos: (i) possibilidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral serem objeto de controle de constitucionalidade em abstrato; e (ii) limite do poder regulamentar da Justiça Eleitoral exercido pelo TSE) gostaria de realizar algumas considerações a respeito do voto do Min. Marco Aurélio na presente ação.

Um importante ponto a ser destacado é o fato de o Ministro Marco Aurélio, à época, ser também ministro do TSE, além de ocupar a presidência do tribunal. Conforme já mencionado, o ministro adotou a posição de que é direito dos partidos manter as vagas tanto no sistema proporcional quanto no majoritário em caso de desfiliação injustificada. Esta postura fora adotada tanto nas consultas 1398 e 1407 como também no julgamento dos mandados de segurança (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604). Ou seja, é possível notar que o Presidente do TSE à época concordava com o posicionamento da Corte eleitoral e votou no sentido de confirmá-lo. Contudo, na ação direta de inconstitucionalidade 3999 e 4086, o ministro reverteu o seu entendimento declarando a inconstitucionalidade das resoluções das quais participou da elaboração e votou de forma favorável.

Em seu voto, ele trouxe todos os argumentos levantados pela tese vencedora e reconheceu que não cabe o controle de constitucionalidade sobre as resoluções do TSE¹². Continuou arguindo que a competência do poder Legislativo não foi invadida, uma vez que o Tribunal Superior Eleitoral não possui poder normativo para editar normais gerais e abstratas.¹³

¹¹ Voto Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 13

¹² “não haveria na espécie o envolvimento de ato abstrato normativo autônomo a desafiar o controle concentrado de constitucionalidade” Voto Min. Marco Aurélio, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 47

¹³ “até aqui só reconheço poder normativo à Justiça do Trabalho” Voto Min. Marco Aurélio, STF: ADI 3999/DF,

Porém o Ministro sustentou que para este julgamento, o STF adotou como verdade formal a premissa de que o TSE havia legislado e por conta disto ele, Marco Aurélio, não pôde se posicionar de forma contrária a esta, por mais que não concorde.

Quanto ao ministro Eros Grau, ele afirmou por meio de seu voto que, assim como os ministros de teses vencedoras, o questionamento de fundo é o limite do poder regulamentar exercido pelo TSE, porém sustentou que Corte eleitoral não tem competência para regular a matéria da fidelidade partidária nos moldes das resoluções 22.610/07 e 22.733/08 por considerar o conteúdo destas como normas primárias: “O Tribunal Superior Eleitoral foi contemplado com o poder de expedir normas primárias sobre as matérias que foram disciplinadas na sua Resolução n. 22.610/07? Não, evidentemente”¹⁴.

No caso, estão entre as razões que ele julga o TSE ser incompetente: (i) que a hipótese prevista no código eleitoral (art. 23, XI e XVIII), quanto à edição de resoluções pela corte eleitoral, regula apenas à execução do mesmo diploma e da legislação eleitoral, sem força para inovar o ordenamento ¹⁵ ; e (ii) ainda que o TSE possuísse o poder de edição de normas primárias, não poderia fazê-lo em relação à fidelidade partidária, visto que há reserva de lei neste assunto.

Com base nesses argumentos do Ministro Eros Grau, entende-se que há uma interpretação mais restritiva em relação à atuação do Tribunal Superior Eleitoral e a maneira como se dá o exercício de seu poder regulamentar, bem como em relação ao posicionamento do próprio STF que, com base na tese vencida, não chegou a enfrentar a questão dos artigos das resoluções que potencialmente usurpam a reserva de Lei.

4. PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE

Quando se analisa algumas definições teóricas acerca do instituto da fidelidade partidária e a sua evolução legislativa, deve se observar os seus pressupostos que são exigidos por lei para a perda do mandato eletivo por

Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p.

¹⁴ Voto Min. Eros Grau, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 33

¹⁵ Voto Min. Eros Grau, STF: ADI 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12/11/2008, p. 33

infidelidade.

Quanto a isso, como visto acima, o caput, do art. 22-A, da Lei nº 9.096/95 (incluído pela Lei nº 13.165/2015), dispõe:

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

Pode se inferir do texto legal acima os dois pressupostos para a decretação da perda do cargo eletivo por infidelidade do mandatário: a concretização da desfiliação partidária e a falta de justa causa

Com relação ao primeiro requisito, Gomes explica: “a desfiliação traduz-se no ato pelo qual o mandatário rompe com o partido pelo qual foi eleito, migrando ou não para outro” (2016, p. 125). Cabe ressaltar, ainda de acordo com Gomes, que não há que se falar em perda do mandato, no caso do mandatário se desfiliar do partido e se refiliar posteriormente, retornando assim para a agremiação partidária pela qual foi eleito, dado que, nessa situação, a infidelidade não se perdura, pois não traz prejuízo à representação do partido e houve um aceite do retorno do filiado – presumindo aqui também uma forma de perdão por parte do partido em relação ao ato “infiel”. O parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096, de 1995 – incluído pela Lei nº 13.165, de 2015 – aduz que:

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II – grave discriminação política pessoal; e III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

As duas primeiras hipóteses referem-se a fatos que tornam insustentável a permanência do eleito no partido, enquanto o terceiro inciso é uma espécie de abertura temporal dada ao membro da agremiação para optar por outra legenda.

O primeiro inciso trata da “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”. De acordo com Gomes, “a substancial alteração do programa da entidade decorre de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado” (2016, p. 125). O autor ainda sinaliza a utilização da palavra substancial, pois fica claro que deve se tratar de uma mudança no programa significativa em relação ao todo e não somente modificações pontuais

Agora, no tocante a segunda parte do inciso, desvio reiterado do programa partidário, vê-se que “as ações e os compromissos concretos da agremiação destoam

dos conceitos constantes de seu estatuto e dos documentos por ele firmados. Trata-se de conceito 14 indeterminado fluido, que só pode ser precisado ou concretizado à luz da situação objetivamente apresentada” (GOMES, 2016, p.126).

A grave discriminação política pessoal, apresentada pelo segundo inciso, possui um caráter mais subjetivo. Requer, portanto, uma avaliação individualizada, analisando-se os fatos que compõem cada caso. No entanto, é imprescindível que o órgão judicial observe certos critérios objetivos em seu juízo da situação. Não pode se admitir, por exemplo, simples desentendimentos cotidianos como grave discriminação. Conforme Gomes ensina, “somente fatos objetivos, sérios, repudiados severamente pela consciência jurídico-moral poderão ser assim considerados” (2016, p.126).

Com relação à última hipótese de justa causa para desfiliação apresentada pela legislação vigente, essa pode ser entendida como uma janela para o mandatário. Ou seja, foi aberto um prazo para que o mandatário tivesse a oportunidade de mudar de partido sem que incorresse na perda do seu cargo eletivo. No entanto, para que se trate de uma desfiliação lícita, é imprescindível o cumprimento dos seguintes requisitos:

i) que haja mudança de partido, ou seja, que a desfiliação seja sucedida de efetivo engajamento a outra agremiação; ii) essa mudança só pode ocorrer no período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional. Nos termos do artigo 9º da Lei n. 9.504/97, a filiação deve estar deferida „no mínimo seis meses antes da data da eleição”. Logo, a mudança de partido deverá ocorrer na altura do mês de março do ano das eleições. iii) a mudança deverá ocorrer „ao término do mandato vigente”, ou seja, não é permitida a mudança de partido para a disputa de eleição intermediária, assim entendida a que ocorre no meio da respectiva legislatura”. (GOMES, 2016, p. 126)

Por muito tempo, os Tribunais que compõem a estrutura política brasileira, inclui-se o Supremo Tribunal Federal, foram questionados sobre a possibilidade de retirar o mandato daquele que tenha praticado atos de infidelidade partidária.

Tal posicionamento fora mantido até ser pacificado no sentido de se reconhecer a inexistência de repercussão da infidelidade partidária sobre os mandatos dos agentes políticos, prevalecendo assim, perante o STF, o entendimento de que a mesma não se encontra inserida dentre as causas de perda de mandato previstas no texto constitucional.

Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral trouxe entendimento distinto e ressaltou

em vários outros julgados que não mais existe a obrigatoriedade da fidelidade partidária, por entender terem sido revogadas pela constituição de 1988 as normas infraconstitucionais dispendo sobre a perda de mandato por infidelidade partidária. Todavia, ainda que não exista, no Direito pátrio, a previsão legalmente expressa acerca de sanção relativa à perda do mandato decorrente da infidelidade partidária, o TSE trouxe uma nova interpretativa do texto constitucional, modificando de forma radical o posicionamento anteriormente adotado. Foi admitido a possibilidade de decretação de perda de mandato em virtude de ato de infidelidade partidária, respaldando tal posicionamento no reconhecimento de que o mandato pertence ao partido e não ao candidato eleito.

Neste momento o Tribunal, seguindo a linha do entendimento externado pelo TSE, revisou seu posicionamento anterior para concluir que o mandato pertence ao partido, e não ao eleito.

Recapitulando que está permitida a perda de mandato do infiel no artigo 17, § 1º da Constituição Federal, o STF determinou então que o TSE regulamenta-se sobre o tema e estabelecendo as hipóteses de justa causa e o procedimento a ser adotado. O TSE então apresentou a Res. Nº 22610/2007 apontando o ajuizamento de duas ações a de perda de mandato por desfiliação sem justa causa e ação justificada. Após isto o STF não orientou a legislar sobre a material no congresso pelo qual é competente.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho tem por objetivo refletir acerca do princípio da fidelidade partidária e os seus desdobramentos e de que maneira ele se dá, analisando-o sob o prisma da evolução da legislação e da jurisprudência do Superior Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral acerca do tema.

Adotou-se a estratégia de trazer à reflexão temas correlatos ao assunto e totalmente adstritos a ele, uma vez que contribuíssem ao desenvolvimento de um pensamento lógico. Por isso, ao se falar de fidelidade partidária faz-se necessário lembrar que desde a redemocratização do país, período no qual ocorreu o fim do bipartidarismo, iniciou-se um grande fluxo migratório entre os parlamentares dos então

novos partidos existentes.

Por vezes, os parlamentares, detentores dos mandatos eletivos, buscavam ganhar vantagens pessoais (Filogismo), na qual essas constantes trocas de partidos resultam no desequilíbrio do quadro partidário, gerando assim perigosas distorções na representação política, dito que o voto dirigido a uma determinada legenda era indiretamente transferido para outra legenda sem uma consulta ao eleitor.

Não obstante, a crise o Brasil vem enfrentando em termos de política é uma construção de anos, isso gera um descredito acarretando o enfraquecimento das instituições, de forma que acentua na população a descrença em relação aos políticos e respectivos grêmios partidários.

Por um longo tempo, o entendimento que preponderou nos tribunais era de que o cargo pertencia ao mandatário, assim o reconhecimento gerava uma espécie de direito subjetivo. Ou seja, o candidato eleito por uma agremiação poderia trocar livremente de partido, levando consigo o mandato obtido nas urnas, independentemente de o mesmo ter utilizado ou não os votos de legenda ou se beneficiado de recursos e da estrutura partidária do grêmio que o acolheu.

Este modo de pensar, no qual garantia ao mandatário o direito de permanecer com o cargo, ocasionou, entretanto, uma desvalorização da sigla partidária, que passou a ser utilizada, muitas vezes, como forma única de se obter um mandato, não tendo o filiado qualquer preocupação em defender os ideais partidários, tampouco de atuar em conformidade com a sua ideologia, gerando, assim, um intenso “troca-troca” entre filiados e partidos, que ao final dos mandatos estavam com composição totalmente diversa daquela que o elegeu, alterando, na maioria das vezes, a representatividade dos mesmos perante os Poderes Legislativo e Executivo.

Diante do exposto e seguindo o entendimento atual, pensa-se que o mais honesto é estabelecer que a saída injustificada do parlamentar de seu partido enseje em perda do mandato. Ao se trazer, este argumento com base no conceito de infidelidade partidária está se buscando alcançar, na prática, relações mais justas, nas quais sobressaem a vontade do povo no mundo dos fatos. A partir daí, tais decisões de perda de mandato são pautadas em parâmetros que assegurem segurança jurídica, sendo necessárias ao desenvolvimento de uma boa política. Uma vez que, trocas constantes de partido pelos eleitos desfiguram a representação e enfraquecem o sistema de democracia representativa. Logo, o fortalecimento dos partidos se impõe para a legitimação do sistema.

Apesar de não solucionar todas as questões concernentes a esse tema, ao se exigir a fidelidade partidária, ou seja, ao se buscar a permanência do parlamentar no partido sob cuja legenda foi eleito, tornaria a representação do eleitorado mais coerente ou, no mínimo, diminuiria o prejuízo ocasionado pelas deturpações trazidas pelas trocas de partidos. A perda do mandato eletivo por causa de ato de infidelidade partidária serve de instrumento capaz de ao menos mitigar as distorções desse sistema representativo, de fortalecer a figura do partido político e de desestimular coalizões meramente casuísticas.

Logo, conclui-se que ao extinguir as trocas de partidos durante o mandato implicaria em maior legitimidade da participação popular, de modo que a soberania do povo se faria presente.

6. BIBLIOGRAFIA:

DE OLIVEIRA, Amanda. **A Interação entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral no caso da Fidelidade Partidária** . Monografia Escola de Formação da SBDP, 2015. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/275_MONOGRAFIA_Amanda_Valdo.pdf. Acesso em: 01 de março de 2021

Artigo científico- **O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** publicado em <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2021

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo : Editora Saraiva, 2007.

Bobbio N, Matteucci N, Pasquino G. **Dicionário de política**. Vol.2. Brasília: UnB, 1998.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária**. In : Revista de informação legislativa, v. 51, n. 201, p. 97-128, jan./mar. 2014.

MIRANDA, Jorge. **A democracia representativa: princípios e problemas gerais**. In: Estudos Eleitorais. TSE, v. 2, n. 1, p. 7, jan./abr. 1998.

MS 20.916, Rel. Min. Carlos Madeira; MS 20.927, Rel. Min. Moreira Alves; MS 23.405, Rel. Min. Gilmar Mendes.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 143.

NETO, Pedro Marques. **“O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Sistema Eleitoral: da judicialização reforma conta gotas?”**. Monografia Escola de Formação da SBDP, 2014. Disponível em:

http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/248_Pedro%20Marques%20Neto.pdf
Acesso em 10 de set. 2021

PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph de. Vocabulário jurídico, volume 2. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL STF. **AÇÃO DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE**: ADI 3999 DF. Brasília: STF, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL STF. **MANDADO DE SEGURANÇA FIDELIDADE PARTIDÁRIA**: MS 26602 DF. Brasília: STF, 2007.