



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

PAULO HENRIQUE GONÇALVES DA COSTA SANTOS

FIDELIDADE PARTIDÁRIA: ANÁLISE CRÍTICA DOS DISCURSOS DECORRENTE
DAS OSCILAÇÕES NAS POSIÇÕES DECISÓRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL E DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

BRASÍLIA

2023

PAULO HENRIQUE GONÇALVES DA COSTA SANTOS

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: ANÁLISE CRÍTICA DOS DISCURSOS
DECORRENTE DAS OSCILAÇÕES NAS POSIÇÕES DECISÓRIAS DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof.º Dr.º Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA

2023

Código de catalogação na publicação – CIP

S237f Santos, Paulo Henrique Gonçalves da Costa

Fidelidade partidária: análise crítica dos discursos decorrente das oscilações nas posições decisórias do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral / Paulo Henrique Gonçalves da Costa Santos. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

86 f.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva.

1. Fidelidade partidária. 2. Sistema eleitoral e partidos políticos. 3. Sistema proporcional e majoritário. 4. Supremo Tribunal Federal e mandatos eletivos. 5. Direitos políticos. I.Título

CDDir 341.28

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Ata de Defesa de Dissertação

Discente: Paulo Henrique Gonçalves da Costa Santos

Registro Acadêmico: 1912538

Orientador(a): Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Coorientador(a) (se houver):

Título da Dissertação:

FIDELIDADE PARTIDÁRIA: análise crítica dos discursos decorrente das oscilações nas posições decisórias do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral

Resultado:

Após a apresentação da Tese e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu:

PELA APROVAÇÃO

PELA REFORMULAÇÃO

PELA REPROVAÇÃO

Observações:

Sem observações.

gov.br

Documento assinado digitalmente
RAFAEL SILVEIRA E SILVA
Data: 08/02/2024 16:52:27-0300
Verifique em <https://validar.id.gov.br>

Assinaturas da Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

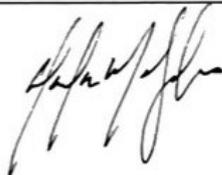
Profa. Dra. Roseli Rêgo Santos Cunha Silva

Universidade Federal do Tocantins - UFT

gov.br

Documento assinado digitalmente
ROSELI REGO SANTOS CUNHA SILVA
Data: 19/12/2024 10:29:17-0300
Verifique em <https://validar.id.gov.br>

Profa. Dra. Laila Maia Galvão



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

19/12/2023 10:00am

idp

SGAS Quadra 4, Bloco 2000
Vila L2 Sul, Brasília - DF
CEP: 71200-000
181 3535 5565

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, expresso minha profunda gratidão a Deus, cuja graça e infinita bondade têm sido fontes inesgotáveis de bênçãos, permitindo-me alcançar mais um título em minha jornada.

Às pessoas que sempre foram meu alicerce, meus pais, Eduardo e Ana Paula, dedico uma sincera homenagem. Seus exemplos de honestidade, fortaleza, luta e perseverança moldaram meu caráter e me inspiraram a superar desafios.

Ao estimado Eurípedes Júnior, agradeço sinceramente pela oportunidade que me concedeu. Sua confiança foi um impulso valioso em minha trajetória.

À minha amada esposa, Gabrielle Fonseca, e à minha querida filha, Maria Eduarda, dedico este momento. São vocês meus maiores presentes na vida, e o apoio incondicional de vocês torna cada conquista ainda mais significativa.

Ao Professor Rafael Silveira, meu sincero agradecimento por sua condução abalizada e conhecimento ímpar que me guiaram nesta etapa importante da minha trajetória acadêmica.

Não posso deixar de expressar minha gratidão ao meu colega Adilson, que assumiu um papel crucial contribuindo com sugestões de referências e com um diálogo constante. Sua orientação e contribuições também foram essenciais para o progresso e sucesso deste projeto.

Ao meu avô, *in memoriam*, Manuel Luciano, que, com muita sabedoria, sempre me incentivou a seguir uma jornada acadêmica. Suas palavras e encorajamento foram fundamentais para minha determinação.

Às minhas avós, Odete e Maria Conceição, expresso minha profunda gratidão pela criação exemplar que me proporcionou. Seu amor, valores e apoio foram fundamentais para moldar meu caráter e orientar meu caminho.

Cada um de vocês desempenhou um papel fundamental em minha jornada.

Por fim, estendo minha sincera gratidão aos demais membros da família, incluindo Natalia, Claudete, Regina e todos os demais que, se eu listar, é possível que acabe esquecendo, mas cujo apoio e presença foram e são significativos e inestimáveis.

RESUMO

Este estudo investiga a dinâmica da fidelidade partidária no contexto político-partidário brasileiro, com foco nas migrações partidárias de políticos eleitos e suas consequências legais e constitucionais. A problemática central explora a legitimidade da ausência de aplicação do dever de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, que permite a mudança de partido sem a perda do mandato, e se essa prática possui respaldo na ordem jurídico-constitucional do Brasil. A hipótese primária defende que não existe fundamentação jurídico-constitucional para uma diferenciação no tratamento entre os eleitos nos sistemas eleitorais majoritário e proporcional, considerando tal distinção uma violação da constitucionalidade e do princípio da supremacia do voto popular.

O objetivo geral do estudo é elucidar os elementos estruturantes do sistema eleitoral brasileiro, analisando sua evolução histórica e as variações ao longo do tempo, para compreender a natureza da infidelidade partidária e as possíveis ações dos partidos políticos e dos candidatos eleitos em situações de reconhecimento de infidelidade partidária. Os objetivos específicos incluem: a exploração do sistema eleitoral brasileiro e a importância dos partidos políticos; a análise crítica da construção do sistema político-partidário brasileiro e o papel da fidelidade partidária na ordem jurídico-constitucional de 1988; e a fundamentação teórica para definir a (im)possibilidade de ampliar a fidelidade partidária aos cargos eleitos pelo sistema majoritário. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar com ênfase jurídica, utilizando métodos qualitativos, analíticos e dedutivos. Ela é caracterizada como documental, referencial e bibliográfica, apoiando-se em fontes primárias documentais e secundárias bibliográficas. Estruturalmente, o estudo é dividido em três capítulos que abordam: os aspectos fundamentais do sistema eleitoral brasileiro e a fidelidade partidária; as origens das divergências sobre o tratamento da fidelidade partidária; e a análise dos julgamentos relevantes do TSE e STF, culminando em considerações finais e na resposta ao problema de pesquisa proposto.

Palavras-chave: Fidelidade partidária; sistema eleitoral e partidos políticos; sistema proporcional e majoritário; Supremo Tribunal Federal e mandatos eletivos; direitos políticos.

ABSTRACT

This study investigates the dynamics of party loyalty in the Brazilian political-party context, focusing on the party migrations of elected politicians and their legal and constitutional consequences. The central problem explores the legitimacy of the lack of application of the duty of party loyalty to those elected by the majoritarian system, which allows the change of party without the loss of the mandate, and whether this practice is supported by the legal-constitutional order of Brazil. The primary hypothesis argues that there is no legal-constitutional basis for a differentiation in the treatment between those elected in the majority and proportional electoral systems, considering such a distinction a violation of constitutionality and the principle of the supremacy of the popular vote. The general objective of the study is to elucidate the structuring elements of the Brazilian electoral system, analyzing its historical evolution and variations over time, in order to understand the nature of party infidelity and the possible actions of political parties and elected candidates in situations of recognition of party infidelity. Specific objectives include: the exploration of the Brazilian electoral system and the importance of political parties; the critical analysis of the construction of the Brazilian political-party system and the role of party loyalty in the legal-constitutional order of 1988; and the theoretical basis to define the (im)possibility of expanding party loyalty to the positions elected by the majoritarian system. Methodologically, the research adopts an interdisciplinary approach with a legal emphasis, using qualitative, analytical and deductive methods. It is characterized as documentary, referential and bibliographic, based on primary documentary and secondary bibliographic sources. Structurally, the study is divided into three chapters that address: the fundamental aspects of the Brazilian electoral system and party loyalty; the origins of disagreements over the treatment of party loyalty; and the analysis of the relevant judgments of the TSE and STF, culminating in final considerations and the answer to the proposed research problem.

Keywords: Party loyalty; electoral system and political parties; proportional and majoritarian system; Supreme Court and elective mandates; political rights.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E SUA RELAÇÃO COM OS SISTEMAS ELEITORAIS	16
2.1	A ESTRUTURA POLÍTICO-PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO <i>SINE QUA NON</i> PARA O EXERCÍCIO DO <i>JUS HONORUM</i>	16
2.2	A ESTRUTURA DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL E MAJORITÁRIO NA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA ...	20
2.2.1	Elementos estruturais do sistema eleitoral proporcional vigente no sistema político-eleitoral brasileiro.....	21
2.2.2	Elementos estruturais do sistema eleitoral majoritário vigente no sistema político-eleitoral brasileiro.....	22
2.2.3	O sistema proporcional e majoritário e a condição de obrigatoriedade de filiação partidária e a fidelidade partidária como pressuposto para a manutenção do mandato eletivo na ordem jurídico-constitucional brasileira	23
3	A FIDELIDADE PARTIDÁRIA ANTES DA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE 1988.....	25
3.1	A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO CONTEÚDO E DISCURSO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987/1988	26
3.2	A HIPERPLURALIDADE PARTIDÁRIA OS PROBLEMAS RELACIONAIS DOS FILIADOS E AS (IN) CERTEZAS EM RELAÇÃO À FIDELIDADE PARTIDÁRIA	39
4	A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO À LUZ DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	43
4.1	PRIMEIRA DISCUSSÃO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O NÃO RECONHECIMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	46
4.2	SEGUNDA DISCUSSÃO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E O SEU ASSENTAMENTO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.....	50
4.4	QUARTO QUESTIONAMENTO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A POSSIBILIDADE DE RETORNO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	65
4.5	ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS NA ADI N° 5.081/DF, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA ASSENTAR A NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIOS AOS ELEITOS PELO SISTEMA MAJORITÁRIO	67

5 CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

No dia 12 de novembro de 2019, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, antes de completar um ano de mandato, anunciou a sua saída do Partido Social Liberal - PSL¹, no qual se filiou no dia 7 de março de 2018², para concorrer à presidência da República nas Eleições Gerais de 2018. A condição de ocupante de cargo eletivo majoritário para a chefia do Poder Executivo Federal, após a saída do PSL, persistiu por mais da metade do seu mandato, filiando-se ao Partido Liberal – PL, no dia 30 de novembro de 2021³. A pessoalização da representação e a ausência de filiação partidária não resultou em nenhuma sanção ao mandatário, situação que na história recente da política brasileira não é nenhuma novidade, mas revela um quadro político distópico, no qual as incertezas se tornaram a regra das relações entre os candidatos eleitos e os Partidos Políticos.

No caso específico do ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, a sua história política revela diversas mudanças de filiação a Partidos Políticos, nove vezes, ocorridas ora durante o período permitido, ora por interesses pessoais sem a devida justa causa, como foi quando saiu do PSL, já na condição de Presidente da República.

O destaque da situação em relação ao ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, evidencia a complexidade que envolve o papel dos Partidos Políticos no sistema político-partidário brasileiro, instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A situação do mandatário maior da República apresentada se configura como inédita, mas reproduz situações que se reiteram no âmbito municipal e estadual em relação aos cargos majoritários, de Prefeito Municipal e Governador de Estado, e, principalmente em relação aos cargos do Poder Legislativo das três unidades da Federação.

Em situação mais recente, demonstra a situação endêmica da política partidária nacional. Em 01/02/2023, na eleição para a Presidência do Senado, 8 senadores,

¹<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>

²<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-o-planalto.shtml>

³<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-se-filia-ao-pl-e-diz-querer-compor-bancadas-para-fazer-melhor-para-o-brasil/>

ocasionalmente e sem quaisquer justificativas, muito menos penalidades, migraram de partido, e foram para o que se denominaram de “base do Lula”⁴.

Sabe-se que o sistema não é isento de falhas e essa tradição Brasileira não é de agora. Desde a redemocratização do país, as constantes e maciças migrações de Partido, amplamente noticiadas, levantam questionamentos a respeito da representatividade dos mandatos, do papel dos Partidos Políticos no sistema eleitoral e político-partidário brasileiro e da fidelidade partidária como princípio e elemento relacional entre os membros de Partido Políticos detentores de mandato eletivo.

Em 1989, provocado a se manifestar pela primeira vez sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, firmou nos autos do Mandado de Segurança n. 20.927 – DF (Brasil; STF, 1989), entendimento pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, observando que a Constituição Federal de 1988 não previa expressamente a perda de mandato eletivo por mudança de partido e que, caberia aos partidos, através de seus Estatutos, em matéria *interna corporis*, disciplinarem o assunto.

Essa orientação perdurou por anos até que, em 2007, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, o Supremo Tribunal Federal deram nova interpretação ao texto constitucional, e firmou o entendimento que a relação entre o membro de Partido Político, ocupante de cargo eletivo deveria observar e cumprir o dever constitucional de fidelidade partidária, já que a permanência do parlamentar eleito no partido político pelo qual se elegeu era imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato.

Os Mandados de Segurança foram impetrados tendo em vista a Consulta n. 1.398/2007 (BRASIL; TSE, 2007), na qual o Tribunal Superior Eleitoral registrou que o mandato eletivo obtido por meio de eleições proporcionais pertenceria ao partido, de modo que a infidelidade partidária implicaria na perda do cargo eletivo pelo candidato eleito.

O Supremo Tribunal Federal, atento ao grave quadro de mudanças constantes de Partidos Políticos, aderiu à compreensão do TSE, fixando o direito da agremiação partidária a preservar as vagas obtidas por meio do sistema proporcional, excetuadas hipóteses de desligamento por justo motivo, tais como mudanças na ideologia, no programa partidário e/ou perseguições políticas.

⁴ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/02/01/eleicao-do-senado-8-senadores-migram-para-base-de-lula-veja-quem-sao.htm>

Formulou-se, então, a Consulta n. 1.407/2007 ao TSE, na qual se questionava a aplicação do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal também aos políticos eleitos pelo sistema majoritário. O TSE confirmou a extensão da infidelidade partidária também aos cargos eletivos por votação majoritária, com fundamento na centralidade dos partidos e no fato de que todos os candidatos, seja pelo sistema proporcional ou majoritário, beneficiam-se da estrutura do partido, principalmente para a obtenção de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral.

Nesse sentido, o TSE editou a Resolução n.º 22.610/2007, que previu a possibilidade de os partidos políticos pedirem, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa – independentemente do sistema de eleição, estipulando regras procedimentais para tanto.

Na mesma Resolução, os Ministros do TSE estabeleceram que se consideravam como justa causa à incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e outros.

A constitucionalidade da referida Resolução foi questionada perante o Supremo, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.999/DF e 4.086/DF. No julgamento, o ato normativo foram analisados em seus aspectos formais, considerando-se a competência do TSE para disciplinar a perda de cargo eletivo. Por 9 a 2, a Resolução foi declarada constitucional pelo STF, até que viesse, pelo Congresso Nacional, lei específica que regulamentasse o assunto, concomitantemente, julgaram-se improcedentes os pedidos formulados nas ADIs.

Em 2015, a constitucionalidade da Resolução n. 22.610/2007 veio a ser novamente impugnada, mas desta vez sob o aspecto material. Ao julgar a ADI n. 5.081, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Resolução no ponto em que estendeu a perda do cargo por infidelidade partidária aos políticos eleitos pelo sistema majoritário.

Observou o Tribunal que a discussão no julgamento dos Mandados de Segurança em 2008 teve como pano de fundo o sistema proporcional, cujas particularidades comportariam um dever constitucional de fidelidade partidária. Por outro lado, entendeu-se que, no sistema majoritário, em que a votação se centra na figura do candidato, a perda do mandato por infidelidade infringiria a soberania popular.

Não obstante, diante desse quadro de controvérsias, em setembro de 2020, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 6.574/DF, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso,

novamente instou o Supremo Tribunal Federal a se manifestar, dessa vez com o intento de atribuir ao art. 22-A da Lei n. 9096/1995, aplicação extensiva e ampliativa, a fim de abranger todos os detentores de mandatos eletivos, eleitos pelo sistema proporcional ou pelo majoritário, sem distinções.

Assim, diante das idas e vindas nas posições do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, no qual a discussão constitucional acerca da extensão e ampliação da aplicação do princípio da fidelidade se dê também nos casos dos ocupantes de cargos eletivos do sistema majoritário, equiparando novamente ao tratamento dado aos cargos eletivos do sistema proporcional, a temática apresentada ganha relevo e demonstra como a observância ou não da fidelidade partidária se constitui em um problema a ser resolvido, tanto no plano epistêmico como no empírico.

Este cenário reacende a discussão: a quem pertence o mandato dos eleitos pelo sistema majoritário e pelo proporcional, ao candidato eleito ou ao Partido Político?

Outrossim, há controvérsias sobre os fundamentos utilizados, tanto pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral, em torno da centralidade dos Partidos políticos e da pessoalidade dos mandatos, de modo que, pelas idas e vindas, ainda não houve uma solução final para o problema que engloba a indefinição em relação à extensão da fidelidade partidária, as possibilidades de desfiliação de candidatos eleitos e a quem pertence os mandatos eletivos, principalmente os do sistema majoritário.

Todo esse quadro fático jurídico de múltiplas ações, consultas e decisões – por vezes com placares apertados – que não promovem a segurança esperada para a estabilização do sistema político-partidário brasileiro, convergem à delimitação temática da presente pesquisa e revela a importância da fidelidade partidária no plano jurídico, situando-a como direito e dever fundamental estruturante do sistema eleitoral e político-partidário brasileiro.

Assim, ao delimitar o tema da pesquisa desenvolvida e evidenciar sua importância no contexto político brasileiro contemporâneo emergiu a seguinte problematização temática: os fundamentos utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a não se assentar a incidência do dever de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, afastando a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária, possui respaldo na ordem jurídico-constitucional vigente no Brasil?

A hipótese primária é que não há respaldo na ordem jurídico-constitucional para tratamento distinto entre os eleitos para os cargos do sistema eleitoral majoritário e

proporcional, constituindo-se tal diferenciação numa inconstitucionalidade e inobservância ao princípio da supremacia do voto popular.

Na busca de resposta ao problema de pesquisa e verificação da validade ou não da hipótese primária, o objetivo geral se direciona no seguinte sentido: apresentar os elementos estruturantes do sistema eleitoral brasileiro, a partir da sua construção histórica e das suas mutações no tempo, como fundamento do processo evolutivo para a compreensão e estabelecimento de situações de infidelidade partidária e as possíveis ações que os partidos políticos e os candidatos eleitos poderão tomar nos casos que venham a ser reconhecidas a infidelidade partidária.

Para atingir o referido objetivo foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar os elementos que caracterizam o sistema eleitoral brasileiro e a importância dos partidos políticos para o seu funcionamento;
- b) analisar criticamente os eventos e discursos dos parlamentares constituintes na construção do sistema eleitoral e político-partidário e o lugar da fidelidade partidária na ordem jurídico-constitucional de 1988;
- c) estabelecer os fundamentos teóricos para a definição da (im)possibilidade de ampliação da fidelidade partidária aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário, a partir da análise crítica dos fundamentos e discursos decorrentes das decisões do TSE e do STF sobre a temática.

No tocante à metodologia a ser utilizada, a estrutura da pesquisa atraiu para si uma complexidade de natureza interdisciplinar, com centralidade no eixo jurídico e tal razão direcionou à manipulação de diversas estratégias metodológicas que se apresentam como possibilidades instrumentais e caminhos possíveis de serem trilhados no desenvolvimento da pesquisa.

A delimitação temática ao circunscrever a pesquisa como de natureza teórica, exploratória e descritiva possibilita o uso do método de abordagem qualitativa (DEMO, 1995, n. p.). Com relação método analítico, pela análise exploratório-descritiva, é possível construir uma compreensão do papel da fidelidade partidária no funcionamento do sistema eleitoral e político-partidário brasileiro no contexto da ordem constitucional estabelecida em 1988.

O raciocínio analítico dedutivo também serviu de parâmetro de análise, a partir da identificação e compreensão dos fundamentos teóricos que estruturam o sistema eleitoral

e político-partidário brasileiro e suas relações com seus membros, para atingir o objetivo geral proposto na pesquisa (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Procedimentalmente, por possuir natureza documental e teórica, a pesquisa se caracteriza como documental/referencial/bibliográfica. O levantamento das fontes, a partir dos procedimentos especificados, se desenvolve a partir de fontes primárias documentais consistentes: em legislação, documentos pessoais relacionados aos Partidos Políticos; Estatutos Partidários; Periódicos diários com informações históricas sobre a construção e estabelecimento dos Partidos; relatos nos anais dos constituintes, entre outras ainda por classificar.

No tocante às fontes secundárias foram utilizadas referências bibliográficas e artigos científicos relacionados aos marcos teóricos/referenciais em análise e que serão devidamente apresentados no capítulo a seguir.

No plano estrutural, a pesquisa foi desenvolvida em três capítulos de desenvolvimento, para, com isso, cumprir os objetivos específicos apresentados.

O primeiro traz uma síntese dos aspectos estruturantes do sistema eleitoral brasileiro e do papel da fidelidade partidária na relação dos partidos políticos com os seus filiados, principalmente no momento posterior às eleições.

Na sequência se apresenta as origens das dissensões sobre o tratamento da fidelidade partidária e as possibilidades ou não de perda do mandato político em situação de ruptura relacional do eleito com o partido político.

Consolidado o quadro geral de natureza teórico contextual, serão analisados os julgados referentes à fidelidade no âmbito do TSE e do STF, e sua variabilidade e incerteza no tempo, para, por fim, apresentar as considerações finais e a posição do pesquisador com a resposta ao problema fixado na pesquisa desenvolvida, ora apresentada.

2 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E SUA RELAÇÃO COM OS SISTEMAS ELEITORAIS

A estrutura político-partidária e o sistema eleitoral brasileiro experimentaram diversas experiências e configurações antes de constituir o modelo atualmente vigente na ordem jurídico-constitucional implementada com a Constituição Federal de 1988. Por isso, pensar os sistemas eleitorais e as formas de reconhecimento e tratamento legal dos partidos políticos demanda um olhar retrospectivo para que não se insira elementos já testados, que resultaram em desgaste do sistema democrático e deslegitimação da atuação política na ocupação de cargos eletivos no Poder Legislativo e no Executivo.

Na busca de maior compreensão sobre a atual estrutura político-partidária e do sistema eleitoral brasileiro o presente capítulo, numa perspectiva exploratória e descritiva, apresentará a atual estrutura dos partidos no Brasil e como eles se tornaram essenciais ao modelo de sistema eleitoral implantado pela Constituição Federal de 1988.

Em conexão com o plano estrutural dos partidos políticos, será abordada a questão da impessoalidade e as situações que torna tal princípio um grande desafio dos partidos políticos brasileiros e das relações intra e interpartidária, impactando na forma de agir dos seus dirigentes, nas relações de lealdade e fidelidade partidária, e no tratamento dos eleitos pelo sistema proporcional e majoritário.

2.1 A ESTRUTURA POLÍTICO-PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO *SINE QUA NON* PARA O EXERCÍCIO DO *JUS HONORUM*

O desenvolvimento dos partidos políticos no Brasil apresenta diversas especificidades, próprias da sua história e da forma como as relações de poder se estabeleceram no plano local, regional e nacional. A simples designação partido político não iguala a sua formação no Brasil com as conformações que estruturaram o surgimento dos partidos políticos nos Estados Unidos da América – 1765-1791, no contexto da Revolução Americana; ou aquelas que deram origem aos partidos políticos franceses no período da Revolução Francesa – 1789-1799.

Em primeiro plano, as referências das revoluções burguesas americana e francesa servem para situar o estado originário de formação empírica e conceitual de partidos políticos na Era Contemporânea. Particularidades existem em cada uma das ocorrências,

assim como semelhanças. Mas, a vinculação de pertencimento ao grupo, independente da origem histórica no tempo e no espaço, define o ponto em comum da matriz originária do partido político como célula organizacional de representação de um segmento social que comunga de valores, ideologia e projetos para o exercício do poder político voltado ao governo do Estado (Alvim, 2016).

Nos Estados Unidos da América, a revolução na fase da fundação da nação americana gerou círculos partidários que, principalmente após o fim da revolução, estabeleceu dois polos ideológicos, compostos de sujeitos que possuíam identidade quanto as suas ideias, sua concepção de Estado, exercício do poder público e formas de exercício e desenvolvimento do poder econômico. A partidarização gerou o republicanismo liberal, capitaneado por Thomas Madison e Alexandre Hamilton; e o republicanismo cívico de Thomas Jefferson.

Os dois polos representavam coletividades que possuíam ideologias diferentes quanto à gestão da coisa pública, a forma de tratar a economia de Estado e exercer seus poderes na administração pública.

Pertencer a um desses grupos atraía simpatizantes, que comungavam com os mesmos valores. Embora a admiração pessoal existisse, a causa defendida se colocava acima do indivíduo que a representava. O sentimento de coletividade originário do processo revolucionário, na estruturação do Estado americano, cindiu e possibilitou posicionamentos, defesa de interesses locais, regionais e nacionais, e a alternância dos grupos políticos no poder público, com as respectivas representações sociais da maioria e minoria social, de forma dialógica e democrática, dando origem a atual configuração pluripartidária americana com a preponderância bipartidária, consolidando um sistema bipartidário, representado pelo Partido Democrata e pelo Partido Republicano disciplinados legalmente por legislações no âmbito estadual e federal, se diferenciando nesse aspecto a atual configuração brasileira.

No processo revolucionário francês não foi diferente, os três partidos revolucionários derivaram de grupos sociais do Antigo Regime, dos estamentos sociais que representavam três segmentos da sociedade, dando origem aos girondinos, a planície e a montanha.

Na França, os grupos partidários tinham como mote principal o sentimento de classe, a origem e as vinculações sociais que os aproximavam. Girondinos e montanhese se opunham de forma clara um ao outro: pela origem social e econômica. Já os membros da planície compunham o centro e se movimentavam politicamente entre os polos,

conciliando aspectos ideológicos, que possibilitaram a sua sobrevivência aos momentos mais radicais do processo revolucionário.

Na atualidade os partidos políticos franceses são nacionais e o sistema pluripartidário se aproxima do que é disciplinado na realidade político-partidária brasileira, tanto no aspecto quantitativo de partidos, como na estruturação e funcionamento local, regional e nacional.

Retomando o primeiro momento da estruturação dos partidos e sua relação institucional com o sistema político, diferentemente do seu funcionamento atual, o registro partidário, a regulação de existência, a manutenção, a filiação formal como requisito de elegibilidade e a estrutura hierárquica de partidos políticos, originariamente não existia. O que é que existia? A fidelidade, a lealdade às ideias defendidas pelos membros do partido, representadas na pessoa dos seus líderes, esses eram os elos que ligavam os filiados aos partidos e os fortaleciam no plano institucional e político.

O interesse público, o sentimento de coletividade, a defesa de ideias políticas, econômicas e sociais eram, em regra, a razão de estar ou não em um partido. A mudança de direcionamento aos valores que marcavam o partido gerava a sua fragmentação e o surgimento de novos grupos políticos, o que demonstra a importância da supremacia do sentimento coletivo sobre o individual.

Embora, num quadro de normalidade os pressupostos fundantes dos embriões partidários da contemporaneidade tivessem como sustentáculo o compartilhamento de ideias, valores e interesses em comum, não se deve deixar de considerar o papel das lideranças como modelos a serem seguidos, gerando, por vezes, ora mais ora menos, o culto ao líder.

Ocorre que tal face partidária, que tem no líder a motivação primaz da participação dos seus filiados em detrimento das ideias, valores e interesse de natureza pública, se constitui numa situação anômala daquela existente no modelo político-partidário cunhado nos processos revolucionários.

Ainda pontuando o contexto originário da formação dos partidos políticos na contemporaneidade, no período pós revoluções burguesas do século XVIII e XIX, os partidos políticos no Brasil, a partir da sua independência, não se estruturou como antecedente constitutivo da nação, ou como grupos pautados em ideais voltados ao bem público e a gestão do Estado. O centro dos interesses eram privatísticos e a partidarização não era em relação a algo, mas a alguém, como mencionado por Walter Costa Porto (2001), no prefácio do livro *“A evolução do sistema eleitoral brasileiro”*, de Manoel

Rodrigues Ferreira (2001), situações como a “luta entre Pires e Camargos, no São Paulo de meados do século XVII” (Ferreira, 2001, p. 30), foram reproduzidas nos séculos seguintes, principalmente após a independência, originando a cultura do clientelismo e coronelismo do final do século XIX, início do XX, que, embora com menos força, ainda encontra espaço, principalmente nos pequenos municípios brasileiros.

Diferentemente das relações entre filiados e partidos políticos na França e Estados Unidos da América, as relações interpessoais de cunho clientelista e a favoritização tornaram-se marca de apoio e filiação partidária e os partidos políticos brasileiros, em alguns casos criados por uma só pessoa para segmentos distintos, tinham na pessoa que o dirigia, ou o criará, o motivo de ligação entre os simpatizantes e filiados e o partido político (Ferreira, 2001).

Tal fenômeno teve como exemplo a criação, no pós-Segunda Guerra, do PSD e do PTB por Getúlio Vargas, que atraiu a atenção, simpatia e filiação de diversas pessoas, não pela ideologia, valores ou programa partidário, mas pelo culto ao líder.

Ainda em relação à estruturação dos partidos políticos, originariamente, muito embora houvesse a necessidade de ligação do indivíduo pretendente a um cargo eletivo a um partido político, em regra não havia normas legais que regulassem a obrigatoriedade da filiação formal a um partido.

Durante o período imperial não havia nenhuma regra formal de registro partidário, os círculos políticos formavam partidos, estes não possuíam estrutura legal, eram reconhecidos por razões ligadas aos seus líderes e posições que tomavam em relação a questões sociais e econômicas (Ferreira, 2001).

No período da Primeira República a partidarização era estadualizada, a nacionalização só ocorreu após a Revolução de 1930, com a Segunda República, e a disciplina legal partidária só se deu com o surgimento do primeiro Código Eleitoral em 1932, passando a ser disciplinado no plano infraconstitucional.

No plano constitucional, o fortalecimento dos partidos políticos se deu de forma efetiva na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que rege a ordem jurídico-constitucional brasileira na atualidade. Até então nenhuma das Constituições anteriores tinha elevado os partidos políticos e a ligação dos pretendentes aos cargos eletivos a condição de elegibilidade, tal disciplinamento era infraconstitucional e só surgiu de forma efetiva após a Revolução de 1930 com a nacionalização da legislação eleitoral e partidária.

A presença da filiação partidária como condição de elegibilidade no § 3º, V, do art. 14, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo um marco da relação dos partidos políticos com a estrutura dos Poderes constituídos no Estado brasileiro contemporâneo, fortalecendo o sistema democrático, a diversidade de ideias, ampliando as possibilidades de representação das minorias, superando em alguns aspectos a representação política liberal, se aproximando daquilo que se denomina de Estado de partidos.

Embora não se tenha consolidado o Estado de partidos na sua plenitude, pois, ainda, persiste na cultura brasileira a pessoalização partidária, a importância dos partidos na relação entre sociedade e Estado tem tratamento constitucional e não pode ser desconsiderado em nenhum dos momentos eleitorais, o que revela, independente da modalidade do sistema eleitoral, proporcional ou majoritário, para as eleições dos cargos dos Poderes Legislativo e Executivo, a preponderância do partido político em relação ao mandatário do cargo eletivo.

Neste sentido, a disciplina partidária no plano infraconstitucional, regulada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, denominada Lei dos Partidos Políticos, e a disciplina partidária presente na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições, deve ser interpretada de forma sistêmica, pautada na Constituição Federal de 1988, que transformou e elevou os partidos políticos a elo essencial da relação político-institucional entre o Estado e a sociedade, ao constitucionalizar a filiação partidária como condição de elegibilidade. Assim, sem partido político não há mandato eletivo, e este depende daquele (Alvim, 2016).

2.2 A ESTRUTURA DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL E MAJORITÁRIO NA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A relação essencial e constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade entre cidadão e partidos políticos para o exercício do direito político passivo, o *jus honorum*, candidatar-se a cargos eletivos, possui regramento distinto quanto a contabilização dos votos para a obtenção da vitória do candidato filiado a um determinado partido a um cargo eletivo.

No Brasil, no decorrer da sua história, do Período Imperial ao momento atual, foram utilizados diversos sistemas eleitorais. O Estado brasileiro, regido pela ordem jurídico-constitucional de 1988, se encontra estruturado numa República Federal,

presidencialista, pluripartidária e democrática, e possui três sistemas eleitorais para os cargos eletivos: o sistema proporcional, o majoritário simples e o majoritário absoluto.

2.2.1 Elementos estruturais do sistema eleitoral proporcional vigente no sistema político-eleitoral brasileiro

Dentre os sistemas eleitorais aplicados no Brasil, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, modelo adotado, é o mais complexo e gera algumas incompreensões à sociedade. Ainda em processo de construção, a cultura partidária brasileira não atingiu o amadurecimento necessário a uma percepção e funcionalização coletiva dos partidos políticos.

Os partidos políticos, ao menos teoricamente estabelecidos como grupos ideologicamente estabelecidos, que devem seguir um programa, manifestar valores e uma ideologia que expresse a vontade de seus filiados, tem no plano intrapartidário práticas relacionais predominantemente pautadas em interesses particulares.

Embora em processo de transformação ainda persistem práticas clientelistas e a solução para sua minimização o estabelecimento do sistema proporcional de lista aberta para os seguintes cargos do Poder Legislativo: vereador, deputado estadual e deputado federal, a maior quantidade de cargos eletivos previstos na Constituição Federal.

Seis elementos estruturantes marcam o sistema eleitoral proporcional de lista aberta: o voto em candidato ou partido político; quociente eleitoral; distribuição das vagas; quociente partidário; a cláusula de barreira; por fim, a distribuição das sobras.

Os elementos se ligam e manifestam os partidos e candidatos vencedores. Tudo começa com uma lista de candidatos, escolhidos em Convenção Partidária, em cada um dos partidos políticos.

No sistema proporcional de lista aberta, a pessoalização se manifesta na possibilidade do eleitor escolher pessoalmente um dos candidatos filiados a um determinado partido político, mas isso não leva o candidato a obtenção da vitória de forma direta, a busca de uma representação coletiva prepondera e se projeta para os partidos que atingem, na somatória coletiva dos dados ao partido por meio de seus candidatos o maior número de votos, calculados pelo quociente eleitoral (Alvim, 2016).

O quociente eleitoral, portanto, se estabelece como uma primeira barreira à despersonalização partidária, coletivizando os votos obtidos pelas candidaturas dos filiados escolhidos pelos membros do partido (Nicolau, 2004, p. 44-45).

O quociente eleitoral é definido a partir da divisão dos votos válidos apurados pelo número de vagas a preencher, desprezando-se a fração, se igual ou inferior, ou arredondando-se para 1, se superior, como previsto no *caput*, do art. 106, do Código Eleitoral.

Fixado o quociente eleitoral, há uma primeira distribuição de vagas dentre os partidos que o atingiram. Ocorrendo a sobra de vagas, será verificado o quociente partidário, fixado pela divisão da quantidade de votos válidos dados sob a mesma legenda do quociente eleitoral, desprezada a fração, como disciplina o art. 107, do Código Eleitoral.

As vagas não distribuídas na primeira rodada, são denominadas sobras. A sua distribuição, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021, na Lei das Eleições, passou a observar mais alguns critérios denominados cláusulas de barreira, evitando o processo de decandidatura, situação que possibilitava a posse de candidato sem votos.

O quadro sintético exposto demonstra como o papel dos partidos políticos se sobrepõe ao dos candidatos nas candidaturas às casas legislativas que representam a coletividade dos cidadãos das unidades da Federação.

2.2.2 Elementos estruturais do sistema eleitoral majoritário vigente no sistema político-eleitoral brasileiro

O sistema eleitoral majoritário possui duas versões no sistema eleitoral brasileiro, se manifesta na sua modalidade simples e absoluta. Sua aplicação se dá nas eleições para os cargos do Poder Executivo municipal, estadual, distrital e federal; e para os cargos do Senado, que compõem o Poder Legislativo federal.

O sistema eleitoral majoritário, em qualquer uma das suas configurações, mostra-se mais compreensível e a visibilidade do vencedor se personaliza, mas nenhuma das candidaturas a cargos majoritários dispensam a filiação partidária. O elo entre candidato e partido é condição de elegibilidade, corporificando a vontade popular, ao menos no plano teórico e idealístico, a representação social por meio de uma pessoa, que não deve ser individualizada na sua dimensão privatística, mas na sua condição de membro representante de um ideal, de valores, princípios e um programa partidário.

No Brasil, a aplicação do sistema majoritário simples é aplicado aos cargos de prefeito e vice-prefeito municipal em municípios até duzentos mil eleitores, aquele que atingir a maioria simples dos votos válidos é declarado eleito (Nicolau, 2004, p. 17-18)

Em municípios com mais de duzentos mil eleitores, os candidatos ao cargo de prefeito, titular do Poder Executivo municipal, deve atingir a maioria absoluta dos votos válidos. Caso não atinja a maioria absoluta em primeiro turno, os dois candidatos mais votados concorrem em segundo turno será eleito se atingir cinquenta por cento mais um.

O único cargo para o Poder Legislativo submetido às regras do sistema eleitoral majoritário simples é o cargo de Senador da República. O cargo de Senador compõe o Poder Legislativo federal que é formado pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal (Nicolau, 2004, p. 20-22).

No plano constitucional, o Senado Federal representa os estados da Federação de forma igualitária, diferentemente da Câmara de Deputados que, ao menos no plano ideal, representa o conjunto de social, o povo, e a bancada de cada estado possui uma representação proporcional que deve refletir o conjunto social no plano estadual.

2.2.3 O sistema proporcional e majoritário e a condição de obrigatoriedade de filiação partidária e a fidelidade partidária como pressuposto para a manutenção do mandato eletivo na ordem jurídico-constitucional brasileira

O sistema eleitoral brasileiro não se estabeleceu de forma aleatória, foi fruto de experiências sociopolíticas e a atual conformação, ao privilegiar a posição dos partidos políticos no plano constitucional abre espaço para algumas reflexões com impacto na obrigatoriedade de fidelidade partidária e condições para saída do partido político e manutenção do mandato eletivo.

O detentor primevo do mandato eletivo é o conjunto social, o povo, que diretamente optou, por meio da assembleia constituinte de 1987/88, estabelecer o partido político como grupo representativo da sociedade, essencial à manutenção do Estado de Direito Democrático, mandatário dos cargos eletivos por meio dos seus filiados escolhidos internamente para concorrer aos cargos eletivos da República Federativa do Brasil, em cada uma das suas unidades federativas.

Ao estabelecer como condição de elegibilidade a filiação partidária, a Constituição Federal, em um plano de natureza subjetiva e lógica, não lega ao vazio a desvinculação que ulteriormente seja feita pelo filiado eleito ao partido que possibilitou

as condições sociais, políticas e, na maior parte das vezes, financeiras a sua posse do cargo eletivo.

A relação entre o candidato eleito e o partido político se pauta em alguns pressupostos de natureza jurídica que não podem ser esquecidos, dentre eles a boa-fé objetiva e também a de natureza subjetiva.

A boa-fé objetiva e subjetiva se exterioriza na relação entre filiado candidato e, posteriormente, eleito, em fidelidade aos preceitos partidários. Isso não quer dizer que tal relação é indissolúvel. A união do eleito com o partido pode ser rompida, mas deve ser justificada e os critérios para a ruptura pode se dar por qualquer dos lados, tendo, sempre como pressuposto a preservação do interesse público.

Tais pressupostos, objetiva e subjetivamente, não tem sido observados e a fidelidade partidária, por não se encontrar regulada de forma uniforme, ao menos em linhas gerais, pela legislação partidária, tem sido tratada com imprecisões que geram insegurança jurídica e tendem a levar o Poder Judiciário a decisões que oscilam no tempo, levando a situações que não se coadunam com o projeto desenhado pela Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, com a sua evolução no tempo.

Entre o nascedouro do regime constitucional brasileiro inaugurado em 1988 e o momento atual, muitas transformações ocorreram. As marcas decorrentes dos usos e abusos de mecanismos de controle e disciplina dos partidos políticos, sobre eles e os seus filiados, não mais persistem, e os temores que porventura existiam no primeiro momento deve ser compreendido e trabalhado para o fortalecimento institucional dos partidos e seu aperfeiçoamento.

Neste sentido, o conhecimento do processo que resultou nas opções tomadas pela não explicitação da fidelidade como direito-dever fundamental para a preservação dos mandatos e sua detenção de forma direta dos mandatos políticos pelos partidos políticos, torna imprescindível uma análise exploratória dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, desenvolvida a seguir.

3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA ANTES DA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE 1988

A temática relacionada à estrutura partidária na ordem jurídico-constitucional de 1988 teve como preocupação central a ruptura dos fundamentos estabelecidos no período do Regime Militar, possibilitando o estabelecimento de novas práticas políticas a partir de preceitos democráticos e plurais, distintos daqueles outrora vigentes.

Os debates ocorridos na elaboração da nova ordem constitucional, riquíssimos em detalhes quanto aos olhares e percepções dos prós e contras relacionados à admissão de modelos políticos e partidários, e a oportunidade para a manifestação popular sobre a manutenção do modelo de sistema e forma de governo estabelecido, abriram caminho para a superação das práticas impositivas e ditatoriais do Regime Militar.

O pluripartidarismo e a possibilidade de pensar o exercício do poder do Estado sob perspectivas diversas, abertas ao diálogo através do pluralismo político, tornaram-se realidades possíveis, mas a sua construção não se deu no ápice da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A realidade que se impôs trazia consigo reminiscências dissonantes entre o texto constitucional aprovado, decorrentes dos debates travados nas comissões e subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a prática política desenvolvida no momento pós promulgação da Constituição Federal de 1988.

O caráter aberto da Constituição Federal de 1988 e a manutenção de diversas normas infraconstitucionais oriundas do regime deposto gerou a permanência de práticas não condizentes com a nova ordem política. Assim, tão logo promulgada a Constituição Federal de 1988, questionamentos quanto aos procedimentos e processos relacionais entre filiados e partidos políticos começaram a surgir, gerando incertezas e inseguranças quanto ao sistema eleitoral e as possibilidades ou não de manutenção dos cargos eletivos nos casos de infidelidade partidária.

A fidelidade partidária, elemento necessário ao relacionamento dos filiados com os partidos políticos, passou a ser um problema, quando deveria ser a solução para a transparência quanto à posição política e ideológica da pessoa que se coloca num lugar público de ação política, sua extensão como dever disciplinar tornou-se obscura e sua aplicação mostrou-se seletiva.

Entre as intenções e realizações de novas práticas democráticas algumas situações mostraram-se problemáticas e as possíveis soluções, entre elas as que envolvem a

fidelidade partidária, ainda hoje, não foram efetivamente construídas pelo Poder Legislativo, pelos partidos políticos por meio dos seus estatutos, nem pelo Poder Judiciário nas ações que tramitam no STF e no TSE sobre a temática.

Dentre as situações problema se encontra a fidelidade partidária. A busca por compreendê-la sistemicamente tem nas discussões da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições o instante de ruptura, mas também de continuidades, pois a extensão no tempo em relação à manutenção da legislação partidária e as incertezas quanto se protraíram, reforçando práticas e discursos relacionados ao seu tratamento.

Entre as discussões na constituinte, o tratamento infraconstitucional e no plano partidário formaram-se lacunas de compreensão e de tratamento adequado à nova realidade. Os problemas gerados em razão da inobservância de preceitos éticos, morais e jurídicos, que devem nortear as relações entre os filiados e os partidos políticos, se estabeleceram sem diretrizes uniformes e as soluções não foram fixadas, permanecendo dúvidas e a busca por respostas, posto que o desentendimento sobre o sentido da fidelidade e o tratamento disforme, tanto do legislativo, dos partidos e do judiciário sobre a matéria, rompe com a própria logicidade sistêmica e as intenções originárias da ordem jurídico-constitucional vigente.

Para compreender o atual tratamento jurídico dado à fidelidade partidária, retroceder aos debates constituintes sobre a matéria torna-se necessário e se constitui numa via para o realinhamento do discurso posto em prática, tanto para concebê-la como regra, ou para afastá-la e pensar em novas formas de relacionamento entre filiados e partidos políticos no sistema eleitoral e partidário vigente no Brasil.

3.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO CONTEÚDO E DISCURSO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987/1988

O tratamento jurídico da fidelidade partidária não era desconhecido dos membros da Assembleia Constituinte de 1987, a matéria já era disciplinada infraconstitucionalmente pela Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, no seu Capítulo II, “Da Perda do Mandato por Infidelidade Partidária”, nos artigos 72 a 88⁵.

⁵ Lei n.º 5.682/1971, de 21 de julho de 1971, “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”:

A inserção da fidelidade partidária como dever do filiado em relação ao partido político foi introduzida como elemento disciplinar⁶, no âmbito constitucional, através da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, e se constituiu em causa de perda do mandato político, revelando de forma clara a mudança de entendimento e prática que vigia no período anterior ao Regime Militar e ao endurecimento com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que reconfigurou a Constituição de 1967, dando-lhe uma feição menos democrática.

O objetivo da fidelidade partidária no contexto do Regime Militar era o de separar e controlar ideologicamente as posições dos parlamentares e suas ações no Congresso Nacional. A disciplina partidária como regra a ser seguida, além do controle ideológico, também tinha a função de tornar mais célere o processo de cassação do mandato eletivo, evitando situações como a do Deputado pelo MDB, Márcio Moreira Alves, que, após se

Art. 72. Perderá o mandato o senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou deixar seu partido, salvo para participar, como fundador, da constituição de novo partido. (Redação dada pela Lei n.º 6.767, de 1979)

Art. 73. Consideram-se diretrizes legitimamente estabelecidas as que forem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do "quorum" da maioria absoluta. (Redação dada pela Lei n.º 5.697, de 1971)

[...]

Art. 74. Considera-se também descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária:

I - deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar;

II - criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias;

III - fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e

IV - fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido.

[...]

⁶ Constituição Federal de 1967, Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

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

[...]

V – disciplina partidária;

[...]

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

Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

[...]

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152.

[...]

§ 4º Se ocorrerem os casos dos itens IV e V, a perda será automática e declarada pela respectiva Mesa.

Art. 137. A lei estabelecerá a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo entre as suas atribuições:

[...]

IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152.

insurgir contra o AI 5, teve apoio de parcela considerável dos parlamentares situacionistas da ARENA, impedindo o pedido de licença requerido pelo governo federal para processar o Deputado Márcio Moreira Alves.

A fidelidade partidária na sua origem modelava e impedia o diálogo intrapartidário e o entendimento diverso, de natureza contramajoritária. A sua força motriz se direcionou à cassação dos insubordinados às ideias e diretrizes partidárias. Conjuntamente com o AI 5, a Emenda Constitucional n.º 1, proporcionou no plano constitucional a justificativa legal para o endurecimento do Regime e o cerceamento do pluralismo político, no contexto da implementação da disciplina partidária, expressa como fidelidade partidária, ocorreram diversas cassações de mandato no Congresso Nacional.

A lógica contida no texto constitucional de 1969 e na legislação partidária tinham como primazia a manutenção de mecanismos para a identificação clara das posições majoritária e contramajoritária, de forma a permitir um quadro estável das posições políticas dos filiados em relação aos partidos existentes e o controle das ideias políticas desenvolvidas por progressistas, do MDB – Movimento Democrático Brasileiro –, e dos conservadores situacionistas, do ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, com as alterações promovidas durante o contexto do Regime Militar e da Abertura Política, permaneceu em vigor até a sua revogação expressa em 19 de setembro de 1995, pela Lei n.º 9.096/1995, que dispôs sobre partidos políticos e regulamentou os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Ocorre que a concepção da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, que vigorou durante o período da transição do Regime Militar para o regime democrático instituído pela Constituição Federal de 1988, ao reproduzir os valores do momento da sua instituição, que foi marcado como um dos mais rígidos da Ditadura Militar, o do governo do General Emílio Garrastazu Médici, tornou-se questionável e o seu cumprimento ganhou uma flexibilização com a ampliação e dinamização do tratamento da matéria, tanto no plano infraconstitucional como no constitucional por meio da Emenda Constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985.

As alterações na Lei n.º 5.682/1971 e a possibilidade de criação de partidos tornou factível a movimentação dos filiados, detentores de mandatos, manterem seus cargos, desde que tal migração fosse para a criação de novos partidos. O contexto de tais oportunidades flexibilizou a movimentação, mas manteve, no primeiro momento, a lógica

de uma fidelidade impositiva, rígida, totalmente distinta da praticada no período que antecedeu o Regime Militar, de 1946 a 1964, quando não havia restrições para as trocas partidárias, no qual, mesmo num quadro de permissividade, não viu mudanças partidárias significativas como as que passaram a ocorrer no quadro da democratização pós 1985 (MACIEL, 2004, p. 71-72).

O temor quanto à continuidade das práticas de cassação de mandatos eletivos por infidelidade partidária não foi deixado de lado pelos membros da “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições” e da sua “4 – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos” da Assembleia Constituinte. Os debates desenvolvidos pontuaram e deslocaram o tratamento específico nos casos de infidelidade partidária para os partidos. A princípio, a matéria tornou-se uma questão a ser resolvida *interna corporis*. A manutenção da menção à fidelidade partidária perdeu a conotação impositiva e passou a ser deliberativa, podendo, cada um dos partidos políticos dar o tratamento que lhe conviesse.

A logicidade ainda presente na mentalidade político-partidária tem como origem o discurso que se extrai da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Por meio dele promove-se a transmutação do termo disciplina como fidelidade, posto que a indisciplina se converte em prática de infidelidade partidária e gera a perda do mandato eletivo. A logicidade estabelecida não condiz com o que se compreende como fidelidade, mas promove normativamente uma cadeia de regramento denominado como fidelidade partidária.

As reflexões sobre o disciplinamento da fidelidade partidária, com previsão constitucional, na Constituinte de 1987/1988, trataram a questão a partir da experiência vivida pelos parlamentares no Regime Militar, à época.

Nos anais das atas das reuniões da Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos há doze menções ao termo infidelidade e oito composições infidelidade partidária. O termo fidelidade tem trinta e uma ocorrências nas atas das reuniões, revelando que houve debates sobre a questão e o teor desses debates revelam incerteza quanto ao reconhecimento e estabelecimento da fidelidade como princípio e causa de perda de mandato.

Os debates desenvolvidos nas reuniões da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e da 4 – Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos são atualíssimos e levantam questões ainda atuais sobre o tratamento a ser dado à questão da fidelidade partidária e suas consequências, notadamente no que se refere aos

cargos majoritários. Incertezas presentes na Assembleia Constituinte persistem e assim como algumas constatações persistem nas estruturas dos partidos políticos e nas relações entre esses e os seus filiados.

Dentre as incertezas que ainda persistem se encontra a que se constitui como centro da discussão, a quem pertence o mandato eletivo? Ao candidato eleito ou ao partido político? A infidelidade deve ou não gerar cassação? A aparente simplicidade das perguntas se esvai com a complexidade que envolve as diversas esferas de poder, inter e intrapartidária, e as relações do eleitorado com os partidos políticos e candidatos.

Uma possível resposta pode ser dada se considerarmos alguns pontos, entre eles, a soberania é exercida por meio de sufrágio universal, a representação popular é feita por meio de eleição, a filiação partidária é obrigatória como requisito da elegibilidade, os mandatos parlamentares necessariamente vinculam os eleitos aos partidos.

Entre as aproximações de certezas constatadas a que se manifestou com maior firmeza foi a de afastar a cassação de mandato eletivo pela motivação de infidelidade partidária a partir de um dispositivo constitucional. As pontuações sobre tal posicionamento tiveram relevo na 6ª reunião da Subcomissão do sistema eleitoral e dos partidos políticos, realizada em 29 de abril de 1987.

Através de blocos discursivos serão apresentadas aqui as posições sobre a fidelidade partidária e as questões apresentadas. A abertura do debate sobre a temática foi feita pelo constituinte Hélio Bicudo. Ao tratar da temática, Hélio Bicudo de forma direta associou a fidelidade partidária a sua origem no Regime Militar e afastou a possibilidade de cassação do mandato eletivo por infidelidade partidária, dissociando a associação partidária da representação popular no curso do mandato:

A fidelidade partidária, da maneira pela qual foi posta pelo regime que se iniciou em 1964, na verdade, não atendia aos reclamos de liberdade de organização partidária. Estamos, ainda, nos primeiros passos para o estabelecimento de uma democracia no Brasil. Há necessidade de um ajustamento dos partidos e das pessoas que participam deles. Se punirmos a infidelidade partidária da maneira pela qual ocorria no passado, ou seja, com a própria cassação do mandato, estaremos fugindo do princípio de representação. Afinal, esse parlamentar foi eleito dentro de uma determinada proposta, e se ele foge dessa proposta, cumpre ao partido evidentemente tomar as medidas para que esse representante do povo não mais participe do próprio partido. Mas ele continua participando do processo legislativo, até que venham as próximas eleições, quando os erros políticos que ele tenha cometido serão objeto de apreciação popular, e ele será penalizado com a perda do mandato, não por uma cassação, mas pela não-eleição. A questão da infidelidade partidária deve, portanto, ser examinada dentro do partido e pelo partido. Cada um paga o preço político do seu posicionamento durante determinado mandato legislativo. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987)

Ao estabelecer a dissociação entre cumprimento de mandato eletivo em curso e relação partidária, a direção sugerida pelo constituinte, na abertura dos debates, abre a possibilidade de encaixes a discursos para afastar da Constituição o tratamento específico da fidelidade partidária e atribuí-lo aos partidos políticos. O discurso produzido não exclui a fidelidade, que continua a ser uma âncora relacional do processo de associação, mas sem repercussão externa ao partido. Depreende-se, pela linha de raciocínio do constituinte, que o mandato não é do partido político, mas do candidato eleito, e, no caso que envolve as relações intrapartidária o dever de fidelidade não gera a cassação do mandato, apenas a expulsão do partido, só o povo tem direito e legitimidade de cassá-lo por meio do voto popular na eleição seguinte deixando de votar nesse candidato.

Embora a impressão inicial revelasse uma certa simplicidade sobre a matéria, essa se mostra complexa, e na atualidade incorreta. Tal como salientou o constituinte João Amazonas, que trouxe as seguintes ponderações sobre o uso da infidelidade partidária como motivação para a cassação de mandato eletivo:

O problema da infidelidade partidária é um tema muito complexo. Temos que levar em conta a realidade política de cada momento. Se, no período de ditadura, em dias críticos, os políticos tinham que ingressar, muitas vezes, em outros partidos para poder encontrar representatividade nos parlamentos legislativos, esse era um defeito não propriamente da fidelidade partidária em si, mas do próprio sistema partidário e eleitoral existente no País. Ademais, temos uma outra questão relacionada com essa: é o problema do quociente eleitoral que discutimos aqui. Muitos candidatos, que muitas vezes estavam dentro de outros partidos, vinham num processo difícil e tiveram que enfrentar as eleições dentro de outras legendas, mesmo defendendo outras ideias. Nem sempre o candidato partidário defendeu, em princípio, um programa propriamente do partido. Conheço muitos candidatos que fizeram propaganda em partidos, defendendo ideias diferentes desse partido. Penso, no entanto, que esse é um processo que deve ser corrigido, mas que deve ser corrigido pela própria vivência política. É preciso criar as condições para que haja igualdade de representação entre todos os partidos. É preciso criar, ainda mais, a mística, digamos assim, dos programas partidários, dos princípios partidários, porque nós sabemos que em muitos partidos as afirmações partidárias mudam mais depressa do que as nuvens levadas pelo vento no céu. De modo que, fidelidade partidária existe? Só sobre a legenda? Ou sobre o princípio que esse partido defende? No nosso País, essa questão da falta de consolidação de Partidos efetivamente representativos, de Partidos que tenham uma afirmação de concepção determinada, explícita, ainda é um problema a resolver; por isso é que o problema da fidelidade partidária assume essa complexidade. Se, em princípio, nós excluimos esses fatores conjunturais a que me refiro, eu sou a favor da fidelidade, no sentido de que o parlamentar que foi eleito por uma determinada legenda que recebeu o apoio do eleitorado pelo programa que ele defendeu, tem compromisso com essa legenda e com esse Partido. Por isso, eu digo assim, que essa questão eu vejo num plano mais amplo, num plano de continuidade política, de consolidação dos Partidos, e vejo também, na época em que nós vivemos, nesse tumultuamento que existe na ordenação dos Partidos políticos, na falta de programas definidos, e defendidos, através do

tempo – e acho que essa questão influi no problema da fidelidade partidária. É o que tinha a dizer. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987)

A complexidade detectada pelo constituinte João Amazonas amplia o debate. A estruturação interna dos partidos não comportava definições claras ao estabelecimento da fidelidade partidária como causa de cassação de mandato. Tal constatação se somou naquele momento a uma retomada da vivência política e a falta de igualdade entre os partidos, principalmente nas eleições proporcionais. Todos esses problemas persistem. A ausência de estrutura dos partidos e a centralidade dos comandos geram desigualdades internas que comprometem a consolidação do ideal a ser defendido, alguns mais outros menos. Nesse ponto a realidade não difere daquela do período da constituinte, colocando em questão quais as ideologias que regem a agremiação partidária. A fidelidade deve ser um dever-direito e possuir duas vias, não é unilateral.

A construção discursiva se amplia com elementos trazidos pelo constituinte Jamil Haddad, que reforça os anteriores, em especial o de Hélio Bicudo:

[...] A pessoa escolhia a legenda, estava fechada uma porta, e ele procurava entrar em outra porta. E, infelizmente, o processo político, até hoje, continua ainda muito casuística. Nós vimos, muito recentemente, estruturas que eram consideradas de política inadmissível de participar do PMDB, se elegerem dentro do PMDB. Então, é o que eu digo: nós temos ainda muitos "Partidos ônibus"; entra de tudo, todas composições, todas as ideias políticas entram naquele Partido. Então, o mandato, no momento, ele não é um mandato, na realidade, com conteúdo político ideológico; é um mandato muito mais pessoal do que propriamente partidário. Eu sou contra qualquer cassação. Eu só admito, na política, um tipo de cassação, que é a cassação do povo; quer dizer, se o parlamentar não cumpre, na realidade, o seu mandato, com dignidade, dentro dos princípios que se propôs na rua, no próximo pleito ele seja cassado, – cassado pelo povo. Existem os Partidos ideológicos, aí é outro problema, o componente passa a ser outro, pode até ser revisto, na minha opinião: mas também aí entra o problema da direção partidária. Às vezes, a direção partidária, por motivos pessoais, com certo centralismo, pode ter atritos com determinados parlamentares. E, se nós fossemos usar o poder de cassação do mandato, através de uma estrutura partidária graves injustiças poderiam ser cometidas. Eu, pessoalmente, sou contra o que o parlamenta perca o mandato por infidelidade partidária. Ele pode até ser expulso do Partido, dentro de uma comissão de ética partidária, mas não perde o seu mandato. E ele, expulso do Partido, amanhã ele vá procurar outra legenda, e povo vai julgar se ele merece ou não voltar às Casas do Congresso, às Casas representativas. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987)

A percepção da preponderância da pessoalidade torna-se patente. E uma coisa fica se estabelece como problemática: se o mandato é pessoal, por que manter a exigência de filiação aos partidos políticos como condição de elegibilidade? A resposta se compõe nas reflexões trazidas na sequência, com a expectativa de fortalecimento progressivo dos partidos políticos como centros de interesse social, baseado numa consciência ideológica

que iria dissolver os partidos políticos constituídos como frentes. Tais pontuações são trazidas pelo constituinte Jorge Coelho de Sá:

Sobre infidelidade partidária, realmente fica difícil darmos uma posição já. Nós sabemos que tivemos um período em que foi criado um falso Partidarismo, um bipartidarismo, em que dois Partidos foram criados visando acomodar correntes. Então, tínhamos, dentro desses grupos, elementos de direita, de esquerda e de centro. Isso sofreu uma evolução. Hoje em dia, já se vê, com os olhos mais amplos, caminhos diferentes na esfera política brasileira. O futuro da política brasileira é o futuro ideológico – não há condição de ser diferente. Os Partidos chamados frentes, que têm pessoas de centro, de esquerda, de direita tendem a perder a sua substância, com o correr do tempo, devido ao crescimento dos Partidos ideológicos; e, evidentemente, se um político, um parlamentar procurar um Partido ideológico, ele já vai imbuído da sua formação ideológica, dificilmente, ele fugirá da sua rotina. Então, seria o caso de infidelidade partidária, no nosso entender, cassando o mandato do parlamentar, com danos irreparáveis. No nosso entender, a infidelidade partidária não deve existir, porque, se o parlamentar, dentro das suas hostes, dentro do Estatuto, dentro do seu conselho de ética partidária, tem algum problema, ele poderá até vir a ser expulso do Partido e procurar outra sigla. Evidentemente, o mecanismo de infidelidade partidária eu acho que deve ser proscrito. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

Os argumentos trazidos pelo constituinte Jorge Coelho de Sá, quanto a lógica distinta que deve existir no caso de preponderância dos partidos ideológicos quanto à fidelidade partidária, apontando que, no caso dos partidos ideológicos se justificaria a cassação de mandato, mas não nos casos de partidos de frentes, como foi reiterados pelo constituinte Waldyr Pugliese, que ao descrever o estado interno dos partidos manifesta pessimismo quanto à sua depuração estrutural e ideológica, que o torne passível de aplicação da fidelidade partidária como requisito de manutenção do mandato, e abre divergência, sugerindo que o mandato pertença ao partido e não ao candidato eleito:

Bom, eu gostaria de dizer alguma coisa em relação a esse problema da fidelidade. Lembro-me que, em determinada época, quando nós do PMDB estávamos todos empenhados na eliminação do AI-5, vozes se levantavam dentro do PMDB, dentro do nosso Partido, para defender o AI-5. Eu fico inteiramente de acordo com a posição esposada pelo companheiro João Amazonas. Ela que, nesse período, que nós vivemos sob a ditadura militar, até é possível ter tolerância com coisas que aconteceram em relação à fidelidade, porque muitos democratas, impossibilitados de disputarem eleições nos seus Partidos, se abrigaram dentro de outras legendas. Isso foi bom para o Brasil e para o povo brasileiro. Mas acho que é intolerável aquilo que está acontecendo na vida política brasileira: o cidadão se inscreve dentro de determinada organização partidária, não conhece nem o Estado, nem o programa do Partido, fazem da sua presença dentro desse Partido, uma prática de traição àquilo que está colocado, volto a repetir no programa e no Estatuto – que são verdadeiros organismo podres que impossibilitam a formação de Partidos reais, profundos, ideológicos. Então, eu sou favorável a que realmente o mandato pertença ao Partido, para se eliminar, de uma vez por todas, que verdadeiros assaltantes de siglas partidárias se apropriem eleitoralmente, às vésperas das eleições, muitas vezes até do prestígio político que essa organização tem, para vir, ali dentro,

depois, esposar pontos de vista que não fazem parte dessa agremiação. E isso é muito comum hoje dentro do meu Partido. O Partido está inchado, apodrecido, verdadeiras facínoras, assaltantes, ladrões estão homiziados sob a sigla do meu Partido. E eu não posso me conformar com isso. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

O constituinte Ronaldo César Conde Aguiar retoma os entendimentos anteriores para reforçar a ideia do mandato pessoal e que não caberia ao partido impor a fidelidade partidária. Para ele essa seria uma construção social, decorrente do processo de depuração das práticas políticas e do fortalecimento dos partidos políticos:

Eu gostaria de ressaltar aqui, em primeiro lugar, o respeito à fidelidade partidária. Parece-me que a questão da fidelidade partidária é algo que hoje se apresenta claramente no próprio instinto popular. Se fizermos uma análise, uma avaliação empírica baseada na própria realidade política, nos exemplos, nas lições que a vida política brasileira nos dá, veremos que o povo tem uma consciência embrionária, potencial, mas muito clara dos problemas da fidelidade partidária. Se compararmos os resultados eleitorais de 1982 com os de 1986, verificamos que muitos representantes, eleitos em 1982 por siglas partidárias, ao longo do período do seu mandato, de uma certa maneira, se deslocaram, inclusive criando siglas circunstanciais, para concorrer às eleições de 1986 e não conseguiram ser eleitos. Digo isto com toda a tranquilidade, porque é um exemplo que está muito claro na própria bancada do meu partido. Então, verificamos que já existe um instinto popular potencial para isso. Se o instinto popular caminha para isso, creio que cabe à Constituinte encontrar meios de formalizar esse princípio da fidelidade partidária. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987)

O constituinte Paiva Muniz continua com o processo constitutivo de uma intertextualidade encaixada, ampliando o discurso primário com a sua complexização através de recursos complementares e propõe a possibilidade de tratamento infraconstitucional e a possibilidade de cassação com o respaldo da direção do partido. Esse ponto se coaduna com a remessa da responsabilidade do tratamento da disciplina e da fidelidade partidária para o estatuto partidário:

Com relação ao problema do aspecto da fidelidade partidária, entendo, por exemplo, como sugestão, e é só, pessoal, o problema é fechar questão, e inclusive, pela legislação, é possível a perda do mandato, em tese. Acho que o fechamento de questão deve partir da Bancada, com respaldo da direção do partido. E o diretório só pode determinar ou fechar determinada questão se é ponto específico, claro, do programa do partido. O programa do partido especifica determinado posicionamento e se um determinado posicionamento da bancada é um posicionamento que fere especificamente pontos, evidentemente a iniciativa pode ser do diretório, mas a corresponsabilidade deve existir; quer dizer, mesmo sendo a iniciativa do diretório ou da bancada, deve ter, em matéria de fechamento de questão, o respaldo da direção e da bancada do partido. Essa a minha opinião. Acho muito difícil e até impraticável você exigir do eleitor que casse um mandato determinado, ele vai ser cassado naturalmente se ele não correspondeu, nas eleições. Por isso, o regime democrático pressupõe a periodicidade de mandato. Aquele que não cumpriu,

evidentemente, vai ser julgado dentro do princípio da periodicidade. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987)

Jarbas Passarinho ao se manifestar reconhece a necessidade de mudanças e a possibilidade de uso da fidelidade partidária como instrumento de fortalecimento dos partidos, mas deixa claro que as estruturas dos partidos não são democráticas, são oligarquias, e, como tais, no lugar de moralizar as agremiações tenderiam, com base no dever de fidelidade partidária, cometer violência contra as pessoas, no que tange aos seus direitos políticos passivos:

Creio que nada seria aceitável, sequer pensar na possibilidade de uma cassação do mandato do deputado, porque eleito por uma sigla com comprometimento, ele foge a esse comprometimento e frauda. Acho que o Fernando Gabeira com a do Dr. Paiva Muniz. Porque se o estatuto atuação, a partir do eleitor, para cobrar esse resultado. É a minha resposta, portanto, articula a do Fernando Gabeira com a do Dr. Paiva Munia. Porque se o estatuto da fidelidade, e nós já discutimos isso ao longo do tempo, se o estatuto da fidelidade permanecesse, aí então, a possibilidade seria exatamente essa de, através da ação da justiça, mais uma vez, fazer a cassação do mandato do deputado ou do senador, do representante, que tivesse iludido, fraudado e frustrado o seu partido no seu programa. Note que no seu próprio partido, quando se tratou do Colégio Eleitoral, houve perdas. Houve perdas no seu partido porque pessoas admitiram que tinham que ir ao Colégio Eleitoral. Embora fosse até uma questão fechada, ela seria automaticamente repudiada na Justiça Eleitoral, como foi o caso do PTB, do Deputado Curu, ao tempo da Presidência da Sra. Ivete Vargas

[...]

Bem, eu concluí apenas porque o mandato dele foi mantido. Então, mantido o mandato, ele disse que não tinha transgredido o programa, nenhuma linha programática, e automaticamente tenha divergido da direção do partido. Porque Maurice Duverger diz bem no seu livro, no famoso livro dele sobre partidos políticos, que os partidos são oligárquicos, eles são, na verdade, oligárquicos. Por exemplo, acabamos de ver chegar aqui à sala, precedido e acompanhado de um batalhão de fotógrafos e repórteres de Televisão, o Dr. Ulysses Guimarães. O partido do Dr. Ulysses Guimarães deve ter colhido mais de 15 milhões, 16 milhões de votos, não é? Diz o tesoureiro que é por aí. E eu pergunto quem o elegeu presidente? Um diretório, com número infinitamente pequeno, comparando com o número de eleitores. Portanto, o partido é oligárquico. Se a fidelidade partidária fosse mantida, haveria pelo menos, um certo respeito, para não haver essa dança, essa troca de legenda por conveniências pessoais. Mas seria também uma violência contra a pessoa. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

João Gilberto trouxe alguns elementos interessantes ao discurso que se consolidou no texto constitucional em relação à fidelidade partidária. A derrubada do princípio da fidelidade do texto constitucional de 1967/1969, por meio da Emenda Constitucional n.º 25/1985, ao proporcionar o processo de transição política trouxe uma outra questão, a da fidelidade partidária no regime democrático. A imposição de uma fidelidade partidária

encontra entraves, pois se torna uma antítese ao regime, principalmente num contexto de transformação da ordem jurídica de uma ditadura em democracia. Eis suas pontuações:

Eu gostaria de iniciar, relembrando um pouco a reforma eleitoral e partidária que o País teve, através da Emenda nº 25, da qual, junto com o ilustre Presidente, integrei a Comissão pluripartidária, de mediação partidária, que elaborou o anteprojeto. Devo lembrar a circunstância de que hoje se faz necessário recordar que aquela Comissão trabalhou durante um dos mais penosos momentos da vida nacional, que era a agonia do Presidente Tancredo Neves. Às vezes, nós nos reunimos em clima psicológico profundamente adverso, até de nossa parte mesmo, pelo agravamento da situação da saúde do Presidente Tancredo Neves. Entretanto, mantivemos o trabalho. O Presidente Tancredo Neves faleceu, o País chorou sua perda, mas, pouco menos de 20 dias depois de sua morte, estávamos dando ao País uma reforma eleitoral e partidária que resolvia alguns dos problemas velhos como a República, no caso do voto do analfabeto, e dava ao País algum embasamento democrático para a transição. A Constituinte se encontra numa situação parecida, porque a crise conjuntural é muito grande e, muitas vezes, ela se sobrepõe ao trabalho da Constituinte, da Imprensa, da opinião pública e, quem sabe, da cabeça de alguns Constituintes. É preciso que tenhamos a consciência de que a História haverá de dizer que as crises conjunturais, os problemas graves que precisam ser resolvidos, estes vão para um lado, vão para outro, mas um dia a Nação terá uma Constituição nascida daqui e que, portanto, este trabalho linear, apesar das tempestades, tem de ser levado adiante, como ontem levou-se adiante uma reforma partidária, enquanto todos nós chorávamos aquele momento de dor da situação trágica de saúde do Presidente Tancredo Neves. Esta Emenda nº 25 derrubou o princípio da fidelidade partidária, como uma necessidade à transição; acho que agora chegou a hora de examinarmos fidelidade partidária e democracia, ou seja, que limites têm a representação popular num regime democrático. A fidelidade partidária de ontem é totalmente inaceitável, porque ela constringia, em termos absolutos, a liberdade de voto e submetia, absolutamente desgarantido, a parlamentar à opinião de órgãos partidários. Esta Emenda nº 25 estabeleceu, no País, a livre organização de Partidos políticos, o voto do analfabeto e outros grandes avanços, inclusive o restabelecimento do princípio das eleições diretas, desde os Municípios, dos Territórios que nunca tinham eleito prefeito, passando pelos Municípios, das Capitais, área de segurança, até chegando à eleição presidencial. Vejam, Srs. Constituintes, o que aconteceu nesse processo da reforma partidária eleitoral anterior e tão recente, de 85 para cá, um problema gravíssimo. O Congresso, que foi capaz de mexer em instituições, em estruturas tão antigas, como, por exemplo, a proibição de o analfabeto votar, que vinha desde a Proclamação da República, que tinha permanecido por todas as Constituições, ao Congresso não conseguiu dar os passos seguintes e ficamos sem uma nova lei dos Partidos políticos, e ficamos sem um novo Código Eleitoral. E aí tivemos um clima de caos, caos jurídico, no País, porque tivemos uma Constituição avançada, os princípios da Constituição estão avançados, e uma legislação retrógrada, e, a meu ver, inclusive, inconstitucional. Tanto que o Tribunal Superior Eleitoral, no início, interpretou de que não tomaria nenhuma providência, enquanto não viesse uma nova lei dos Partidos políticos. Como o Congresso se omitiu, o TSE terminou tendo que resolver alguns casos concretos. Assim, por exemplo, levou até o final o processo de registro da Frente Liberal, para não atrapalhar a vida do Partido, mas, tendo em vista a lei antiga, que, neste assunto, é inconstitucional, porque ela é uma lei restritiva, é uma lei que impõe percentuais, impõe limites muito duros à organização partidária, enquanto o princípio constitucional é outro. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

Entre alguns dissensos, o consenso se firmou no afastamento da fidelidade de um tratamento específico no plano constitucional, ligando-o ao estatuto partidário, que iria se fortalecer na medida da vivência política dos cidadãos e dos filiados, como mencionou o Relator - Francisco Rossi:

A questão da fidelidade partidária: à medida em que fortalecermos um partido, não há por que nós descermos a detalhes, a ponto de definirmos a questão de fidelidade partidária como princípio constitucional, porque já está implícita essa definição, na medida em que nós força ao partido, força suficiente, no momento em que o partido definir a forma, como aquele que deseja participar do processo partidário, e o cidadão concorda com aquilo que foi definido pelo próprio partido, e se conseguido um cargo por esse determinado cidadão, ele poderá, sim ser expulso, poderá ter seu mandato cassado pelo próprio partido, desde que ele recorra à Justiça. Ora, o cidadão irá assinar uma ficha concordando com o programa, concordando com os estatutos e isso dá origem a direitos, dá origem a deveres e tudo isso poderá ser questionado junto à Justiça. Não há necessidade de se fixar princípio constitucional, como é que se extingue um mandato, como é que se expulsa alguém de um partido. Isso não cabe na Constituição, no nosso entendimento. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

Na reunião realizada em 12 de junho de 1987, no mesmo sentido, o relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Prisco Viana, consolida o discurso quanto à topologia do tratamento da fidelidade partidária aproximando-a da legislação infraconstitucional e aos estatutos partidários e, em especial, da consciência sociopolítica e dos limites no regime democrático. Para o relator Prisco Viana:

A disciplina partidária é, por sua vez questão de dupla solução, embora muito mais legal do que constitucional. Na prática, essa disciplina é mais ou menos flexível, na medida em que o programa partidário tem base ideológica ou tem base em interesses. Estes são mutáveis em maior ou menor grau. Aqueles, não. A disciplina partidária, no caso de merecer tratamento constitucional, deveria, por uma questão de cautela, restringir-se, apenas, àquilo que, no programa partidário, por determinação constitucional, for declaradamente ideológico. A lei, porém, indicaria com clareza o que poderia ser explicitado no programa partidário como ideológico: o sistema limitado e bem definido de crenças ou teorias que servissem de guia à atuação do filiado ao partido. A experiência recente demonstrou, entretanto, que a fidelidade compulsória, imposta nos textos constitucionais e legais não alcança seus objetivos. A fidelidade decorrerá da consciência que se fortalecer no meio dos militantes e da sociedade de que o acatamento à doutrina e ao programa do partido político é condição essencial para o seu fortalecimento, e com ele, do fortalecimento da democracia. Daí haveremos decidido pela obrigatoriedade constitucional da inclusão nos estatutos partidários de normas de disciplina e da fidelidade, inclusive com a previsão de sanções para os que as descumprirem. (ATA DA COMISSÃO)

No particular. Do Sistema Eleitoral e da Organização Partidária, eu gostaria de observar que buscamos nos orientar segundo a melhor doutrina, consagrando em primeiro lugar, a livre criação dos partidos políticos. Creio que,

contrariamente ao que entendeu o nobre Constituinte José Genoíno, somente isso serviria ou bastaria para dar o caráter democrático do dispositivo; "total liberdade para criar um partido". Orientamo-nos no sentido de reduzir ao máximo a tutela da lei sobre a vida dos Partidos. Questões fundamentais ligadas à organização, à vida interna dos Partidos, remetemos para os estatutos. Por exemplo, a questão da fidelidade e da disciplina partidárias, que até há bem pouco tempo e há muitas emendas querendo restabelecer essa época, é objeto de texto constitucional e de lei, era fidelidade, era disciplina partidária compulsórias, remetemos para os estatutos, embora tomando-a obrigatória na lei interna dos Partidos, por uma norma constitucional, por entendermos que, sem disciplina e sem fidelidade, os Partidos não sobrevivem. Mas, deixamos que isso fosse matéria a ser regulada pela lei interna dos partidos. Reduzimos todas as interferências abusivas na legislação anterior, na vida interna dos Partidos, exatamente para facilitar a democracia interna nesses Partidos. (ATA DA COMISSÃO)

Após os debates e as votações os termos dos dispositivos resultaram nos dispositivos contidos no artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, atualmente redigida nos seguintes termos:

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 e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, 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 97, de 2017)⁷

Os blocos discursivos extraídos das atas das reuniões da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e da 4 – Subcomissão do sistema eleitoral

⁷ A redação originária do § 1º, do art. 17, da Constituição Federal de 1988 era a seguinte:

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

Em 2006, por meio da Emenda Constitucional passou a ter a seguinte redação:

§ 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).

Em 2017 passou a ter a atual dicção, mas, no que diz respeito à fidelidade partidária não houve alteração quando comparada com a redação originária da Constituição Federal de 1988.

e partidos políticos são significativos e se densificaram discursivamente num processo de intertextualidade encaixada, posto que um se integrou ao outro e, ao final, abriu espaço para a intertextualidade mista, pois se tornou complexo, gerando um texto legislativo que, embora aparentemente simples, gera controvérsias quanto a natureza do instituto da fidelidade partidária, seus efeitos e a forma como deve ser tratado.

O processo de análise retrospectivo desenvolvido revela algumas respostas, entre elas que a infidelidade não se constitui como causa constitucional para cassação, que tal resultado pode ser previsto por norma infraconstitucional, mas, também, deve ter respaldo no estatuto partidário.

Com relação a quem pertence o mandato a intenção preponderante dos constituintes é de que esse não pertence ao partido, mas que ele pode, dentro de regras legais e estatutárias definidas mantê-lo caso ocorra infidelidade partidária. Há, no entanto, diversas ressalvas quanto a essa possibilidade de perda do mandato eletivo, que, no conjunto dos discursos construídos e na consolidação dos relatórios, remete tal situação à exceção, legando ao povo a missão de renovar ou não o mandato do infiel na eleição seguinte.

Entre as aparentes certezas, preponderaram incertezas quanto à fidelidade partidária e ao tratamento a ser dado nos casos de infidelidade. Já as prospecções quanto ao aperfeiçoamento dos partidos, dos seus estatutos e da legislação partidária, bem como à conformação numérica dos partidos políticos no Brasil, manifestaram-se certezas, incertezas e novas questões com impacto nas relações de filiados com mandatos eletivos e os partidos políticos.

3.2 A HIPERPLURALIDADE PARTIDÁRIA OS PROBLEMAS RELACIONAIS DOS FILIADOS E AS (IN) CERTEZAS EM RELAÇÃO À FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O processo de democratização estabelecido com o fim do Regime Militar e o estabelecimento da ordem jurídico-constitucional de 1988 se fundou em expectativas relacionadas ao sistema eleitoral e político-partidário que se materializaram parcialmente, principalmente, por causa da disfuncionalização decorrente da manutenção de um arcabouço legal dissonante com os princípios retores da nova ordem democrática e da persistência de práticas que, conjugadas com discursos não democráticos, impossibilitaram transformações estruturais mais profundas nas estruturas partidárias.

Em relação aos partidos políticos, tendo como ponto de partida os debates e as conclusões registradas nas reuniões da Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições e das reuniões da 4 – Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos, as estruturas centralizadoras e pouco democráticas das decisões internas foram mantidas, gerando pouca participação e indefinições quanto aos perfis ideológicos mais estruturados. Poucos conseguiram manter um perfil ideológico passível de identificação clara e distinta dos demais partidos. Esse aspecto é de suma importância para a compreensão do papel da fidelidade partidária no plano inter e intrapartidário no decorrer dos últimos trinta e cinco anos.

Com o fim do bipartidarismo do Regime Militar, houve uma pulverização político-partidária e nas eleições para a Assembleia Constituinte, em 15 de novembro de 1986, trinta partidos políticos estavam aptos a participar do processo eleitoral⁸. A diversidade de siglas partidárias não se refletiu nos resultados das eleições, apenas treze partidos políticos conseguiram eleger um ou mais representantes para a Assembleia Constituinte.

O resultado trouxe a sensação para alguns de que os perfis ideológicos apresentados pelos partidos políticos, a partir do conhecimento e adesão pelos cidadãos e filiados, conjugado com um sentimento de fidelidade partidária, fortaleceriam os partidos e o número de agremiações tenderia a diminuir e se estabilizar, como demonstra a manifestação do constituinte Ronaldo César Conde Aguiar, ao mencionar os resultados das eleições de 1986 em relação às de 1982:

Parece-me que a questão da fidelidade partidária é algo que hoje se apresenta claramente no próprio instinto popular. Se fizermos uma análise, uma avaliação empírica baseada na própria realidade política, nos exemplos, nas lições que a vida política brasileira nos dá, veremos que o povo tem uma consciência embrionária, potencial, mas muito clara dos problemas da

⁸ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituinte-1987-1988/panorama-da-constituente>.

Conforme nota histórica dos 25 anos da Constituição de 1988, divulgada pela Câmara dos Deputados, participaram da eleição para a Assembleia Constituinte os seguintes partidos políticos: PDS - Partido Democrático Social, PDT - Partido Democrático Trabalhista, PT - Partido dos Trabalhadores, PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PPB - Partido do Povo Brasileiro, PDC - Partido Democrata Cristão, PMC - Partido Municipalista Comunitário, PTN - Partido Trabalhista Nacional, PH - Partido Humanista, PSC - Partido Social Cristão, PL - Partido Liberal, PCB - Partido Comunista Brasileiro, PC do B - Partido Comunista do Brasil, PFL - Partido da Frente Liberal, PMB - Partido Municipalista Brasileiro, PN - Partido Nacionalista, PTR - Partido Trabalhista Renovador, PLB - Partido Liberal Brasileiro, PASART - Partido Socialista Agrário e Renovador Trabalhista, PCN - Partido Comunitário Nacional, PNR - Partido da Nova República, PMN - Partido da Mobilização Nacional, PS - Partido Socialista, PRT - Partido Reformador Trabalhista, PJ - Partido da Juventude, PND - Partido Nacionalista Democrático, PRP - Partido Renovador Progressista, PDI - Partido Democrático Independente, PSB - Partido Socialista Brasileiro.

fidelidade partidária. Se compararmos os resultados eleitorais de 1982 com os de 1986, verificamos que muitos representantes, eleitos em 1982 por siglas partidárias, ao longo do período do seu mandato, de uma certa maneira, se deslocaram, inclusive criando siglas circunstanciais, para concorrer às eleições de 1986 e não conseguiram ser eleitos. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

Um outro aspecto trazido pelo constituinte Ronaldo César Conde Aguiar, ao ressaltar a despersonalização da representação política e a suposta relevância do partido político em relação aos filiados candidatos, também era esperado por outros constituintes, muitos esperaram que os partidos políticos iriam se sobrepor ao pessoalismo e que a marca da fidelidade e sua presença no texto constitucional seriam determinantes para o fortalecimento dos partidos. Tal situação, no primeiro momento, em alguns casos para uma camada específica se mostrou factível. O contexto das primeiras eleições, no momento da abertura e da Assembleia Constituinte, confirmou a referida hipótese em casos como o do Partido dos Trabalhadores – PT, a fidelidade teve, em certa medida um efeito de fortalecimento e possibilitou o seu crescimento, inclusive dentro do previsto por alguns constituintes, como uma consciência e prática decorrente da vivência política. Em relação à maior parte dos outros partidos o mesmo não se realizou, e os partidos de frentes se tornaram a regra.

Com a clara preponderância de partidos de coalizão ideológica, a fidelidade partidária, embora reputada relevante para o fortalecimento dos partidos, não poderia ser colocada como instrumento primaz de vinculação relacional, outros aspectos deveriam ser considerados e fortalecidos antes de se estabelecer o dever de fidelidade. Ao se manifestar e abrir os debates da 6ª reunião da 4 – Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos, o constituinte Hélio Bicudo chamou atenção para o tema, a consolidação da vivência política não é simples e a reflexão deve levar em conta diversos aspectos que se alteram no tempo e não podem ser desconsideradas. A fala dele é significativa e deve ser pontuada mais uma vez:

A fidelidade partidária, da maneira pela qual foi posta pelo regime que se iniciou em 1964, na verdade, não atendia aos reclamos de liberdade de organização partidária. Estamos, ainda, nos primeiros passos para o estabelecimento de uma democracia no Brasil. Há necessidade de um ajustamento dos partidos e das pessoas que participam deles. Se punirmos a infidelidade partidária da maneira pela qual ocorria no passado, ou seja, com a própria cassação do mandato, estaremos fugindo do princípio de representação. (ATAS DA 4 - SUBCOMISSÃO, 1987).

A contraposição entre fidelidade e representatividade é de extrema relevância. Não há como desconsiderá-la. A análise retrospectiva empreendida demonstra que os debates da constituinte diante das vivências no Regime Militar e no momento da abertura política, geraram situações diversas, discursos de ruptura institucional, como a que decorreu da opção por não tratar de forma específica, no plano constitucional, a fidelidade partidária. Segundo a grande maioria dos constituintes que participaram dos debates sobre a matéria, a importância da fidelidade e da disciplina partidária é matéria que deve ser tratada *interna corporis*, pela legislação infraconstitucional específica, não pela Constituição, a preocupação desta deve ser a preservação do princípio de representação e dos meios para a sua concretização.

Em relação à fidelidade partidária uma certeza inicial pode ser pontuada e consiste na desnecessidade de tratá-la no plano constitucional de forma específica como princípio expresso, dever dos filiados e causa de cassação de mandato como se dava na Constituição de 1967/1969. A única menção no texto constitucional em relação à fidelidade partidária está no § 1º, do art. 17, da Constituição Federal de 1988⁹, e remete o seu tratamento, como um dever, aos estatutos partidários.

Embora com tratamento diverso, a fidelidade partidária estava presente nos estatutos partidários, na legislação infraconstitucional e, sobretudo, na mentalidade daqueles que dominavam as estruturas partidárias. Janelas de mudança partidária foram abertas, meios de trânsito entre uma sigla e outra foram criados e os partidos políticos, dentro da nova vivência política democrática, independentemente dos resultados das eleições, não retroagiu à média do número de partidos das eleições da Assembleia Constituinte em 1986, pouco mais, pouco menos de trinta partidos.

No plano legislativo e representativo o número de partidos políticos no Brasil é disfuncional e compromete a governabilidade, bem como não favorece o fortalecimento institucional dos partidos. Mas como salientado na constituinte, não basta fortalecer os partidos, há a necessidade de transformá-los estruturalmente, democratizá-los, retirá-los

⁹ 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:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, 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 97, de 2017)

do estado autocrático e oligárquico, mencionado por Jarbas Passarinho nos debates da 4 – Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos da constituinte.

4 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO À LUZ DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 1º, parágrafo único, que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Para o pleno exercício da soberania, conforme prevê o art. 14 da Constituição Federal, os constituintes asseguraram o direito ao sufrágio universal e ao voto direto e secreto, com valor igual para todos. Escolheram o sistema eleitoral proporcional para a escolha dos Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais, a fim de que a denominada “Casa do Povo” fosse representada proporcionalmente, na medida do possível, pelas mais diversas correntes ideológicas que compõem a sociedade brasileira (Aras, 2020, p. 04).

Escolheram, para os Prefeitos, Governadores, Senadores e Presidente da República, o sistema majoritário, na medida em que ganha o candidato que tiver a maioria dos votos válidos, ou seja, o mais votado.

O regime constitucional democrático e representativo pressupõe a liberdade na formação da vontade política do Estado e a livre concorrência entre os partidos. Garante-se o princípio da democracia constitucional, entre outros, pelas diversas formas de participação popular e representação política dos vários pontos de vista ideológicos presentes na sociedade nos processos de produção de leis e das demais decisões jurídico-políticas (Cattoni, 2013. p. 139).

Por este motivo, expressou-se, como fundamento da República, o pluralismo político, e consagrou-se no Estado Democrático de Direito, os princípios do pluripartidarismo e da livre criação de partidos políticos, conforme prevê o art. 17, *caput*, da Constituição (Aras, 2020, p. 05).

Os partidos políticos são entidades associativas fundamentais para o funcionamento de regimes democráticos, uma vez que viabilizam a organização, a

coordenação e a sistematização da vontade e dos anseios populares, para fins de obter a sua implementação por meio de políticas públicas e planos de governo (Silva, 2011. p. 402-403).

Exercem as agremiações partidárias relevantes funções de mediação da comunicação entre governo e sociedade; de promoção da participação política dos cidadãos; de sistematização de reivindicações de camadas sociais menos favorecidas e sua transformação em opções políticas viáveis; de orientação da atuação estatal, direcionando políticas públicas de acordo com os anseios dos representados; e de viabilização de programas de governo alternativos (Lopes, 2002. p. 12-13).

Para além dessa importante função representativa, ao assumirem posição central na dinâmica de governo das democracias modernas, os partidos políticos passaram a desempenhar também relevante papel no funcionamento do Estado. Ao longo do tempo, os partidos passaram a ter participação significativa em atividades como a formulação de políticas públicas, o recrutamento de líderes políticos e a formação de quadros para o governo, além de participarem da organização de procedimentos legislativos tais como o funcionamento de comissões e os acordos sobre a agenda legislativa (Mair; Cabral, 2003, p. 277-293).

Kollman (2014, p. 411) aponta três categorias de funções desempenhadas pelos partidos políticos atualmente, a saber: no governo, como organização e no eleitorado. Pela primeira, os partidos organizam a ação governamental, especialmente no Poder Legislativo, influenciam a atuação dos agentes públicos no sentido de se alcançar os objetivos pretendidos; aqui tais entes destacam-se como instrumento para a tomada de decisões políticas. Pela segunda (como organização), os partidos organizam os esforços dos cidadãos, candidatos e políticos, com vistas a lograrem êxito nas eleições; nesse sentido, selecionam e indicam os candidatos, os promovem e auxiliam a levantar dinheiro para financiar suas campanhas. Pela terceira (no eleitorado), os partidos orientam e auxiliam os eleitores a definirem o voto, já que esses podem ligar suas crenças e seus interesses aos valores, ideias e objetivos abraçados pela agremiação.

No contexto da relevância dos partidos políticos no sistema jurídico, é imperativo salientar o § 3º, V, do art. 14 da Constituição Federal, que consagra a filiação partidária como requisito para elegibilidade, vedando, por conseguinte, as chamadas “candidaturas avulsas”, referindo-se a candidaturas independentes e desvinculadas de partidos políticos.

Entende-se, por derradeiro, sobre filiação, um ato que estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e a entidade partidária. É regulada nos artigos 16 a 22-A da Lei

nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), bem como no estatuto da agremiação (Gomes, 2018, p.215).

É entendida, ainda, como vínculo que se estabelece entre o político e o partido. É condição de elegibilidade, conforme disposto no artigo 14, §3º, inciso V da Constituição Federal. Nos termos do artigo 16 da Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995 -, só pode filiar-se ao partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos” (TSE, 2023).

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins definem a fidelidade partidária como a obrigação dos representantes políticos de “*não deixarem o partido pelo qual forem eleitos, ou se não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos [da organização partidária] sob pena de perda do mandato*” (Bastos; Gandra, 1989, p. 613).

O instituto da fidelidade partidária foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro pela legislação constitucional de 1969 e regulamento pela Lei 5.682/71. Mas, perdeu sua eficácia com a Emenda Constitucional nº 25/85. No processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, o debate sobre o instituto da fidelidade partidária voltou a ser objeto de discussão política e jurídica. Recepcionado pela Carta, sua regulamentação foi remetida para a esfera estatutária dos Partidos Políticos (Mezzaroba, 2018, p. 286).

A fidelidade partidária, no cenário político brasileiro, emerge como um conceito fundamental para a estabilidade e coesão dos sistemas partidários. Trata-se, em outras palavras, do compromisso dos candidatos, sejam eleitos ou não, com as diretrizes e valores de suas respectivas agremiações políticas, refletindo a necessidade de preservar a representatividade e a coerência ideológica no exercício do mandato.

A filiação partidária, enquanto ato jurídico, historicamente sempre suscitou debates significativos. Essas discussões tornaram-se ainda mais complexas e pertinentes ao longo do tempo, principalmente em face do momento político e das peculiaridades dos sistemas eleitorais proporcional e majoritário.

Houvera, nesse período, oscilações nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre esse tema, gerando um ambiente jurídico dinâmico e complexo. Diante dessa conjuntura, a presente pesquisa se propõe a explorar a relevância e a dinâmica da fidelidade partidária no contexto das decisões judiciais. O objetivo é compreender se os entendimentos e posições adotadas foram devidamente fundamentados ou se foram proferidas sob a influência do cenário político vigente. Além disso, busca-se analisar os impactos dessas variações no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro.

Ao explorar as complexidades desse tema, com foco na (in)existência de densidade e robustez na atual jurisprudência do STF, a pesquisa visa enriquecer o entendimento jurídico sobre a fidelidade partidária e suas implicações na representação política. Visa-se, assim, perquirir tanto a fundamentação teórica quanto prática desse aspecto crucial do sistema eleitoral.

4.1 PRIMEIRA DISCUSSÃO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O NÃO RECONHECIMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Em 1989, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Mandado de Segurança n.º 20.927, relatado pelo Ministro Moreira Alves, foi provocado a deliberar sobre a questão da fidelidade partidária pela primeira vez. Luiz Fabrício Alves, na condição de impetrante, alegou que, após as eleições legislativas de 1986, os Suplentes de Deputados Federais Ney Lopes, Marcos Cesar Formiga e Luiz Fabrício Alves de Oliveira foram diplomados como 1º, 2º e 3º suplente, respectivamente, pela Coligação Aliança Popular, composta pelos partidos PDS, PFL e PTB.

Segundo a argumentação, durante o mandato, a Deputada Federal eleita, Wilma Maia, licenciou-se do cargo, levando Ney Lopes (1º Suplente) a assumir sua posição. Com o falecimento do Deputado Federal Jessé Freire Filho, também da Coligação Aliança Popular, Ney Lopes ascendeu à titularidade do cargo, abrindo uma nova vaga que foi ocupada pelo 2º Suplente, Marcos Formiga, em 24 de novembro de 1988.

O impetrante sustentou que Marcos Formiga não poderia assumir a vaga como representante do Partido da Frente Liberal (PFL), argumentando que ele havia se desfiliado para ingressar no Partido Liberal (PL) em 15 de maio de 1988. Alegou que, ao se desligar do PFL, Marcos Formiga teria renunciado a todos os vínculos com o partido, perdendo, assim, a condição de 2º Suplente.

Por meio do Mandado de Segurança, Luiz Fabrício Alves requereu o afastamento de Marcos Formiga do cargo de Deputado Federal.

Ao receber o processo por meio de distribuição, o Ministro Relator Moreira Alves ordenou a citação do impetrado.

Em sua argumentação de defesa, Marcos Formiga contestou a tese apresentada pelo impetrante, destacando que a renúncia ao vínculo partidário foi estabelecida pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) em 18 de outubro de 1983, sob a vigência do

princípio constitucional da fidelidade partidária. Essa desvinculação, de acordo com o artigo 35, V, da Constituição de 1967, resultava na perda do mandato parlamentar.

Entretanto, Marcos Formiga sustentou que a Emenda Constitucional nº 25, datada de 15 de maio de 1985, revogou a sanção de perda do mandato parlamentar, e essa orientação foi mantida na Constituição de 1988, conforme estabelecido pelo artigo 55. Dessa forma, ele argumentou que, após a referida emenda, a punição de perda do mandato por questões de fidelidade partidária não mais se aplicava, o que respaldava sua permanência no cargo de Deputado Federal.

Nesse contexto, enfatizou que as prerrogativas do impetrante haviam sido revogadas a partir de 1985 pela Emenda Constitucional nº 25. Destacou que a nova redação, conforme o artigo 17, § 1º da Constituição Federal, eliminava as restrições anteriormente estabelecidas pelos artigos 54 e 55, não mais proibindo nem sancionando a mudança de partido e que, a partir daquele momento, a regulamentação da matéria relacionada à filiação partidária cabia aos partidos, por meio de seus estatutos.

Em sua manifestação, a Procuradoria-Geral da República (PGR) recomendou a concessão da ordem, opinando pela anulação do ato de posse de Marcos Formiga como Deputado Federal e a designação da posse do Impetrante.

A PGR enfatizou que quando surgissem vagas definitivas ou temporárias na Câmara dos Deputados, os suplentes, considerados leais aos partidos, seguindo a ordem de diplomação, deviam ser convocados para assumirem o cargo.

A PGR ressaltou uma peculiaridade no caso, que se relacionava à filiação de Marcos Formiga ao PL. Argumentou que, conforme a legislação eleitoral vigente na época, a filiação a outro partido político resultava no cancelamento automático da filiação partidária anterior. Nesse contexto, a PGR questionou se esse fato impediria a assunção de Marcos Formiga ao cargo de Deputado Federal em uma vaga aberta após a mudança de partido.

A Procuradoria destacou que os suplentes não seriam titulares de mandato eletivo, possuindo apenas uma expectativa de direito. Sustentou que a desfiliação de um suplente do partido político frustrava, por ato próprio, a expectativa de direito à vaga. Diante disso, a PGR opinou favoravelmente à concessão da segurança.

Em julgamento, o Ministro Relator, Moreira Alves, sustentou que a promulgação da Emenda Constitucional de n.º 25/85 implicou na extinção do princípio da fidelidade partidária, acarretando, por conseguinte, na revogação da mudança de partido como motivo para a perda de mandato.

O Ministro afirmou que não seria razoável exigir do eventual substituto (suplente) a fidelidade que não se exigia do substituído (titular). Moreira Alves sustentou que, se a fidelidade partidária não era uma exigência nem antes da posse nem depois dela, não havia justificativa para impor tal requisito ao suplente, desde a sua diplomação até o momento da posse. Como conclusão, o Ministro indeferiu a segurança.

Em voto divergente, o Ministro Celso de Mello iniciou destacando que a investidura político-eleitoral não apenas representava a vontade popular, mas também constituía uma expressão da representação partidária. Sublinhou a importância dos partidos políticos como entidades intermediárias entre a sociedade civil e a sociedade política, atribuindo-lhes valores constitucionais fundamentais.

O Ministro argumentou que, uma vez rompido o vínculo partidário, a expectativa de direito não mais poderia se transformar em um direito subjetivo. Ele destacou que a representação proporcional estabelecia uma ligação especial entre a comunidade dos eleitores e as agremiações partidárias, que se tornavam verdadeiras depositárias dos votos expressos pelos eleitores.

Ao ponderar sobre a extinção do vínculo, Celso de Mello enfatizou que o antigo filiado perderia sua condição de suplente. Concluindo seu voto, o Ministro se posicionou a favor da concessão da segurança.

No voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que optou por seguir o entendimento do Relator, ele argumentou que não havia fundamentação legal para a perda do mandato de um titular que decidisse mudar de legenda, quanto mais de um suplente. Destacou que o texto constitucional era claro ao especificar as circunstâncias em que a perda de mandato poderia ocorrer.

Reforçando a inexistência de base jurídica para a perda do mandato diante da mudança de partido e alinhando-se ao voto do Relator, o Ministro Sepúlveda Pertence negou a concessão da segurança.

No voto do Ministro Paulo Brossard, que seguiu o mesmo entendimento do voto divergente, ele realizou uma análise abrangente destacando a importância histórica dos partidos políticos, remontando desde a época do império.

O Ministro enfatizou que, embora ninguém seja compelido a ingressar ou permanecer em um partido político, uma vez investido por meio do partido de sua escolha em um mandato, esse mandato não pode ser disposto como se fosse uma propriedade exclusiva e particular, dissociada do partido que o possibilitou.

Paulo Brossard ressaltou que, com a extinção do vínculo partidário, o ex-filiado perderia a condição de suplente da agremiação partidária. Destacou que, ao perder a atualidade dessa suplência, não mais subsistiria o direito de suceder o titular do mandato.

O Ministro afirmou que o suplente, ao abandonar voluntariamente o partido pelo qual concorreu e filiar-se a outro, renunciaria implicitamente à sua condição de suplente, sendo a convocação uma clara lesão ao partido. Nesse contexto, votou favoravelmente à concessão da segurança.

O Ministro Célio Borja optou por seguir o Relator, fundamentando sua decisão de acordo com o princípio da representatividade e ressaltando que o exercício do mandato deveria ocorrer por meio de eleições. Ao final, negou a segurança.

O Ministro Carlos Madeira, por sua vez, decidiu conceder a segurança, argumentando que a legitimidade do suplente estaria relacionada ao partido que o elegeu. O Ministro Octavio Gallotti acompanhou o voto do Relator.

O Ministro Sidney Sanches, que acompanhou o voto divergente, enfatizou a importância da fidelidade partidária para o sistema, citando o artigo 17, §1º. Destacou que o Presidente da Câmara não deveria aceitar automaticamente o diploma do suplente em todas as situações, argumentando que, em casos relevantes, não era necessário aguardar a desconstituição do diploma pelo Poder Judiciário. Votou pela concessão da segurança.

O Ministro Francisco Rezek, ao seguir o Relator, resumiu que a Constituição de 1988 não abordava explicitamente a fidelidade partidária, sugerindo que a omissão possivelmente derivava do período de incertezas em 1964, quando houve dissoluções de partidos.

O Ministro Aldir Passarinho votou contra a segurança, argumentando que as hipóteses de perda do mandato eram taxativas no artigo 55 da Constituição Federal.

O Ministro Neri da Silveira defendeu a importância da fidelidade partidária como um valor fundamental para a organização dos partidos políticos. Afirmou que se um eleito deixasse o partido, mesmo após a diplomação, deveria ter a perda do mandato decretada para manter a representação partidária na íntegra na Casa de Leis. Ao final, deferiu a segurança.

Assim, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal, em 1989, negou o Mandado de Segurança. O entendimento prevalecente foi de que a Constituição de 1988 não previa explicitamente a perda de mandato eletivo por mudança de partido, deixando a disciplina dessa questão a cargo dos partidos por meio de seus estatutos.

O ano de 1989 marcava o retorno, após vinte e nove anos, da escolha democrática do presidente da República por meio do voto direto. Logo após a transição política durante o governo de José Sarney, o Brasil entrou em um período de intensa movimentação política que consolidou a retomada do regime democrático.

Naquele contexto, a possível resistência em instituir a fidelidade partidária no Brasil pode ser entendida à luz do histórico, na época recente, da ditadura militar. Com a transição política iniciada nos anos 1980, o país enfrentava a reconstrução do regime democrático após um longo período de autoritarismo. A discussão sobre a fidelidade partidária demandava cautela, uma vez que era necessário consolidar a democracia e garantir a participação efetiva dos cidadãos no processo político, evitando-se restrições excessivas que remetessem aos tempos do regime militar. Nesse contexto, a não imposição imediata da fidelidade partidária pode ter sido uma escolha estratégica e cautelosa, visando primeiro promover a estabilidade política e a construção gradual das instituições democráticas.

Esse momento político de efervescência e renovação pode ter influenciado no primeiro posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), que afirmou a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária na ordem jurídica.

Desse modo, a controvérsia centralizou-se na ausência de uma abordagem explícita sobre a fidelidade partidária na Constituição de 1988, levantando a possibilidade de que essa omissão tivesse origem no contexto de incertezas vivenciado em 1964. Simultaneamente, em divergência, a discussão pautou-se na importância dos partidos políticos como intermediários entre a sociedade civil e a sociedade política, atribuindo-lhes valores fundamentais no âmbito constitucional.

4.2 SEGUNDA DISCUSSÃO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E O SEU ASSENTAMENTO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Em 1989, no Mandado de Segurança n. 20.927 – DF, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, estabeleceu a interpretação inicial de que o princípio da fidelidade partidária não era aplicável na ordem jurídica. Essa decisão baseou-se na ausência de previsão expressa na Constituição Federal de 1988 para a perda de mandato eletivo em decorrência de mudança de partido.

Essa orientação perdurou ao longo dos anos até que, em 2007, durante o julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, o STF

revisou sua interpretação constitucional sobre o tema. Na oportunidade, consolidou-se a compreensão de que a relação entre o membro de um partido político, ocupante de um cargo eletivo, deveria reger-se pelo dever constitucional de fidelidade partidária. A permanência do parlamentar eleito no partido pelo qual se elegeu tornava-se crucial para garantir a representatividade partidária do mandato.

Na época em questão, o Partido Popular Socialista (PPS), como impetrante, argumentou que o Partido da Frente Liberal havia formulado a Consulta nº 1.398 ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), questionando a possibilidade de os partidos e coligações manterem as vagas conquistadas no sistema proporcional quando ocorressem o cancelamento da filiação ou transferência do candidato eleito para outra legenda.

“Os partidos e coligações tem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”
(Brasil, 2012)

Em resposta a essa consulta, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) confirmou sua posição afirmativa durante a sessão administrativa ocorrida em 27 de março de 2007. A decisão, respaldada por seis votos a favor e um contra, refletiu o posicionamento da Corte, conforme expresso no voto do relator:

“Com base nesta fundamentação, respondo de forma afirmativa à consulta apresentada pelo PFL, concluindo que os Partidos Políticos e as coligações mantêm o direito à vaga conquistada pelo sistema eleitoral proporcional, mesmo quando há solicitação de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito de um partido para outra legenda”.

Com base nesse entendimento, o PPS solicitou ao presidente da Câmara, Deputado Arlindo Chinaglia, a posse de oito suplentes, uma vez que oito titulares haviam se desfiliado do partido. No entanto, a Câmara dos Deputados indeferiu o pedido.

Diante da recusa da Câmara dos Deputados em acatar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na esfera administrativa, a controvérsia foi levada à Suprema Corte por meio dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604

O impetrante (PPS) argumentou que, apesar de ter eleito 22 Deputados Federais nas eleições de 2006, oito desses parlamentares se desfiliam do partido.

Diante da discordância quanto à nomeação dos oito suplentes pelos considerados infiéis, o PPS contestou a decisão do presidente da Câmara dos Deputados, que negou a insurgência alegando a não satisfação dos requisitos do artigo 56 da Constituição Federal. O impetrante sustentou que os votos que originavam os mandatos eletivos no sistema

proporcional pertenciam ao partido, fundamentando-se no entendimento do Código Eleitoral e no artigo 26 da Lei n° 9.096/95.

Assim, requereu a concessão da ordem para declarar a vacância dos oito Deputados Federais eleitos pelo PPS que deixaram o partido, bem como a nomeação de seus respectivos suplentes.

Ao receber o processo por meio de distribuição, o Ministro Relator solicitou informações à autoridade coatora e aos oito Deputados Federais.

Com base nas informações, a autoridade coatora (Câmara dos Deputados) sustentou que a decretação de perda de mandato parlamentar não era um ato discricionário. Alegou que a Constituição Federal de 1967 previa a infidelidade partidária, mas a de 1988 não, tornando eventual questionamento uma matéria interna corporis, o qual deveria ser resolvido por meio dos Estatutos partidários. Destacou que a Consulta de n° 1.398 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consistia em meros esclarecimentos e não tinha efeito de coisa julgada que pudesse modular a atuação da Casa, mesmo que esta adotasse entendimento diverso das decisões do TSE.

Argumentou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) era consistente em não aplicar a tese da fidelidade partidária, ressaltando que a mudança de partido não se enquadrava nas hipóteses de perda de mandato. Concluiu que a mudança partidária não deveria ser interpretada como renúncia tácita que ensejasse a convocação de suplentes.

Em defesa, os oito Deputados Federais que haviam trocado de partidos, arguíram preliminares. Alegaram a ausência de direito líquido e certo por parte do impetrante. Argumentaram que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não tinha competência para analisar e responder consultas com teor constitucional. Reforçaram que, no que tange à fidelidade partidária, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia firmado entendimento de que se tratava de uma “reserva estatutária”, não passível de invasão pelo Poder Legislativo ou Judiciário. Destacaram a ausência de vínculo automático entre a resposta dada pelo TSE e o posicionamento do STF, ressaltando a necessidade de se aplicar os princípios constitucionais da autonomia parlamentar, liberdade de associação e liberdade de convicção ideológica. Argumentaram, ainda, sobre a impossibilidade de o mandato pertencer simultaneamente ao partido e ao povo.

De maneira individualizada, explicaram os motivos que os levaram a abandonar o PPS.

Ao final, solicitaram a extinção do feito sem análise do mérito e, caso houvesse análise, pleitearam a denegação da ordem no Mandado de Segurança.

Na análise do pedido liminar, o Ministro Eros Grau indeferiu a solicitação, uma vez que o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF) era no sentido de que a fidelidade partidária não se aplicava aos já empossados. Ele ressaltou que o caso exigiria uma análise mais detalhada pelo plenário, mencionando precedentes que respaldavam essa posição jurisprudencial.

Em manifestação, a Procuradoria-Geral da República (PGR) opinou pelo não conhecimento do Mandado de Segurança, pois o caso demandaria uma instrução probatória, especialmente diante das hipóteses de desfiliação previstas na própria consulta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No mérito, a PGR ressaltou a relevância dos partidos no regime representativo brasileiro. Destacou que no país era possível votar tanto no partido quanto no candidato, sendo a opção pelo voto no partido numericamente menos expressiva. Argumentou que a filiação partidária era uma condição para a participação no processo eleitoral, não para a permanência no cargo, conforme previsto no artigo 45 da Constituição Federal. Sustentou que, se o povo não tinha poderes para destituir seu representante, seria legítimo que o partido tivesse? Ressaltou que os critérios de Quociente Eleitoral (QE) e Quociente Partidário (QP) eram destinados à distribuição de vagas, não estabelecendo um vínculo definitivo.

A PGR defendeu que a Constituição adotou a teoria do mandato representativo, não vinculado e partidário, argumentando que a separação, exclusão ou mudança para outro partido não afetavam o mandato. No caso de Senadores, destacou que a desfiliação não poderia ser uma causa de “perda de mandato”, mas de vacância ou renúncia tácita, caso se entendesse que o mandato pertencesse ao parlamentar.

A PGR enfatizou que não se poderia impor todos os entendimentos à Constituição e que, caso houvesse uma alteração de jurisprudência, essa deveria ter efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir do julgamento. Concluiu opinando pela denegação da ordem.

Em julgamento, os Ministros rejeitaram, de forma unânime, as preliminares de ilegitimidade ativa, falta de interesse de agir e ausência de liquidez, embora o Relator tenha sido vencido. Antes de adentrarem ao mérito, os Ministros debateram a possibilidade de conhecer do Mandado de Segurança, pois alguns argumentaram que não haveria direito líquido e certo, uma vez que o rol do artigo 55 da Constituição Federal era taxativo. Outros entenderam que essa discussão se confundiria com o próprio mérito da

ação. Após uma ampla discussão, decidiram que o Mandado de Segurança era viável e deveria ser conhecido.

O Ministro Menezes Direito enfatizou que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) analisou os artigos 108, § 4º e 176 do Código Eleitoral, que indicavam de maneira suficiente que os candidatos são eleitos com os votos dos partidos políticos. Ele apresentou um histórico de cada voto na consulta do TSE. O Ministro ressaltou que a interpretação da Constituição não poderia se dissociar da realidade conceitual da sociedade. Além disso, destacou que a filiação partidária era garantia da prática democrática e do exercício da soberania. Ao final, o Ministro Menezes Direito concedeu parcialmente a segurança e sugeriu a remessa do requerimento administrativo apresentado à Câmara dos Deputados para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O Ministro Ricardo Lewandowski enfatizou a importância da fidelidade partidária, destacando, no entanto, que ela não poderia ser considerada uma solução universal para todas as situações. Argumentou pela inaplicabilidade da teoria da fidelidade partidária na hipótese de perda automática do mandato. Sustentou que, sem uma instrução probatória detalhada, não seria possível determinar com certeza qual foi o motivo real que levou os Deputados a abandonarem a legenda, conforme indicado no relatório da PGR. Ao final, decidiu pela denegação da segurança.

O Ministro Joaquim Barbosa argumentou que a posição defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) colocava o partido político como elemento central de toda a organização política, o que, segundo ele, não refletia o entendimento da Constituição Federal. Destacou que a Câmara dos Deputados era composta por representantes do povo, conforme estabelecido no artigo 45 da CF. Citou o precedente do Mandado de Segurança de n.º 20.927/DF do STF. Ao final, decidiu pela denegação da segurança.

O Ministro Carlos Ayres Britto ressaltou o caráter associativo dos partidos políticos, enfatizando que o desligamento partidário por parte do parlamentar representava um direito potestativo (subjutivo). No entanto, ele observou que a infidelidade máxima ocorria quando alguém abandonava o partido após a investidura no mandato parlamentar. O conceito de renúncia tácita só deixaria de se aplicado se o candidato pudesse comprovar que sua desfiliação teria ocorrido por motivo imperioso, transcendendo seu mero subjetivismo, ou resultando de uma deserção das ideias de campanha, o que, segundo ele, não foi o caso em análise.

Assim concluiu o relator, Ministro Carlos Ayres Britto: *“uma arbitrária desfiliação partidária implica renúncia tácita do mandato, a legitimar, portanto, a reivindicação da vaga pelos partidos”*.

O Ministro Cezar Peluso argumentou sobre a distinção entre as estruturas de votação proporcional e majoritária. Destacou a profunda dependência do sistema proporcional em relação aos partidos políticos. Apesar de um candidato poder contribuir com seus votos individuais, ele ressaltou que essa não era a regra, conforme evidenciado pela rotina de eleição de candidatos com votação inexpressiva que conquistavam vagas na esteira da votação de outros mais populares.

O Ministro Gilmar Mendes negou a concessão da segurança para os Deputados que mudaram de partido antes de 27 de março de 2007, mas concedeu a segurança para a Deputada Jusmari Oliveira (Impetrada no MS 26.604/DF), que tinha trocado de legenda após a data fixada pelo STF.

Já a Ministra Ellen Gracie sustentou o deferimento parcial da ordem para os Deputados que realizaram a mudança de partido após o dia 27 de março de 2007, de modo que os autos fossem remetidos ao TSE, para que este analisasse a migração. Ao final, acompanhou o voto do Ministro Celso de Mello e Carmem Lúcia.

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, seguiu o voto do Ministro Carlos Ayres Britto, concedendo a segurança.

Em conjunto, os Ministros conheceram dos Mandados de Segurança e, por maioria de votos, decidiram rejeitá-los.

Embora o STF tenha negado a concessão das ordens, evidenciou-se nos julgamentos uma mudança de jurisprudência. O STF alinhou-se à compreensão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e passou a reconhecer o direito da agremiação partidária em preservar as vagas conquistadas por meio do sistema proporcional. Essa mudança de entendimento excepcionou apenas situações de desligamento justificado, como alterações na ideologia, no programa partidário ou casos de perseguições políticas.

Assim, restou decidido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS

SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. 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. 3. 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. 4. 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.

Após a modificação na jurisprudência do STF, surgiu, logo em seguida, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Consulta de nº 1.407/2007, distribuída ao Ministro Carlos Ayres Britto e apresentada pelo Deputado Federal, Nilson Mourão (PT-AC). A consulta questionava a extensão do entendimento do Supremo Tribunal Federal aos políticos eleitos pelo sistema majoritário:

“Os partidos e coligações tem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de filiação partidária ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

O TSE ratificou a aplicação do princípio da fidelidade partidária também aos cargos eletivos por votação majoritária, fundamentando-se na importância central dos partidos políticos. Destacou-se que todos os candidatos, seja do sistema proporcional ou majoritário, se beneficiam da estrutura partidária, especialmente para angariar recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral.

O Ministro Relator, em seu voto, assim ressaltou:

Permeio ou intercalação que se materializa pela assunção de condutas deste naipe, assumidas indistintamente para a disputa de cargos sob o sistema proporcional ou sob o princípio majoritário de eleição: filiação partidária; escolha dos candidatos em convenção; registro das candidaturas em unidade da Justiça Eleitoral; identificação concorrentes celebração pela legenda do partido; de dos alianças; financiamento da campanha com recursos do fundo partidário; utilização dos espaços de rádio e de televisão para o fim de propaganda individual; endosso ou aval ético-ideológico-profissional de cada candidato assim partidariamente disputante da preferência do eleitorado, pois se candidatar por um partido ou coligação é deles receber uma espécie de atestado de bons antecedentes, pureza de propósitos, apego a regras de disciplina e lealdade associativa, sólido compromisso com idéias (o perfil ideológico de cada candidato se conhece é pelo perfil ideológico do seu partido). Idéias constitutiva de uma doutrina que se acalenta como verdadeira razão de viver, a tornar impensável o seu arbitrário ou desmotivado abandono após a unção pelas urnas.

(...) dentre esses direitos que o ex-filiado já não leva pra casa, já não carrega a tiracolo como se fosse a própria roupa do corpo ou uma bolsa de moedas, está o mandato parlamentar? Uma primeira resposta: se considerarmos que o mandato foi obtido em virtude de um obrigatório vínculo jurídico-partidário, a desfiliação não pode deixar de implicar uma perda do mandato. Perda, não como castigo ou sanção, visto que nenhum ato ilícito foi praticado. Porém como expressão de renúncia tácita. Um abrir mão da continuidade do exercício do mandato. Como sucederia com quem deixasse a condição de sócio de qualquer outra entidade da espécie associativa, ainda que estivesse a exercer cargo de direção. O mapeamento de ambas as condições seria automático.

O Ministro destacou que os partidos funcionavam como um imã/bússola para simpatizantes, filiados, candidatos, eleitores e eleitos.

Nesse contexto, o TSE promulgou a Resolução de n.º 22.610/2007, que viabilizou aos partidos políticos requererem à Justiça Eleitoral a decretação da perda de cargo eletivo decorrente de desfiliação partidária sem justa causa, independentemente do sistema de eleição. A referida Resolução também estabelecia diretrizes procedimentais para essa finalidade.

Os Ministros do TSE definiram como justa causa a incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, entre outros critérios.

Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal.

~~§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.~~

§ 2º Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da comunicação da desfiliação, efetivada pela Justiça Eleitoral nos termos do 25-B da Res.-TSE nº 23.596/2018, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral. (Redação dada pela Resolução nº 23.668/2021)

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único - Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.

Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subseqüente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único - Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

~~Art. 11 — São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final. Do acórdão caberá, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apenas pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo.~~

Art. 11. São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República. (Redação dada pela Resolução nº 22.733/2008)

Art. 12 – O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único – Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução

A constitucionalidade da Resolução em questão foi impugnada perante o STF por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n.º 3.999/DF, proposta pelo Partido Social Cristão - PSC, e de n.º 4.086/DF, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Os autores alegaram que o art. 2º da Resolução, ao distribuir a competência para analisar os pedidos de decretação da perda do cargo eletivo por infidelidade partidária entre o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, teria violado a reserva legal aos Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais.

Além disso, sustentaram que o art. 1º usurpou a competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral, e que a Resolução, ao tratar de normas processuais, infringiu a competência da União e do Congresso Nacional. Argumentaram, ainda, que a Resolução era inconstitucional por criar uma nova função ao Ministério Público, que era de postular a perda do cargo eletivo, violando o princípio da reserva legal.

Assim, a questão concentrou-se no alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral. No julgamento, a norma foi analisada em seus aspectos formais, levando-se em conta a competência do TSE para disciplinar a perda de cargo eletivo. Por uma maioria de 9 votos a 2, com os Ministros Eros Grau e Marco Aurélio vencidos, o STF declarou a constitucionalidade da Resolução, determinando que esta permanecesse válida até que o Congresso Nacional promulgasse uma lei específica para regulamentar a matéria.

Nesse contexto, os pedidos formulados nas ADIs foram julgados improcedentes. O Ministro Relator, seguido pela maioria, ressaltou que a atividade normativa do TSE estava respaldada em sua natureza extraordinária, uma vez que o Supremo tinha

reconhecido a fidelidade partidária como requisito para a permanência no cargo eletivo, diante da ausência expressa de mecanismos destinados a assegurá-lo.

Dessa forma, em 2007, foi estabelecido e, posteriormente ratificado, o princípio da fidelidade partidária para todos os sistemas eleitorais.

Em 2007, o cenário político brasileiro era marcado pelo julgamento do mensalão, um escândalo em que políticos eram acusados de receber e pagar propinas para manter bases políticas do Governo no Congresso. Esse contexto, permeado por intensas discussões sobre ética e integridade no âmbito político, pode ter exercido influência sobre as decisões judiciais da época. A atenção da sociedade e da mídia estava voltada para as questões de corrupção e conduta (in)adequada, o que tornava o judiciário um protagonista importante na busca por respostas e responsabilização dos envolvidos.

Essa conjuntura política pode ter desempenhado um papel significativo nas reflexões e posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral em relação à fidelidade partidária.

4.3 TERCEIRO QUESTIONAMENTO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A EXTINÇÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA AOS ELEITOS PELO SISTEMA MAJORITÁRIO

Novamente, em 2015, o STF veio a debater sobre a fidelidade partidária. Ao julgar a ADI de n.º 5.081/DF, o Plenário declarou a inconstitucionalidade da Resolução no ponto em que estendia a perda do cargo eletivo por infidelidade partidária aos políticos eleitos pelo sistema majoritário.

Observou o Tribunal que as discussões nos julgamentos dos Mandados de Segurança de n.º 3.999/DF e 4.086/DF tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, cujas particularidades comportariam um dever constitucional de fidelidade partidária. Por outro lado, entendeu-se que, no sistema majoritário, em que a votação se centra na figura do candidato, a perda do mandato por infidelidade infringiria a soberania popular.

Através da ADI 5081/DF, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso e proposta pela Procuradoria-Geral da República, a ação foi direcionada contra os dispositivos dos artigos 10 e 13 da Resolução 22.610/2007 do TSE, que assim previam:

Art. 10. Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

(...)

Art. 13. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, argumentou que a referida Resolução regulamentou o processo de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Alegou que deveriam ser declaradas nulas as expressões “ou o vice” no artigo 10 e “e, após 16 de outubro, quando a eleitos pelo sistema majoritário” no artigo 13, por serem consideradas conflitantes com o sistema eleitoral.

Salientou que o sistema majoritário se concentra na figura do candidato, diferentemente do sistema proporcional, e ressaltou que os danos de uma mudança de partido por um eleito sob o sistema majoritário são menos gravosos em comparação ao sistema proporcional. Levantou a questão sobre como ficaria o caso de um senador migrar de partido e o suplente assumir, questionando o objetivo da norma de garantir a vaga ao partido.

Ao receber o processo por meio de distribuição, o Ministro Relator solicitou informações ao Tribunal Superior Eleitoral e à Advocacia-Geral da União.

Em resposta, de maneira concisa, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fundamentou sua posição na observância do que tinha sido decidido pelo STF nos Mandados de Segurança n.º 26.602, 26.603 e 26.604 e afirmou que operou em conformidade com o artigo 23, IX, do Código Eleitoral, que dispõe que compete ao TSE expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral.

A Advocacia-Geral da União (AGU) sustentou a posição de não conhecimento da ação direta, argumentando que o STF já havia previamente discutido o tema, inclusive em relação ao aspecto material. Afirmou que o ato questionado teve sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, que reiterou a existência do dever constitucional de observância ao princípio da fidelidade partidária. Argumentou que a Constituição Federal atribuía ao partido político o papel de intermediário entre os eleitores e todos os candidatos a cargos de representação popular.

Defendeu que, ao estabelecer a filiação partidária como condição de elegibilidade (artigo 14, § 3º, inciso V) e ao impor o dever de fidelidade partidária (artigo 17, § 1º), a Constituição não restringia a aplicação desses mandamentos às eleições proporcionais, os quais deveriam ser observados também nas eleições majoritárias, como as relacionadas à

escolha do Presidente da República, dos Senadores, Governadores e Prefeitos. No mérito, pleiteou a improcedência da ação.

Em manifestação, a Procuradoria-Geral da República argumentou pela rejeição da preliminar de não conhecimento levantada pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Alegou que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ações diretas de inconstitucionalidade de n.º 3.999/DF e 4.086/DF, focou-se em aspectos formais de dispositivos específicos da Resolução 22.610, de 25 de outubro de 2007. Ressaltou que, na eleição majoritária, a ênfase era sobre a pessoa do eleito, não tanto sobre a sigla partidária, de modo que a mudança de partido não ofendia com a mesma intensidade o sistema representativo, nem frustrava substancialmente as expectativas do eleitor.

No julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, rejeitou a preliminar de descabimento da ação, destacando que o STF teria apenas se pronunciado sobre a constitucionalidade formal da Resolução, afastando a tese, até então alegada, de usurpação de competência legislativa.

Argumentou que a questão da ilegitimidade constitucional da perda de mandato nas hipóteses de cargos eletivos do sistema majoritário, objeto da ação, não tinha sido abordada anteriormente.

Em sua análise sobre o sistema eleitoral, afirmou que o sistema proporcional é uma fonte de problemas, e as dificuldades do sistema eleitoral brasileiro estão associadas a esse sistema.

Ressaltou a ausência de previsão expressa da “regra da fidelidade partidária” na Constituição de 1988, ao contrário da Constituição de 1969, que explicitava a infidelidade partidária como uma hipótese de perda do mandato.

Destacou que o artigo 55 da Constituição continha um rol taxativo de hipóteses de perda do mandato parlamentar, e a troca de partido pelo parlamentar não estava incluída. Salientou que no sistema majoritário, o vínculo entre partido e mandato é mais tênue, uma vez que os eleitores votam mais no candidato do que no partido.

Argumentou que, nos pleitos majoritários, os eleitores votam em candidatos, como reconhecido pelo artigo 77, § 2º da Constituição Federal, que estabelece que o “candidato” que obtiver a maioria absoluta de votos será considerado eleito Presidente.

Concluiu que, se o objetivo da fidelidade partidária é devolver o mandato ao partido, sua aplicação é ainda menos justificada para o cargo de Chefe do Poder Executivo, onde não há obrigatoriedade de que titular e vice sejam do mesmo partido. Ao final, votou pela procedência da ação.

O Ministro Teori Zavascki enfatizou que a disciplina e a fidelidade partidária estão expressas no artigo 17, § 1º da Constituição, e isso deveria acarretar alguma consequência. Ele ressaltou que, enquanto é claro que para os cargos eletivos proporcionais, a perda do mandato pode ser derivada da Constituição, tal lógica não parece tão evidente ou natural no caso dos cargos obtidos por eleição majoritária. Argumentou que essa seria uma consequência que não decorre diretamente da Constituição e que, pelo menos no sistema eleitoral atual, seria totalmente incompatível, considerando que a perda drástica do cargo por mudança de partido não se alinha ao sistema vigente.

A Ministra Rosa Weber acompanhou o entendimento do Relator, concordando com a perspectiva apresentada.

O Ministro Dias Toffoli seguiu o voto do Ministro Relator e entendeu que a perda do mandato por mudança de partido não se aplicava aos cargos majoritários. Ele ilustrou a posição com um exemplo hipotético envolvendo a então Presidenta Dilma Rousseff, já que o Vice-Presidente da República era de outro partido, destacando a complexidade que surgiria se essa perda fosse aplicada aos cargos majoritários, como o ocupado por ela.

Dessa forma, tanto o Ministro Teori Zavascki quanto os Ministros Rosa Weber e Dias Toffoli acompanharam o entendimento do Relator quanto à não aplicabilidade da perda do mandato por mudança de partido aos cargos majoritários.

A Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Gilmar Mendes acompanharam o Relator, respaldando o entendimento apresentado.

O Ministro Marco Aurélio ressaltou que nas eleições majoritárias não cabe estender a disciplina normativa do Código Eleitoral, indicando que as eleições proporcionais e majoritárias têm lógicas e dinâmicas distintas. Destacou que o eleitor considera principalmente o perfil do candidato ao votar para cargos majoritários, e não a legenda que o candidato representa. Ele acompanhou o Relator.

O Ministro Celso de Mello concordou com a tese proposta pelo Relator, afirmando que a perda do mandato por mudança de partido não se aplicava aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor.

O Ministro Luiz Fux, ao destacar que o sistema majoritário não atribui papel de destaque aos partidos políticos, citou a doutrina de Paulo Bonavides e concluiu que a extensão da regra da fidelidade partidária nos pleitos majoritários vulnerava a soberania popular. Ele acompanhou o Relator.

O Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou a diferença na relação entre eleitores e eleitos nos sistemas proporcional e majoritário, indicando que no sistema majoritário a conexão era mais direta entre eleitores e eleitos, enquanto no sistema proporcional há uma mediação por parte do partido político. Assim, acompanhou o Relator.

Portanto, a maioria dos Ministros seguiram o entendimento do Relator quanto à não aplicabilidade da perda do mandato por mudança de partido aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.

Restou assentado as seguintes premissas:

- a. Na Constituição de 1988, não há disposição explícita sobre a “regra da fidelidade partidária”;
- b. Enquanto o sistema proporcional possui um fundamento constitucional robusto para a construção jurisprudencial dessa regra, no sistema majoritário tal embasamento é inexistente;
- c. No sistema majoritário, a imposição de perda do mandato por infidelidade partidária conflita com a soberania popular;
- d. No caso de um candidato eleito para o cargo de Senador trocar de partido durante o mandato, a aplicação da Resolução nº 22.610/2007 resultaria na perda do mandato, sendo que o suplente, frequentemente desconhecido do eleitor, assumiria o cargo sem ter recebido votos na eleição;
- e. Se a finalidade da fidelidade partidária é restituir o mandato ao partido que o conquistou através do voto, a aplicação da perda de mandato é ainda menos justificável para o cargo de Chefe do Poder Executivo, onde não há obrigatoriedade de que titular e vice sejam do mesmo partido. Essa situação favoreceria candidatos e partidos que não receberam votos, prejudicando aqueles que obtiveram a maioria absoluta dos votos no pleito;
- f. No sistema majoritário, o vínculo entre partido e mandato é mais frágil, não apenas pela ausência de transferência de votos, mas também pela centralidade da votação na figura do candidato, como reconhecido pela Constituição Federal no artigo 77, § 2º, que estabelece a eleição do Presidente com base na maioria absoluta de votos obtidos por candidato registrado por partido político.

Numa significativa mudança jurisprudencial, o STF, ao acolher os argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral da República (PGR), firmou entendimento sobre o rol taxativo do artigo 55 da Constituição Federal, o qual disciplina as hipóteses de perda do mandato parlamentar, não estando contemplada neste rol a troca de partido por parte do parlamentar.

Nessa viragem jurisprudencial, a Suprema Corte destacou que o vínculo entre partido e mandato é consideravelmente mais tênue no sistema majoritário em comparação

ao proporcional. Essa distinção não apenas decorria da inexistência de transferência de votos, mas também das circunstâncias de que, nas eleições majoritárias, a votação se concentrava primordialmente na figura do candidato, e não no partido.

A decisão do STF representou uma mudança significativa na interpretação sistemática e principiológica que justificava a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária ao sistema majoritário. Esse novo entendimento, em arremate, resultou na diminuição da importância atribuída aos partidos políticos, que havia sido enfatizada em decisões e discussões anteriores.

O Relator, Ministro Barroso, propôs uma ruptura na ligação entre o partido e o candidato, argumentando que este último é o principal responsável pela conquista do mandato político, marcando uma inversão em relação ao entendimento de 2007.

4.4 QUARTO QUESTIONAMENTO SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A POSSIBILIDADE DE RETORNO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Em setembro de 2020, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 6.574/DF, de Relatoria do Ministro Barroso, novamente instou o Supremo Tribunal Federal (STF) a se manifestar sobre a fidelidade partidária. O objetivo central da ADI de n.º 6.574/DF é conferir ao art. 22-A da Lei n. 9096/1995, inserido pela Lei n. 13.165/2015, interpretação conforme à Constituição Federal.

A proposta visa estender a perda de mandato por infidelidade partidária a todos os detentores de mandato eletivo, sem distinção entre os eleitos pelo sistema proporcional e majoritário.

Ao receber o processo e adotar o rito simplificado do art. 12 da Lei 9.868/1999, o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, solicitou informações à Presidência da República, ao Congresso Nacional, à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Procurador-Geral da República (PGR).

A AGU sustenta que o tema já foi analisado no julgamento da ADI n.º 5081/DF, onde se entendeu que no sistema proporcional há uma relação intrínseca entre candidato e partido, enquanto no sistema majoritário, o sucesso do candidato depende principalmente dele. A AGU diferencia o voto nos sistemas proporcional e majoritário, argumentando que, neste último, o único requisito é o número de votos recebidos pelo

candidato, não levando em consideração os votos do partido. Defende a improcedência da ação, alegando a inexistência de inconstitucionalidade na norma questionada.

A Presidência da República, respaldada pelo julgamento da ADI n.º 5081, sustenta a improcedência da ADI. Argumenta que alguns eleitos para os cargos majoritários obtiveram êxito em agremiações partidárias pequenas, com baixos investimentos financeiros, enfatizando a importância das características pessoais do candidato na conquista dos votos.

O Senado Federal, por sua vez, destaca que o processo de aprovação da Lei n. 13.165/2015 (lei da minirreforma eleitoral, que reduziu os custos das campanhas eleitorais, simplificou a administração dos Partidos Políticos e incentivou a participação feminina) não indica uma intenção de igualar o dever de fidelidade partidária entre eleições proporcionais e majoritárias.

No mérito, requer a improcedência da ADI n.º 81056/2020, declarando a constitucionalidade do artigo 22-A da Lei n.º 9.096/95, incluído pela Lei n.º 13.165/2015, fundamentando-se na ADI n.º 5081.

Contrariando a posição manifestada em 2015, quando a Procuradoria-Geral da República (PGR) propôs a ação que estabeleceu o entendimento atual da inaplicabilidade da fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, a manifestação da PGR apresenta uma perspectiva diferente e pede a procedência da ação.

A PGR ressalta a necessidade de obrigatoriedade da fidelidade partidária para ambos os sistemas, defendendo sua aplicação também ao sistema eleitoral majoritário. Destaca que o desligamento do parlamentar de sua sigla originária deve ser interpretado com rigor, admitindo-se apenas em situações excepcionais, devidamente fundamentadas como justa causa.

Assim, reforçando a importância da fidelidade partidária nas eleições majoritárias, a PGR manifestou-se pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O desenrolar do processo, até a presente data, continua aguardando julgamento.

Em meio às oscilações nas posições da Procuradoria-Geral da República (PGR), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), a discussão constitucional sobre a extensão do princípio da fidelidade para os ocupantes de cargos majoritários ganha destaque, evidenciando como a observância desse princípio se configura como uma questão a ser solucionada nos âmbitos epistêmico e empírico.

É notável que essa temática, sensível e marcada por idas e vindas, adquire relevância, especialmente quando se considera a postura da Procuradoria-Geral da

República, autora da ação que estabeleceu o entendimento atual. A PGR sustentou, agora, a procedência da ação, buscando estender a fidelidade partidária a todos os cargos, independentemente do sistema eleitoral.

Percebe-se que este é um assunto delicado, suscetível a variações de acordo com a composição do STF e quem seja o titular da PGR, o que revela a sensibilidade do tema. Cada julgamento ou manifestação pode ser distinto, dependendo do contexto político, indicando a complexidade do assunto e a necessidade de considerar aspectos para além de posições superficiais, haja vista a carência de uma lógica jurídica consolidada.

O que se concluí é que o argumento defendido pelos tribunais superiores carece de lógica jurídica, revelando um tecnicismo que neutraliza o próprio direito. Tal falo permite que os interesses pessoais sejam utilizados em detrimento da vontade soberana do povo, assegurando-se que infratores se apoderem dos mandatos eleitos como se fossem propriedade privada. Ou seja, no final, a decisão da Corte Constitucional promove aquilo que ela mesmo tentava evitar: a infidelidade partidária. (Strepo, 2014, p. 201.)

As decisões do STF têm impactado negativamente a representação política, especialmente ao enfraquecerem o elo entre os partidos políticos e os detentores de mandato, uma vez que os julgamentos relativizaram o princípio da fidelidade partidária. Nesse contexto, observa-se uma desconsideração do fato de que o mandato representativo constitui um projeto comum, concebido pela legenda, candidatos e eleitores.

Esse projeto compartilhado pressupõe a plena eficácia do sistema democrático e demanda uma correlação consistente entre os valores defendidos antes, durante e após o período eleitoral e a atuação dos mandatários. Essa conexão, considerada fundamental para a integridade do sistema político, independe do sistema eleitoral em vigor. Ao negligenciar esse princípio, as decisões do STF fragilizam a representação política e comprometem a coesão entre as partes envolvidas no processo eleitoral.

4.5 ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS NA ADI Nº 5.081/DF, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA ASSENTAR A NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIOS AOS ELEITOS PELO SISTEMA MAJORITÁRIO

Desde o advento da Constituição de 1988, o debate acerca da fidelidade partidária tem permeado as discussões no cenário político brasileiro, especialmente considerando as diferentes correntes que argumentam sobre a (in)aplicabilidade desse princípio nos sistemas proporcionais e majoritários.

Este tema complexo tem sido objeto de reflexões e análises ao longo de décadas, o que revela uma notável carência de sustentação na ordem jurídica, sugerindo uma lacuna interpretativa que tem conduzido a situações hipotéticas e frágeis como uma forma de contornar a ausência de consenso sobre o tema.

Nesse contexto, percebe-se que a Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou posicionamentos oscilantes ao longo do tempo, refletindo a ausência de uma orientação consolidada sobre a matéria. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diferentes momentos e com decisões muitas vezes apertadas, evidenciou a falta de uma base sólida e coerente para sustentar juridicamente a questão da fidelidade partidária.

O tema revela uma variabilidade significativa que se relaciona não apenas com aspectos jurídicos, mas também com o contexto político vigente. A interpretação desse princípio é notadamente influenciada pelo momento político, pela composição do tribunal que analisa a questão, pela figura do Procurador-Geral da República e, não menos importante, pelos interesses subjacentes ao autor da demanda. Essa multifacetada interação de fatores ressalta a natureza dinâmica e contextualizada das discussões em torno da fidelidade partidária, evidenciando a necessidade de se considerar não apenas os aspectos legais, mas também os elementos políticos e institucionais que moldam as abordagens e decisões relacionadas a esse tema.

A instabilidade nas decisões e posicionamentos, tanto por parte da PGR quanto do STF, ressalta a dificuldade em estabelecer uma base jurídica sólida para as questões relacionadas à fidelidade partidária. A utilização recorrente de cenários, por vezes hipotéticos, como uma solução desprovida de dados, estudos e análises aprofundadas sobre o tema, evidencia a falta de uma base sólida e robusta para embasar as discussões em torno do tema.

Sobre a questão, Fábio Ferreira e Thiago Pádua, lecionam que estamos diante de uma “lógica” que vai se alterando com o passar dos casos julgados, e se transformando ao sabor dos novos ministros. (2015, p. 246).

No julgamento da ADI 5081/DF, o Ministro Luís Roberto Barroso, em análise sobre o sistema eleitoral, afirmou que o sistema proporcional é uma fonte de problemas, e as dificuldades do sistema eleitoral brasileiro estão associadas a esse sistema.

Ressaltou a ausência de previsão expressa da “regra da fidelidade partidária” na Constituição de 1988, ao contrário da Constituição de 1969, que explicitava a infidelidade partidária como uma hipótese de perda do mandato.

Destacou que o artigo 55 da Constituição contém um rol taxativo de hipóteses de perda do mandato parlamentar, e a troca de partido pelo parlamentar não está incluída. Salientou que no sistema majoritário, o vínculo entre partido e mandato é mais tênue, uma vez que os eleitores votam mais no candidato do que no partido.

Argumentou que, nos pleitos majoritários, os eleitores votam em candidatos, como reconhecido pelo artigo 77, § 2º da Constituição Federal, que estabelece que o “candidato” que obtiver a maioria absoluta de votos será considerado eleito Presidente.

Argumentou, ainda, que:

“Um simples exemplo ajuda a esclarecer a afirmação. Imagine-se que um candidato eleito para cargo de Senador, por qualquer motivo, troque de partido durante o mandato. Ao se aplicar a Resolução nº 22.610/2007, nos termos atualmente dispostos, a consequência da migração seria a perda do mandato. Em consequência, o suplente assumiria o cargo eletivo, conforme determina a redação atual do art. 10, da Resolução. Ocorre que o suplente, muitas vezes, sequer é conhecido do eleitor e não recebeu qualquer voto na eleição.”

Concluiu que, se o objetivo da fidelidade partidária é devolver o mandato ao partido, sua aplicação menos se justifica para o cargo de Chefe do Poder Executivo, onde não há obrigatoriedade de que titular e vice sejam do mesmo partido. Ao final, votou pela procedência da ação.

Restou assentada as seguintes premissas:

- a. Destacou a ausência de previsão expressa da fidelidade partidária na Constituição de 1988;
- b. Salientou que, no sistema proporcional, há um fundamento constitucional sólido para a construção jurisprudencial da fidelidade, o que não ocorre no sistema majoritário;
- c. Enfatizou a contradição entre a imposição de perda de mandato por infidelidade no sistema majoritário e a soberania popular;
- d. Abordou a aplicação da Resolução nº 22.610/2007 para a perda de mandato de Senadores, destacando a falta de reconhecimento do suplente pelo eleitor e a violação da vontade política expressa na eleição;
- e. Questionou a justificativa da perda de mandato para o cargo de Chefe do Poder Executivo, considerando a diversidade partidária nas coligações, destacando que a medida favoreceria candidato e partido sem votos em detrimento do candidato eleito democraticamente;
- f. Observou a tenuidade do vínculo entre partido e mandato no sistema majoritário, ressaltando que a votação se centra mais na figura do candidato do que no partido, conforme previsto na Constituição Federal no artigo 77, § 2º.

O início do voto do Ministro Barroso parece apresentar uma aparente contradição. Ele afirma que não existe na Constituição de 1988 uma previsão expressa da “regra da

fidelidade partidária”, mas, por outro lado, destaca que no sistema proporcional há um fundamento constitucional sólido para sua construção jurisprudencial. Ou seja, a ênfase do Ministro está na ausência de uma previsão específica para a fidelidade partidária no sistema majoritário, enquanto, no proporcional, ele argumenta que há bases constitucionais consistentes para essa construção jurisprudencial.

O entendimento do Ministro, ao afirmar que a imposição de perda do mandato por infidelidade partidária se antagoniza com a soberania popular, pode ser objeto de reflexão. No sistema majoritário, a imposição de perda do mandato por infidelidade partidária não se antagoniza necessariamente com a soberania popular. A fidelidade partidária, mesmo em contextos majoritários, pode ser compreendida como um elemento essencial para manter a coesão partidária e a respeitabilidade das escolhas feitas pelos eleitores quando votaram em um candidato vinculado a determinada legenda. Ao assegurar que os parlamentares eleitos pelo sistema majoritário permaneçam alinhados aos princípios e propostas do partido, evita-se que o voto popular seja desvirtuado por mudanças arbitrárias de posicionamento político após a eleição.

Nessa linha argumentativa, tem-se que o princípio da fidelidade partidária orienta a relação: eleitor, candidato-eleito e partido, independentemente de se tratar de sistema eleitoral proporcional ou majoritário, visto que, em ambos os sistemas, a mudança de partido sem justa causa implica a quebra do pacto firmado na eleição, deturpando a soberania popular (Rollemberg, 2018, p. 140).

Dessa forma, a argumentação de que a soberania popular é afetada precisa ser analisada à luz do compromisso do representante com o programa e os valores pelos quais foi eleito, buscando conciliar a vontade popular com a integridade do sistema partidário.

O Ministro argumenta que, caso um candidato eleito para o cargo de Senador mude de partido durante o mandato, a Resolução nº 22.610/2007 previa a perda do mandato, com o suplente assumindo a vaga, conforme estabelecido no art. 10 da Resolução. No entanto, o Ministro destacou que, em muitos casos, o suplente não é conhecido do eleitor e não recebeu votos durante a eleição.

Ao afirmar que o suplente muitas vezes não é conhecido, o Ministro constrói uma situação hipotética e subjetiva, desprovida de respaldo em dados estatísticos, pesquisas sociológicas, antropológicas, empíricas, bem como científicas. Essa afirmação sugere uma visão de que os eleitores, ao votarem, o fazem com informações limitadas. Contudo, é importante destacar que, em muitos casos, os suplentes ou vices são amplamente reconhecidos, como evidenciado pela própria regulação da Justiça Eleitoral. Normativas

como o Art. 12 da Resolução 23.610/19 estipulam que os atos de campanha, incluindo a propaganda eleitoral, devem claramente apresentar os nomes dos candidatos a vice ou suplentes em tamanho não inferior a 30% do nome do titular, reconhecendo assim a importância de informar adequadamente os eleitores sobre todos os postulantes aos cargos em disputa.

Sobre a questão, Fábio Ferreira e Thiago Pádua (2015, p. 246), lecionam:

Observamos muitos problemas com essas alegações do voto condutor. Não há empirismo algum falar que os eleitores não se recordam em que votaram, e sobre essa questão com uma suposta ausência de prestação de contas dos eleitos. Mais do que isso, é uma louvável opinião política que melhor se enquadraria alguns metros adiante, numa das outras pontas da praça dos três poderes, vale dizer, no Congresso Nacional.

Surge uma aparente contradição quando observamos que a Justiça Eleitoral estipula a ampla divulgação dos nomes dos suplentes e vices, ao passo que o Ministro sugere que, em diversas situações, esses candidatos são praticamente desconhecidos pelo eleitorado. Essa dicotomia entre a exigência de visibilidade dos suplentes e a suposição de anonimato por parte do Ministro destaca uma ambiguidade que merece ser analisada, considerando a importância da transparência nas informações eleitorais para um processo democrático robusto.

Em análise sobre o desconhecimento dos suplentes, Ana Virgínia de Araújo Costa Batista, em sua tese sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos detentores de cargos majoritários (2020, p. 24), assim destaca:

“as regras do jogo eleitoral são prévias e, em tese, conhecidas pelos participantes, de modo que, ao votar no titular da chapa majoritária, o eleitor também escolhe o vice ou suplentes a ela vinculados por imposição do próprio sistema. Justamente por isso não parece ser adequado inferir que a assunção do vice e suplentes, eleitos juntamente com o titular por expressa determinação do ordenamento jurídico, frustra a vontade do eleitor, como entendeu a Suprema Corte.

Nesse contexto, depreende-se que a compreensão do STF, na referida ADI nº 5.081/DF, de que a perda do mandato do transfuga detentor de cargo majoritário frustra a vontade do eleitor e vulnera a soberania popular não perfaz a melhor exegese acerca da temática. Especificamente quanto às eleições para os cargos do Poder Executivo, entende-se que o fato de o titular da chapa majoritária ser o puxador de votos não torna a eventual assunção do vice ilegítima, ainda que este seja filiado a partido diverso do titular, máxime porque, à luz da sobredita previsão normativa e do sistema eleitoral majoritário, o voto implica a eleição da chapa una e indivisível”.

Nesse sentido também é a percepção de Adriano Ferreira:

[...] o relator Roberto Barroso também defende que aplicar o princípio da fidelidade partidária ao sistema majoritário pode fraudar a vontade soberana do povo, visto que desprezaria a maioria dos votos do eleitorado. Todavia, essa tese não convence. Ora, o sistema eleitoral é composto de regras pré-definidas, que são conhecidas de antemão pelo eleitor. Assim, devemos pressupor que o cidadão escolhe seu voto considerando as normas existentes no ordenamento jurídico no momento da eleição. (Ferreira, 2018. p. 91)

É mais prudente presumir que o eleitor possui conhecimento dos suplentes e vices, considerando as normas preestabelecidas para cada eleição, do que partir do pressuposto de anonimato e desconhecimento por parte do eleitor, especialmente quando há uma lacuna de estudos que respaldem tal suposição. Essa abordagem baseada em informações estabelecidas pelas regulamentações eleitorais fornece uma perspectiva mais sólida e alinhada com as práticas vigentes, do que meras conjecturas que carecem de fundamentação empírica.

O Ministro argumenta que a aplicação da perda de mandato por infidelidade partidária para o cargo de Chefe do Poder Executivo é ainda menos justificável, considerando que não há obrigatoriedade de que o titular e o vice pertençam ao mesmo partido. Essa flexibilidade é evidenciada pela prática frequente de coligações partidárias, onde os integrantes da chapa podem ser de agremiações distintas. Mesmo se ocorresse a perda do mandato pelo titular e a ascensão do vice ou suplente de outro partido, a legitimidade do pleito seria preservada, pois a opção de se coligar com outra agremiação para definir os integrantes da chapa majoritária é uma deliberação do próprio partido, respaldada pelo art. 17, § 1º, da Constituição da República.

Dessa forma, como o partido tem a livre autonomia para coligar e ceder, ao mesmo tempo, a vaga de suplente ou vice para outra legenda, a eventual perda de mandato ainda estaria alinhada com a decisão do partido de estabelecer uma coligação com outra agremiação e proporcionar a segunda vaga a uma legenda diferente.

Não parece razoável pensar que, se a fidelidade partidária fosse restabelecida para os eleitos pelo sistema majoritário, as migrações constantes e massivas permaneceriam, uma vez que o titular é o maior interessado na manutenção do mandato. Essa restrição aos eleitos pelo sistema proporcional, atualmente, não permite esse vaivém. Logo, uma eventual extensão não parece suscitar perdas de mandatos em massa ao ponto de descolar, como afirmou o Ministro, do princípio da soberania popular.

No contexto da filiação partidária, que é um ato personalíssimo, a desfiliação também o é. Portanto, qualquer desligamento em desconformidade com a legislação deve acarretar nas sanções previstas.

Para Rollemberg, “não se trata de eleger uma única pessoa, mas um grupo político capitaneado pelo titular. Caso o titular se desfilie do seu partido de origem, quebrando o pacto firmado com eleitor na eleição, o vice poderá dar sequência às propostas firmadas na eleição, ainda que seja filiado a outro partido, sem qualquer violação à soberania popular” (2018, p. 148).

Assim, o modo como o partido opta para lançar seu candidato ao pleito majoritário, se coligado ou não, não desautoriza a perda do mandato do titular nem a assunção do vice ou suplente filiado à agremiação diversa, pois a escolha da coligação partiu do próprio partido. Com efeito, trata-se de opção político-eleitoral feita pela grei partidária, apresentada ao eleitor e por ele escolhida no momento da eleição, devendo ser, portanto, observada no exercício do mandato representativo (Batista, 2020, p. 25).

Adriano Ferreira (2018, p. 92) ainda leciona:

[...] não se pode fragilizar o princípio constitucional da fidelidade partidária sob alegação de que o sistema majoritário permite alianças por partidos diversos, muitas vezes ideologicamente opostos, como ocorre no caso das coligações. Afinal, trata-se de hipótese prevista pelo ordenamento constitucional, conforme art. 17, § 1º, CR/88, na qual se almeja conferir maior participação ou importância para determinados partidos no processo eleitoral. É um expediente político, na medida em que as legendas podem negociar a participação dos partidos no futuro governo em troca de capital político e outros auxílios durante o período eleitoral. A hipótese foi previamente prevista pelo legislador e expressamente inserida no texto constitucional. Portanto, a representatividade resultante das urnas deve ser respeitada em qualquer caso, permitindo-se que o partido que auxiliou a eleger determinado candidato conserve o voto de confiança que lhe foi entregue pelos eleitores. Entretanto, essa representatividade está sujeita às regras do próprio sistema eleitoral, que facultava a realização das coligações. Assim, eventual vacância do cargo e posterior preenchimento por substituto de partido diverso não configura fraude à soberania popular, uma vez que o cidadão manifestou sua vontade ao escolher determinados candidatos vinculados a partidos constantes, ou não, de uma mesma coligação.

Por oportuno, convém salientar que essa compreensão estimula coligações partidárias com identidade ideológica, fortalece os partidos frente a candidatos populistas que, à míngua do apoio e do investimento partidário, deixam a agremiação, enfraquecendo-a, e contribui para a atuação ideal dos partidos políticos “como motor do pensamento coletivo e ideológico, contrário à personalização da política e o totalitarismo do pensamento individual” (Neto, 2019, p. 117).

Independentemente do cargo disputado no sistema majoritário, as chapas são formadas pelos vices ou suplentes. A presunção de que esses não recebem votos diretamente do eleitor, o que também demandaria estudos devido à dinâmica do sistema, não autoriza concluir que a ascensão ao cargo, em caso de perda do mandato pelo titular, comprometa a soberania popular e a vontade expressa nas urnas.

No mesmo caminho, se um candidato majoritário é eleito pelo partido, não se pode negligenciar que uma parte do eleitorado pode ter conferido credibilidade à campanha devido à reputação, aos recursos financeiros ou ao suporte político fornecido pelo partido. Além disso, na eleição majoritária, observa-se o fenômeno da “carona eleitoral”, onde, por exemplo, um candidato a vereador busca votos para o candidato a prefeito. Nesse sentido, o candidato majoritário pode usufruir do prestígio perante o eleitorado do vereador (Figueiredo, 2020, p. 13).

Essa dinâmica se repete frequentemente entre deputados, senadores, governadores e presidentes, os quais, durante as eleições, buscam apoio político não apenas para si, mas também para seus correligionários. Ademais, líderes do Poder Executivo necessitam de respaldo partidário no legislativo para efetivamente governar, construindo suas bases de apoio. No âmbito federal, senadores dependem de deputados aliados, e vice-versa, para avançarem com suas pautas, articulando políticas e fortalecendo posições (Figueiredo, 2020, p. 13).

Ao final, é inegável que ninguém se elege isoladamente, e os partidos políticos desempenham um papel indispensável no funcionamento da engrenagem eleitoral brasileira (Figueiredo, 2020, p. 14).

Os fatores que motivam o voto do eleitor no sistema majoritário, torna-se difícil determinar as causas que levam o eleitor a optar por um candidato, uma vez que essa decisão é de foro íntimo, formada por critérios subjetivos que abrangem diversas variáveis. Não há estudos, tampouco embasamento empírico ou científico que evidenciem que os votos no sistema majoritário ocorrem exclusivamente na pessoa do candidato, desconsiderando os ideais e valores defendidos pelos partidos políticos. Se o número de identificação do candidato é o mesmo do partido, como saber se o eleitor votou no candidato ou na legenda? (Aro, 2018, p. 89)

Mesmo no sistema majoritário, onde os candidatos são eleitos com base no número absoluto de votos, a influência do partido pode se manifestar de diversas maneiras. A utilização do número do partido na urna, por exemplo, que cria uma associação visual direta entre o candidato e a agremiação política à qual está filiado.

A Constituição estabelece, no art. 14, § 3º, V, como condição de elegibilidade, a filiação partidária para ambos os sistemas, enquanto o artigo 17, § 1º, garante aos partidos políticos a autonomia para estabelecer normas de fidelidade e disciplina (Barros, 2021). Esses dispositivos indicam claramente que o sistema democrático representativo no Brasil tende fortemente para a “partidocracia” (Britto, TSE, 2007).

Dessa forma, segundo a escolha do legislador constitucional, a prerrogativa de lançar candidaturas é exclusiva dos partidos políticos. Para participar da disputa eleitoral e angariar votos, o cidadão deve, necessariamente, filiar-se previamente a uma agremiação e ser eleito como candidato em uma convenção partidária, conforme disposto nos arts. 8º e 9º da Lei das Eleições. Esse pressuposto da filiação partidária constitui a evidência primordial do vínculo entre partido e mandato nos sistemas proporcional e majoritário.

Não basta, portanto, a mera intenção e vontade do interessado em se candidatar a um cargo eletivo. Tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, o vínculo entre um candidato e o partido pelo qual se candidata é o elemento mais robusto, senão o único, de sua identidade política. O candidato não existe fora do partido, e nenhuma candidatura é viável sem a filiação a um partido político.

A aplicabilidade da fidelidade partidária, centrada principalmente nos representantes proporcionais, tem gerado uma dicotomia no cenário político, dividindo os políticos em duas categorias distintas, como se um sistema fosse horizontal e outro vertical. Esse entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 5081/DF, ao fim e ao cabo, estabeleceu uma clara distinção entre aqueles que são obrigados a manter fidelidade estrita ao partido e outros que desfrutam de uma notável autonomia para trocar de agremiação política a seu bel-prazer.

Isto permite que depois de eleitos, os senadores massivamente se desfiliam dos partidos pelos quais concorreram, e seja cada qual um partido de um homem só, na propositalmente exagerada hipótese de que os 81 senadores venham a se desfiliar do partido e permanecer no Senado (Ferreira; Pádua, 2015, p. 246).

Nesse contexto, seguem os ensinamentos de Gabriela Rollemberg (2018, p. 146):

[...] a nossa Constituição Federal é clara quando define que os partidos políticos funcionam como elo entre os cidadãos e o governo, não apenas no sistema proporcional, como também no sistema majoritário. A relação “partido-eleitorrepresentante” exige respeito em ambos os sistemas, haja vista vivermos em uma democracia indireta, onde os partidos políticos ocupam posição de protagonismo. Eles são os verdadeiros fiadores de qualquer candidatura, seja ela majoritária ou

proporcional, e não apenas por concederem o tempo de televisão ou os recursos financeiros, mas principalmente por serem responsáveis pelo conteúdo das propostas apresentadas na eleição, as quais se espera sejam sempre construídas conjuntamente com seus filiados, de modo a traduzir o que consta do seu programa e Estatuto.

Independentemente do sistema eleitoral, é inadequado que um candidato eleito possa considerar o mandato eletivo como um bem de natureza privada, passível de ser obtido e exercido como uma propriedade pessoal.

Outra evidência contundente reside no fato de que, em ambos os sistemas eleitorais, os partidos desempenham um papel integral ao longo do processo eleitoral. Eles não apenas selecionam os candidatos para o pleito, mas também viabilizam o financiamento das campanhas, seja por meio de recursos privados ou públicos, destes últimos provenientes do Fundo Partidário (FP) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Ademais, os partidos figuram como critério determinante para a alocação de tempo de antena. Essa participação abrangente reforça a centralidade dos partidos em todo o processo eleitoral.

O mandato eletivo, por sua essência, possui uma função política e pública. Mesmo que pertençam a esferas distintas, a Constituição Federal expressamente proíbe o uso de qualquer prerrogativa pública em benefício de interesses particulares.

Como destacou sabidamente o Ministro Cesar Asfor, ao julgar a Consulta de n. 1.398/DF, “não se deve permitir que o mandato eletivo seja compreendido como parte do patrimônio privado de um indivíduo, sujeito a sua disposição, seja de forma onerosa ou gratuita. Isso contradiz a essência do mandato, cuja justificativa reside na função representativa de servir, ao invés de servir-se.”

Há quem diga, ainda, que o voto do Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, é inconsistente em sua essência, pois:

Por conseguinte, como foi observado na análise dos votos, em especial o voto do ministro relator, Luís Roberto Barroso, observa-se, pelo menos parcialmente, uma inconsistência, pois ele indica que “não há, na Constituição de 1988, qualquer previsão expressa da ‘regra da fidelidade partidária’”, e diz ainda que “o STF tradicionalmente considera que o artigo 55 contém rol taxativo de hipóteses de perda do mandato parlamentar, e, como se sabe, nele não se encontra a troca de partido por parlamentar”. Mais adiante, contudo, ele afirma que “no sistema proporcional há fundamento constitucional consistente para a sua construção jurisprudencial; porém, no sistema majoritário não há”. Dessa maneira, o voto, afinal, contradiz a norma de início citada. Além disso, o ministro relator não explica, em face dessa contradição, como a jurisprudência poderia ser construída. Parece, portanto, que ele apenas deseja justificar uma decisão anterior, a de 2007, quando do julgamento dos Mandados de Segurança nos s 26.602, 26.603 e 26.604, por meio do qual se

alterou o entendimento do STF sobre o tema – entendimento esse que durava desde 1989 (Filho; Rocha, 2020, p. 51).

É o que adverte Raimundo Neto (2019, p. 142):

Se, no entanto, o critério da utilização de voto de legenda e voto dos demais candidatos fosse determinante para conferir ao sistema proporcional a exigência de fidelidade por desfiliação partidária, na interpretação do STF (MS 26603) e do TSE (CTA 1398 e Res. 22.610), aqueles que atingissem isoladamente o número de votos necessários para a conquista de uma vaga partidária nas eleições proporcionais deveriam ser excepcionados, com justa causa, para mudança partidária, uma vez que perfizeram os votos necessários a sua eleição pessoal (Resolução 22.610 do TSE ou pelo artigo 22A da Lei 9.096/95, com as alterações da Lei 13.165/2015), o que não ocorreu. Não há qualquer exceção apontada nesse sentido.

Conforme destacado por Neto, alguns candidatos eleitos pelo sistema proporcional alcançam a vitória sem depender da utilização de votos da legenda, ou seja, dos votos destinados ao partido. Em uma perspectiva hipotética, esses candidatos assemelham-se aos eleitos pelo sistema majoritário, uma vez que a justificativa reside na ausência de transferência automática dos votos do partido. No entanto, é crucial salientar que, ao contrário do eleito pelo sistema majoritário, o candidato vitorioso pelo sistema proporcional não usufrui da mesma liberdade para mudar de partido a qualquer momento sem incorrer na perda do mandato, mesmo que não tenha utilizado os votos da legenda.

Pádua, em sua obra, ressalta que a ADI 5081/DF se assemelha a um recurso de Embargos de Declaração com efeitos infringentes interposto contra a própria decisão do Supremo Tribunal Federal:

Observe-se o disfarce da referida ADI 5081, que se (re)volta contra a “Resolução do TSE”, acima mencionada, mas na verdade se parece muito mais com Embargos de Declaração “Póstumo-Extemporâneo” com efeitos infringentes, e, em algum sentido, com uma ADI contra as próprias decisões do Supremo, se tivermos em mente que a Resolução do TSE está baseada, toda ela, nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 – inclusive citados no preâmbulo da referida resolução (Pádua, Ferreira, 2015, p. 245).

A disparidade no contexto defendido pelo Ministro Barroso revela uma situação em que há um peso para duas medidas, evidenciando uma incongruência nas interpretações sobre a fidelidade partidária para ambos os sistemas.

Gabriela Rollemberg aponta que *“o eleitor também leva em conta as principais bandeiras defendidas pelo partido político ao escolher seu representante majoritário, o que lhe permite certas expectativas quanto às decisões vindouras”* (2018, p. 147).

Na mesma linha, Adriano Ferreira assevera que o voto condutor do acórdão da Suprema Corte *“ignorou que parte do eleitorado pode ter conferido seu voto a determinado candidato justamente por encontrar-se vinculado a um partido político, cujo modo ideal de estruturar e funcionalizar o Estado se alinham com sua visão particular”* (Ferreira, 2018, p. 77-78).

Concordamos, no entanto, com os pontos ressaltados no voto do Ministro Barroso, especialmente quando destaca que *“é absolutamente incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário com votação extraordinária e, durante seu mandato (muitas vezes logo no seu início), migre para outro partido que em nada colaborou para a sua eleição.”* *“A infidelidade partidária, principalmente na proporção assumida no Brasil, representa um completo desvirtuamento do sistema proporcional, da democracia representativa e da soberania popular.”* *“Portanto, a alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi oportuna, pois a regra da fidelidade partidária busca corrigir graves problemas do sistema eleitoral”*.

Independentemente do sistema eleitoral adotado, os partidos políticos desempenham um papel central na democracia moderna. Estão intrinsecamente ligados ao processo eleitoral, incumbindo-se de diversas responsabilidades cruciais para o funcionamento do sistema representativo. Desde a filiação de eleitores, a escolha de candidatos por meio de convenções, até o apoio durante o período de campanha, os partidos desempenham um papel fundamental na formação e execução de mandatos. Além disso, têm a importante função de fiscalizar os eleitos, cobrando a realização das promessas feitas ao eleitorado. Vale destacar ainda que os partidos exercem um papel de aglutinadores sociais, promovendo a conscientização política, reunindo os cidadãos em torno de ideias comuns e facilitando a comunicação entre a sociedade e o Estado. Assim, menosprezar a relevância dos partidos na democracia seria desconsiderar a complexa teia de funções que desempenham para garantir a representatividade e a participação efetiva dos cidadãos no processo democrático.

Essa diferença na aplicação da fidelidade partidária contribui para uma dinâmica política complexa e aparentemente desigual.

A abordagem do Ministro Barroso, ao sustentar seu voto com base em evidências, em detrimento de elementos práticos e da interpretação jurídica, suscita críticas no contexto jurídico. Essa postura abre margem para decisões subjetivas e de interpretações casuísticas, comprometendo a segurança jurídica. A fundamentação estritamente baseada

em evidências, sem a devida ancoragem nos princípios legais, pode, em tese, gerar incertezas quanto aos critérios aplicados nas decisões judiciais, afetando a previsibilidade do sistema jurídico e a confiança na imparcialidade das decisões.

Seria prudente e justo estender as condições estabelecidas pelo artigo 22-A da Lei 9.096 a candidatos eleitos pelo sistema majoritário, da mesma forma como é aplicado aos proporcionais. Poderia ser aplicado as mesmas condições e circunstâncias nas quais um político pode desligar-se de uma legenda sem incorrer em perdas de mandato. Ao incorporar essa abordagem aos candidatos majoritários, criar-se-ia um ambiente político mais equitativo e coeso, promovendo a liberdade de escolha para todos os representantes eleitos, independentemente do sistema pelo qual conquistaram seus cargos. Isso não apenas reforçaria a autonomia dos políticos, mas também contribuiria para uma democracia mais transparente e alinhada com os princípios fundamentais do sistema representativo.

Além do mais, essa perspectiva destaca a importância do equilíbrio entre a análise contextual e o respeito aos fundamentos legais para garantir a integridade e a coerência do ordenamento jurídico.

Embora no sistema majoritário, a competição seja em um âmbito mais direto e pessoal, homem a homem, candidato versus candidato, como é defendida, a reduzida dependência em relação ao partido não implica em total independência. É crucial salientar que a mera vontade do cidadão de se candidatar não é suficiente; é imprescindível que ele seja aceito, avalizado e escolhido pelo partido político. Isso destaca a relação entre o candidato e a agremiação partidária no contexto do processo eleitoral

“Não se trata de uma liberdade que permite a metamorfose do candidato em uma espécie de ave migratória, sem se preocupar com as estações políticas”, como bem pontuou o Ministro Carlos Ayres Brito no julgamento da Consulta 1.407/DF.

Nesse contexto, parece desarmonioso que esse cenário deturpado seja aplicado apenas a um sistema e não a ambos. Em outras palavras, o adágio popular: “Pau que dá em Chico, dá em Francisco” ressoa de maneira pertinente ao caso em análise.

5 CONCLUSÃO

Ao longo de décadas, desde 1989 até a presente data, o tema da fidelidade partidária tem sido objeto de intensos debates, envolvendo diversas correntes jurídicas e doutrinárias. No entanto, apesar das discussões contínuas, ainda não foi estabelecida uma base sólida capaz de sustentar de maneira inequívoca o entendimento atual sobre o tema. As divergências persistem, refletindo a complexidade e a falta de consenso em torno das relações entre os mandatos eletivos, os partidos políticos e os representantes eleitos. A ausência de uma fundamentação consolidada evidencia a natureza multifacetada e em constante evolução desse tema crucial para o cenário político e jurídico.

Ao longo desse período, teses foram formuladas tanto em favor quanto contra a aplicação do princípio. No primeiro julgamento, a controvérsia se concentrou na ausência de uma abordagem explícita sobre a fidelidade partidária na Constituição de 1988, levantando a possibilidade de que essa omissão pudesse ter origem no contexto de incertezas vivenciado em 1964.

Em 2007, embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha negado a concessão da ordem, houve uma mudança de jurisprudência e, ao alinhar-se à compreensão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o STF passou a reconhecer o direito da agremiação partidária em preservar as vagas conquistadas por meio do sistema proporcional e, posteriormente, ao sistema majoritário.

Já em 2015, numa significativa mudança jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao acolher os argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral da República (PGR), reformulou o antigo entendimento e consolidou que o artigo 55 da Constituição Federal continha um rol taxativo de hipóteses de perda do mandato parlamentar e que a troca de partido por parte do parlamentar não estava contemplada nesse rol.

Nessa viragem de entendimento, a Suprema Corte destacou que o vínculo entre partido e mandato é consideravelmente mais tênue no sistema majoritário em comparação ao proporcional. Essa distinção não apenas decorre da inexistência de transferência de votos, mas também da circunstância de que, nas eleições majoritárias, a votação se concentra primordialmente na figura do candidato, e não no partido.

A decisão proferida pelo STF marcou uma mudança substancial na interpretação sistemática e principiológica que, até então, justificava a aplicabilidade do princípio da

fidelidade partidária ao sistema majoritário. Esse novo entendimento promoveu uma diminuição significativa da importância previamente atribuída aos partidos políticos, ressaltada em decisões e debates anteriores.

Até a presente data, o entendimento prevalecente é de que o princípio da fidelidade partidária não se aplica aos eleitos pelo sistema majoritário. Essa posição foi consolidada e até sumulada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme estabelecido na Súmula 67.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou variações em seus posicionamentos ao longo do tempo. Em 1989, inicialmente, defendeu o reconhecimento da infidelidade partidária, mas em 2007, manifestou-se pela não aplicabilidade da fidelidade no sistema jurídico, sugerindo, em último caso, que os efeitos fossem modulados a partir da data do julgamento. Em 2015, a PGR foi autora da Ação que estabeleceu o entendimento atual, qual seja, da inexistência da fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário. Na recente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada pelo PSDB, a PGR emitiu parecer pelo retorno e extensão da fidelidade partidária a todos os *players* do processo eleitoral, independentemente de terem sido eleitos pelo sistema proporcional ou majoritário.

A imposição mais restritiva da fidelidade partidária aos representantes proporcionais deu origem a dois grupos distintos de políticos. Um desses grupos está vinculado a uma lealdade partidária mais rígida.

Por outro lado, existe outra categoria de políticos, notadamente aqueles eleitos pelo sistema majoritário, que gozam de uma emancipação e liberdade considerável em relação ao mandato. Estes políticos possuem a capacidade de mudar de partido sem as restrições e penalidades que muitas vezes recaem sobre os proporcionais. Essa liberdade de movimento político resulta em uma maior flexibilidade para esses representantes, mas também levanta questões sobre a consistência ideológica e a coerência partidária.

Essa dicotomia ressalta as diferentes dinâmicas e exigências enfrentadas por esses dois conjuntos de representantes no contexto político, refletindo a complexidade da aplicação da fidelidade partidária em diferentes contextos eleitorais. É crucial ressaltar que, em ambos os sistemas eleitorais, todos os políticos estão vinculados a partidos políticos, usufruem de recursos do fundo eleitoral e partidário, têm acesso ao tempo de televisão e estão sujeitos às mesmas resoluções eleitorais. Além disso, todos prestam contas no mesmo sistema, destacando a uniformidade de certos aspectos do processo político que transcende a distinção entre os sistemas majoritário e proporcional.

Essa independência permite que os eleitos pelo sistema majoritário se tornem, de certa forma, autônomos como se fossem seus próprios partidos políticos.

Reconhece-se que, no primeiro sistema, o proporcional, se observa a concretização do coletivo partidário em prol do desempenho individual dos candidatos. Já no segundo sistema, o majoritário, a competição se dá em um âmbito mais direto e pessoal, homem a homem, candidato versus candidato. No entanto, é crucial destacar que essa menor dependência eleitoral do partido no segundo não implica independência total. Não significa a ausência de identificação ideológica partidária ou coligacional, resultando em uma desvinculação representativa que abrange desde o povo até o próprio partido.

A reduzida dependência em relação ao partido não implica em total independência.

O entendimento da inaplicabilidade da fidelidade partidária ao sistema majoritário, embasado no julgamento da ADI 5081/DF, revela-se como uma posição não só questionável, mas também sujeita a mudanças no cenário jurídico. Essa oscilação e reviravolta sinalizam a reconhecida instabilidade e falta de solidez na interpretação do tema, denotando que a aplicabilidade da fidelidade partidária é uma questão que requer uma análise mais abrangente e, possivelmente, uma revisão na busca por uma abordagem mais coesa e justa em relação a todos os representantes eleitos.

Considerando a dinâmica da composição do próprio tribunal, dada a natureza interpretativa das decisões judiciais, o entendimento acerca desse tema pode ser revisto a qualquer momento, especialmente em consonância com as mudanças políticas no cenário brasileiro. A depender da composição e posicionamento dos ministros do STF, as interpretações legais podem ser reavaliadas, o que ressalta a variabilidade desse entendimento ao longo do tempo e a necessidade de uma abordagem jurídica mais estável e consistente em relação à fidelidade partidária em ambos os sistemas eleitorais.

A relativização do instituto da fidelidade partidária, por um entendimento desprovido de fundamentação jurídica sólida, negligencia a compreensão de que o mandato representativo constitui um projeto coletivo, concebido por partidos, candidatos e eleitores. Esse projeto requer, para plena eficácia do sistema democrático, uma correlação entre os valores defendidos durante a campanha e a atuação dos mandatários.

A coerência e a robustez das decisões judiciais dependem da aplicação consistente do arcabouço normativo, garantindo a previsibilidade e a estabilidade no sistema jurídico. A ausência desse embasamento legal pode resultar em incoerência argumentativa, tornando a decisão mais suscetível a contestações e questionamentos quanto à sua

consistência. Nesse sentido, a busca por um equilíbrio entre as evidências apresentadas e os fundamentos jurídicos é essencial para fortalecer a integridade e a credibilidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

A obrigatoriedade da filiação partidária como requisito de elegibilidade e a vinculação dos mandatos parlamentares aos partidos são elementos fundamentais para a representação popular, e sua subversão distorce os princípios democráticos.

Portanto, a conclusão é que os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de não aplicar o dever de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário e de não “penalizar” o parlamentar infiel, carecem de consistência, uma vez que são fundamentados em conjecturas frágeis e imaginárias. Essas suposições, sujeitas a revisões a qualquer momento, revelam-se dependentes do contexto político vigente e da composição específica da Suprema Corte.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

ARAS, Antonio Augusto Brandão de. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 10. ed., 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Julgamento não finalizado. ADI 6.574/DF. Plenário. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6017661>. Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.602. Impetrante: Partido Popular Socialista - PPS. Relator: Min. Eros Grau. Distrito Federal, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513855>, Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.603. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513846>, Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.603. Impetrante: DEMOCRATAS. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Distrito Federal, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514122>, Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Processo nº 20.927, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11.10.1989, DJ, 15 abr. 1994. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. 12. ed. Brasília: TSE, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta. Processo nº 1.398, Resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, DJ, v. 1, p. 143, 08 maio 2007. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2023.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CERVI, Emerson Urizzi; [et. al.]. **Federação partidária: uma reforma eleitoral e política**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e compliance: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo. Atlas, 1995.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã**. Florianópolis: Habitus, 2020.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

KEYSAR, Alexander. **O direito de voto: a controversa história da democracia nos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

KLEIN, Antonio Carlos. **A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). **Coligações Partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed UNESP, 2010.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed UNESP, 2005.

MEZZAROBA, Orides. **Teoria geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo**. Lisboa: AAFDL, 2017.

ROEDER, Karolina Mattos; BRAGA, Sérgio. **Partidos políticos e sistemas partidários**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

SCHILINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos Fundamentais**. Tradução: Antônio Francisco de Sousa; FRANCO, António. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – EdUSP, 2021.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.