

PERDA DO MANDATO ELETIVO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA

TAFFAREL DE ALMEIDA FERREIRA¹
ARCÊNIO PIRES DA SILVEIRA²

RESUMO: Os tribunais eleitorais vêm julgando casos que acabam resultando em perda de mandato por infidelidade partidária. Esse assunto vem ganhando cada vez mais destaque em jornais e discussões jurídicas, justamente por ser uma norma que lida com um dos principais pilares da sociedade contemporânea: a democracia. Este artigo procura analisar sob a ótica da ciência jurídica os critérios adotados pelos tribunais para a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária.

PALAVRAS-CHAVE: Infidelidade Partidária. Mandato eletivo. Democracia.

ABSTRACT: Electoral courts has come judging cases that eventually result in removal from office by party unloyalty. This issue is gaining more prominence in newspapers and legal discussions, precisely because it is a standard that deals with one of the main pillars of contemporary society: democracy. This paper analyzes from the perspective of the legal science the criteria used by the courts to remove the elective office by party unloyalty.

KEYWORDS: Party unloyalty. Elective Office. Democracy.

INTRODUÇÃO

Sobre os cacos da Ditadura Militar surgiu a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988. Na busca de não cometer erros passados, que tanto custaram ao povo brasileiro, a nova Carta Magna privilegiou em todo seu texto o instituto da democracia. Tudo o que se queria era garantir a tão falada "liberdade" e representatividade dos anseios populares.

Então, surgiu dessa vontade geral o princípio do pluralismo político, representado pelos partidos. Agora era livre a criação de partidos de acordo com qualquer ideologia. As

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade Alfredo Nasser. Advogado.

² Professor de Direito Civil, Processo Civil e Prática Forense da Faculdade Alfredo Nasser. Pós-Graduado em Direito Processual. Advogado.

agregiações elaboravam seus próprios regimentos e possuíam diversas prerrogativas. As pessoas poderiam se filiar livremente, de acordo com suas ideologias, porque os partidos políticos eram suas vozes e podiam falar o que quisessem.

Porém, na prática não foi bem assim. Os brasileiros passaram a se filiarem não somente por conta das ideias partidárias, mas também por causa dos benefícios individuais que cada agregiação poderia melhor oferecer em determinado momento. Com isso, os mandatos passaram a ser negociados, e era comum a troca desenfiada de partidos.

Até então, nenhuma norma havia interferido na questão de fidelidade partidária, mas os dados exorbitantes de desfiliação indiscriminada resultaram em uma Consulta ao TSE que questionava a quem realmente pertencia os mandatos políticos.

O entendimento do Tribunal foi de que os partidos políticos, instituições eminentemente democráticas, eram os verdadeiros donos dos mandatos, e que para os políticos se desfilarem das agregiações deveria haver a presença de pelo menos uma das hipóteses de justa causa, sob pena de perda do mandato.

Desde então, os tribunais eleitorais vêm julgando casos que acabam resultando em perda de mandato por infidelidade partidária. Dessa forma, esse assunto vem ganhando cada vez mais destaque em jornais e discussões jurídicas, justamente por ser uma norma que lida com um dos principais pilares da sociedade contemporânea: a democracia.

1. PARTIDOS POLÍTICOS

A atual Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, em seu *caput* do artigo primeiro diz que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. A Carta Magna se preocupa em deixar bem claro, logo no início, o regime adotado pelo país: a democracia. De acordo com o linguista Antônio Houaiss (2001) o termo democracia deriva do grego *demos* (povo) e *kratos* (para poder, autoridade) – *demokratia* – ou governo do povo. Para o autor, democracia recebe vários significados:

Governo em que o povo exerce a soberania; sistema político cujas ações atendem aos interesses populares; governo no qual o povo toma as decisões importantes a respeito das políticas públicas, não de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios permanentes de legalidade; sistema político comprometido com a igualdade ou com a distribuição equitativa do poder entre todos os cidadãos e governo que acata a vontade da maioria da população, embora respeitando os

direitos e a livre expressão da maioria. Diante de tantas definições, uma segue unânime, a que considera como democracia a participação igualitária da população. (HOUAISS, 2001, p. 935)

Porém, para chegar até a Constituição de 1988 o Brasil caminhou por uma longa estrada. A história do país é marcada por exclusões políticas. Quando a Assembleia Constituinte se reuniu para elaborar a Carta Magna de 88, o Brasil acabara de sair de uma Ditadura Militar que havia perdurado por mais de duas décadas. Com o país livre do poder despótico militar, a maior preocupação dos constitucionalistas era garantir direitos fundamentais e estabelecer um verdadeiro regime democrático, com a efetiva participação popular.

Convergente com esses ideais a cerca da democracia, a nova Constituição garantia, de acordo com Paulo Bonavides no livro *Curso de Direito Constitucional* (1996), o exercício da função governativa pela vontade soberana do povo, que decidiria, direta ou indiretamente, todas as questões do governo, de tal sorte que o povo sempre seria o titular e o objeto, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo poder legítimo.

Bonavides (1996) citou as duas formas de participação popular na República Federativa Brasileira: direta ou indireta. Na primeira, o povo exerce por si só os poderes de governo, fazendo leis, administrando e julgando, através de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na forma indireta o povo outorga o poder decisório a seus representantes eleitos periodicamente e com mandatos temporários. A forma indireta, de acordo com o autor, é resultado da complexidade social, da explosão demográfica e da extensão territorial brasileira.

Para escolher seus representantes a sociedade brasileira utiliza dois sistemas eleitorais. Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira, no livro *Direito Eleitoral Esquematizado* (2012), citam o sistema majoritário e o proporcional. No primeiro caso, o candidato que conseguir a maioria dos votos é eleito, como acontece com os cargos do Poder Executivo, por exemplo. Já no sistema proporcional, para algum candidato se eleger, leva-se em conta o quociente eleitoral e o quociente partidário.

No sistema proporcional, o cálculo do quociente eleitoral se dá pela divisão de votos válidos no local pelo número de mandatos disponíveis. Daí, utiliza-se o número de votos que cada partido ou coligação recebeu e divide pelo quociente eleitoral. O resultado desse cálculo representa a quantidade de cargos que cada partido ou coligação partidária terá garantido no

plenário. De acordo com esse número, também chamado de quociente partidário, os mais bem votados de cada agremiação vão preenchendo as vagas de forma decrescente.

Dessa forma, a eleição atende ao princípio constitucional que prevê o pluralismo político. A ideia do sistema proporcional é garantir às diversas opiniões entre as quais se repartem os eleitores, representatividade em números proporcionais às suas respectivas forças. Ou seja, ele foi formulado para que o Poder Legislativo represente as vozes da população, até mesmo das minorias, e assim garanta a democracia.

No Brasil, os candidatos a mandatos eletivos são organizados em partidos políticos. Os autores Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira oferecem uma definição para as agremiações partidárias:

Portanto, partido político, em sua essência é um fragmento do pensamento político da nação, cujos adeptos ou simpatizantes se vinculam a ideologias por afinidade, buscando o exercício do poder (situação) ou a fiscalização dos detentores desse poder (oposição), sem prejuízo de atividades administrativas e institucionais. (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2012, p.252).

O autor Ari Ferreira de Queiroz, na obra *Direito Eleitoral* (2004, p.266), diz que "partido político é o vocábulo indicado para designar a organização que tem por finalidade agregar ou arregimentar elementos para defesa de programas e princípios políticos, notadamente para sufragar os nomes de seus membros aos cargos eletivos." Logo, partidos políticos são reuniões de nomes que defendam os mesmos ideais, possibilitando a participação efetiva no processo eleitoral, concorrendo a cargos e propagando uma ideologia.

Já o autor Fernando Gurgel Pimenta defende que: "Nesse contexto teórico, partido é o grupo formal, juridicamente personalizado, que assume explicitamente um programa para a organização do Estado e exercício do poder estatal, empenhando-se em realizá-lo" (Pimenta, 2008, p.31). O autor defende a posição de que ao final, quem exerce os projetos políticos e executa as políticas públicas são os partidos políticos. Entidades juridicamente e politicamente organizadas.

1.1 CARACTERÍSTICAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são regulamentados pela Lei 9.096/95. Ela dispõe normas que vão desde a criação das agremiações até fidelidade e disciplinas partidárias. De acordo com a legislação, o primeiro passo para qualquer cidadão que deseje criar um novo partido político é

reunir pelo menos, cento e um eleitores com domicílios eleitorais distribuídos em no mínimo um terço dos estados brasileiros. Juntos, eles devem elaborar e assinar o estatuto do novo partido, além de eleger seus dirigentes partidários, de acordo com as regras definidas pelo estatuto.

Os novos dirigentes devem publicar no Diário Oficial da União todo o teor do programa e do estatuto do partido. Posteriormente, a nova legenda deve fazer um requerimento de registro público do partido no cartório cível de Brasília. Esse requerimento deve ser subscrito pelos fundadores do partido, com seus respectivos nomes completos, naturalidade, número do título eleitoral, com zona, sessão, município e estado, profissão e endereço residencial, acompanhando uma cópia autenticada da ata da reunião de fundação do partido, exemplares do Diário Oficial que publicou o programa e o estatuto, indicação do nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

Com o registro em mãos, o partido adquire personalidade jurídica provisória, podendo exercer todos os atos que lhes são inerentes. O próximo passo para a criação é a busca pelo apoio de eleitores que correspondam a pelo menos 0,5% dos votos válidos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados. Hoje, isso equivale a cerca de 500 mil votos

O apoio dos eleitores deve ser distribuído em pelo menos um terço dos estados brasileiros, e em cada um deles deve representar, no mínimo 0,1% do respectivo eleitorado que haja efetivamente votado. Esse é um momento importante para a democracia, que demonstra o quantitativo de cidadãos que se identifica e que poderá ser representado pelo partido.

Após todo esse procedimento, deve ser feito o registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mediante requerimento assinado pelo dirigente nacional do partido. Acompanhando esse requerimento, é necessário levar exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidário inscritos no registro civil, certidão do registro civil da pessoa jurídica expedida pelo cartório competente e certidões dos cartórios eleitorais que comprovem o mínimo de apoio exigido.

Assim que o registro no TSE for protocolado, o tribunal vai distribuir o processo a um relator. O processo deve ser analisado e eventuais falhas deverão ser sanadas no prazo máximo de dez dias. Só assim o Tribunal registrará o estatuto do partido político.

Posteriormente, deve ser feita uma comunicação ao Tribunal Superior Eleitoral com os nomes dos integrantes dos órgãos diretivos do partido de âmbito nacional. E, ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) com os nomes dos integrantes dos órgãos diretivos do partido de âmbito estadual, municipal e zonal.

Esse procedimento burocrático visa garantir a legalidade e a credibilidade das agremiações partidárias. Afinal, essas instituições possuem grande importância para efetivação do Estado Democrático de Direito e são o principal elo entre os cidadãos e seus representantes.

A Lei 10.825/2003 alterou a redação ao art. 44 do Código Civil de 2002 e definiu a natureza jurídica dos partidos políticos:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações;

IV – as organizações religiosas; (Acrescentado pela L-010.825-2003)

V – os partidos políticos. (Acrescentado pela L-010.825-2003)

VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (Acrescentado pela L-012.441-2011)

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. (Acrescentado pela L-010.825-2003)

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (Reordenado pela L-010.825-2003)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Acrescentado pela L-010.825-2003).

A inclusão dessa definição no Código Civil visa ampliar o princípio constitucional da liberdade de associação. Ele propõe a desburocratização do sistema e deixa a cargo dos estatutos das agremiações o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos. Além de que, essa mudança legislativa permite que eles definam a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas, reduzindo assim a interferência normalizadora em entidades eminentemente democráticas. Prorrogou-se também, por mais um ano o prazo de adaptação dos atos constitutivos das pessoas jurídicas de direito privado.

O artigo 17, § 2º da Constituição Federal dispõe que os partidos políticos após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, sendo esse registro feito em até um ano antes das eleições.

Depois de ser constituído, os partidos podem concorrer às eleições, fazer uso do fundo partidário, ter acesso gratuito a rádio e televisão e ainda ter exclusividade do seu nome, sigla e símbolos.

O dinheiro do fundo partidário advém de multas, doações, destinações legais e dotações orçamentárias. O partido registrado pode utilizar esse fundo para custear toda sua estrutura e despesas decorrentes do processo eleitoral.

O partido político também tem acesso gratuito à televisão e rádio para divulgação dos seus programas partidários. Esse direito passa a ser vedado no 2º semestre do ano eleitoral.

As agremiações partidárias podem se coligar para disputar as eleições. Coligação é a reunião de dois ou mais partidos para lançar candidatos comuns às eleições, obedecendo a mesma circunscrição e objetivos, atendendo assim, a razões de conveniências partidária com o de fim de conquistar o poder.

As coligações podem ser feitas tanto na eleição proporcional, quanto na majoritária, obedecendo as normas constantes na legislação eleitoral.

1.2 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Antes da atual organização, o Brasil passou por vários regimes políticos e, em cada um desses momentos, a configuração partidária foi diferente. Fernando Gurgel Pimenta na obra *Guia Prático da Fidelidade Partidária* (2008) lembra que no Império, a política se organizou em torno de dois partidos: o Partido Conservador, centralizador, e o Partido Liberal, provinciano. Com o advento da República Velha, o pluripartidarismo foi instituído e os partidos se regionalizaram. No entanto, os que mais se destacaram foram o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro.

O autor cita que depois da década de 1920, surgiram agremiações nacionais influenciadas por ideologias: o PCB, de ideologia marxista e a AIB, de viés fascista. Porém, no Estado Novo todos os partidos foram extintos e lançados à ilegalidade, só restabelecendo a ordem democrática no período populista, quando o pluripartidarismo foi reinstituído. Nesse período, a polarização se deu pelos partidos de inspiração getulista (PSD e PTB) e os antigetulistas, tendo como principal representante a UDN.

Com a instauração do regime militar no Brasil, foi baixado o Ato Institucional número 2 (AI-2) em 27 de outubro de 1965, extinguindo todos os partidos existentes e instituindo o bipartidarismo. A ARENA era o partido de situação e sustentáculo do regime, enquanto o MDB concentrava a oposição (2008). No entanto, a ideia de se ter dois partidos só servia para legitimar a ditadura militar, visto que a oposição não tinha força para defender suas ideias, sendo apenas "para inglês ver".

Gurgel Pimenta continua o desenrolar de suas ideias afirmando que a atual configuração política brasileira surgiu, de forma geral, no início da década de 1980, após a edição da Lei nº 6.767/1979, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e reinstaurou o regime pluripartidário.

A ARENA se transformou em PDS, e seus herdeiros políticos hoje são o PP e o DEM. Por sua vez, o MDB adicionou um "P" à sigla e é o atual Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

De acordo com a página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral, hoje no Brasil existem trinta partidos políticos legalizados, nas mais diversas orientações ideológicas.

O PMDB foi fundado em 1980 e reuniu uma grande quantidade de políticos que integravam o MDB na época do governo militar. Considerado por parte dos eleitores como o principal representante da redemocratização do país, no início da década de 1980 ele foi o vencedor em grande parte das eleições ocorridas no período pós regime militar.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro chegou ao poder nacional com José Sarney, que tornou-se Presidente da República após a morte de Tancredo Neves. Com o sucesso do Plano Cruzado, em 1986, o PMDB conseguiu eleger a grande maioria dos governadores naquelas eleições. Após o fracasso do Plano Cruzado e a morte de seu maior representante, Ulysses Guimarães, o PMDB entrou em declínio. Muitos políticos deixaram a legenda para integrar outras ou fundar novos partidos. A principal legenda fundada pelos dissidentes do PMDB foi o PSDB (PMDB, 2013).

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi fundado no ano de 1988 por políticos que saíram do PMDB. Eles discordavam dos rumos que o partido estava tomando na elaboração da Constituição daquele ano. Políticos como Mario Covas, Fernando Henrique Cardoso, José Serra e Ciro Gomes defendiam o parlamentarismo e o mandato de apenas quatro anos para Sarney. De base social-democrata, o PSDB cresceu muito durante os dois

mandatos de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República. Hoje, é a principal força de oposição ao governo atual (PSDB, 2013).

Já o Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu junto com as greves e o movimento sindical no início da década de 1980, na região do ABC Paulista. Ele apareceu no cenário político para ser uma grande força de oposição e representar os trabalhadores e as classes populares. De base socialista, o PT defendia a reforma agrária e a justiça social. Atualmente, governa o país a mais de 10 anos através do presidente Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (PT, 2013).

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) surgiu em 17 de junho de 1979, em Lisboa, fruto do encontro dos trabalhistas no Brasil com os trabalhistas no exílio, liderados por Leonel Brizola. Seu objetivo era reavivar o PTB, Partido Trabalhista Brasileiro, criado por Getúlio Vargas, presidido por João Goulart e proscrito pelo Golpe de 1964 (PDT, 2013).

O Partido Comunista do Brasil (PC do B) foi fundado em 25 de março de 1922 e foi colocado na ilegalidade na época do regime militar (1964 a 1985). Mesmo assim, políticos e partidários do PC do B entraram nas fileiras da luta armada contra os militares. O PC do B voltou a funcionar na legalidade somente em 1985, durante o governo de José Sarney. Esse partido tem como bandeiras principais a luta pela reforma agrária, distribuição de renda e igualdade social (PC do B, 2013).

O Partido da República (PR) foi criado em 24 de outubro de 2006 com a fusão do PL (Partido Liberal) e PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional). O Partido Liberal entrou em funcionamento no ano de 1985, reunindo vários políticos da antiga ARENA e também dissidentes do PFL e do PDS (PR, 2013)

O Democratas (DEM) é o antigo PFL (Partido da Frente Liberal). Este foi registrado em 1984 e contou com a filiação de vários políticos dissidentes do PDS. O PFL forneceu apoio e sustentação política durante os governos de José Sarney, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Atualmente faz oposição ao atual governo (DEM, 2013).

Existe também o Partido Popular Socialista (PPS). Antigo Partido Comunista Brasileiro, que mudou de nome depois da queda do muro de Berlim e do fim do socialismo. Assim como muitos outros partidos, ele se desvinculou do nome "comunista" e em 1922 transformou-se em PPS. Houve também mudanças nas bases ideológicas, aproximando o partido para um viés mais social-democrata (PPS, 2013).

A página eletrônica do TSE (2013) apresenta dados de fundação de todos os partidos brasileiros. O Partido Progressista (PP) foi criado em 1995. Sua base é composta de políticos do antigo PDS, remanescentes da antiga ARENA.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) foi fundado em 1947 e defende ideais socialistas. Seus principais representantes na atualidade estão no Pernambuco e Ceará.

Com o mesmo viés, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), fundado em 1994 por dissidentes do PT, defende o fim do capitalismo e a implantação do socialismo no Brasil. Tem como base os antigos regimes do Leste Europeu, e são favoráveis a uma maior participação social dos trabalhadores.

De base ideológica ecológica, o Partido Verde (PV) foi fundado em 1986. Seus integrantes lutam por uma sociedade sustentável e são favoráveis à qualidade de vida e formas alternativas de gestão pública. Lutam contra as ameaças ao clima e aos ecossistemas do nosso planeta.

O PTB - Partido Trabalhista Brasileiro - foi fundado no ano de 1979 e contou com a participação de Ivete Vargas, filha do ex-presidente Getúlio Vargas, defendendo a volta dos ideais nacionalistas.

Já o Partido Comunista Brasileiro (PCB), fundado em Niterói, 1922, defende o comunismo, baseado nas ideias de Marx e Engels. Ele é um partido de esquerda, contrário ao sistema capitalista e ao neoliberalismo, defendendo a luta de classes.

Também de esquerda, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) foi fundado em junho de 2004, por dissidentes do PT. É contrário ao sistema capitalista e ao neoliberalismo.

O Partido Social Democrático (PSD) foi fundado por políticos dissidentes do Partido Progressista e Democratas, em 21 de março de 2011.

Já o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) obteve registro definitivo em 18 de fevereiro de 1997. E o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) obteve o registro definitivo em 11 de outubro de 1994.

O PTC - Partido Trabalhista Cristão - obteve registro definitivo em 22 de fevereiro de 1990, enquanto o PSC - Partido Social Cristão - obteve em 29 de março de 1990. Já o Partido Trabalhista Nacional (PTN) foi refundado em 1995. E o Partido Social Liberal (PSL) obteve registro definitivo em 2 de junho de 1998.

O Partido Social Democrata Cristão (PSDC) surgiu em 5 de agosto de 1997. E o Partido da Mobilização Nacional (PMN) foi fundado em 1984.

O PCO - Partido da Causa Operária - teve sua criação aprovada pelo TSE em 30 de setembro de 1997. E o Partido Republicano Progressista (PRP) obteve o registro definitivo em 22 de novembro de 1991.

O PHS - Partido Humanista da Solidariedade - foi fundado em 20 de março de 1997.

O PRB - Partido Republicano Brasileiro - foi fundado em 25 de agosto de 2005. Já o Partido Pátria Livre (PPL) teve sua criação aprovada em 4 de outubro de 2011. E por último o Partido Ecológico Nacional (PEN), que teve sua criação aprovada em 19 de junho de 2012 (TSE, 2013).

2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Na teoria, as pessoas escolhem um partido político para se filiarem de acordo com a ideologia propagada pela agremiação. Na prática, o funcionamento não é bem assim. Até a Resolução 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral, era comum a troca de partidos de acordo com os interesses políticos vigentes em determinado momento, sem qualquer vínculo com os ideais partidários.

A troca de partido político por detentor de mandato eletivo, se tornou uma prática corriqueira na política brasileira, seja em troca de algum favor financeiro ou por quaisquer outras vantagens. Gurgel Pimenta (2008) ao citar o antropólogo Roberto Damata ressalta:

"No Brasil, os políticos trocam de partidos e parceiros com generosidade. Isto, no setor das relações pessoais, seria traição (cujo 'motor' é o ciúme, a outra 'cara' da lealdade). Já no setor dos elos amorosos, seria adultério, mas, no âmbito político, 'vencer significa trair e enganar'. Na política, traições são normais." (DAMATA, 2005, p.310 apud PIMENTA, 2008, p. 39)

A infidelidade partidária tornou-se uma situação tão preocupante que Roberto Amaral traz alguns dados alarmantes na obra *Manual das Eleições* (2002):

Na legislatura encerrada em 1994, os deputados mudaram 260 vezes de partido. Na legislatura iniciada em 1995, a bancada do PFL cresceu de 89 para 110 deputados, e a do PSDB cresceu de 62 para 95. Na legislatura que se iniciou em 1999, entre os dias 30 de janeiro e 1º de fevereiro - quando a posse - , 16 deputados já haviam abandonado a legenda pela qual tinham sido eleitos (AMARAL, 2002, p.592).

O Ministro das Relações César Asfor Rocha traz dados mais recentes sobre a infidelidade partidária:

Um levantamento preliminar dos Deputados Federais, eleitos em outubro de 2006, mostra que nada menos de trinta e seis parlamentares abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; desses trinta e seis, apenas dois não se filiaram a outros grêmios partidários e somente seis se filiaram a Partidos Políticos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. Por conseguinte, vinte e oito parlamentares, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes dos seus opositores, levando consigo, como se fossem coisas particulares, os mandatos obtidos no último prélio eleitoral. Apenas para registro, observe-se que dos si mesmos o quociente eleitoral (Consulta nº 1.398, TSE, 2007).

Essas informações ilustram o descomprometimento dos políticos brasileiros com as agremiações políticas. Sendo que, é graças à estrutura partidária que os candidatos obtém horário gratuito na televisão, desfrutam do fundo partidário em suas campanhas e são favorecidos com os votos da legenda, conseguindo assim vencerem as eleições.

Mas o que se observava, é que depois de eleitos, os políticos tratavam seus mandatos como propriedade privada e negociavam-no como bem queriam. Enquanto isso a lei nada fazia, não coibia nem penalizava os autores. Eles não sofriam para tanto nenhuma penalidade, deixando os partidos reféns de suas vontades.

2.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O instituto da fidelidade partidária foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional de 1969, à época da Ditadura Militar. Os militares buscavam manter a unidade em torno de sua bancada no Congresso Nacional, representado pelo ARENA.

Thales Cerqueira e Camila Cerqueira, em artigo publicado na Revista Jurídica *Consulex* (2008), lembra que a discussão surgiu em 1968, quando o Deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, conclamou o povo brasileiro a realizar um boicote ao militarismo. Ele pediu que a população não participasse das comemorações do sete de setembro, que se aproximava. Tal pronunciamento foi considerado provocativo pelos milicos, que exigiram a cassação do mandato do deputado.

Porém, a própria base governista dos militares se manifestou contrária. E mesmo com a bancada majoritária da Câmara Federal "apoiando-os", eles sofreram uma grande derrota política com a reprovação da proposta de cassação do mandato do deputado.

Mas a junta militar não deixou por menos. Em 1969, o Executivo (com plenos poderes, graças ao Ato Institucional Número Cinco) aprovou a Emenda Constitucional nº1 que estabelecia o instituto da fidelidade partidária. Essa emenda previa a perda do mandato caso o representante político viesse a se opor por atitudes ou pelo voto às diretrizes do partido pelo qual havia sido eleito:

Art. 152 (...) Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias 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 (EC nº1/1969).

Após a redemocratização do país, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, retirou do ordenamento jurídico o instituto da fidelidade partidária. Assim, ficou revogada a previsão legal de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

Só com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ressurgiu o instituto da fidelidade partidária no ordenamento jurídico nacional. Porém, o panorama é outro. Dessa vez, o instituto foi inspirado no fortalecimento dos partidos políticos, pilares da redemocratização. Logo, a Constituição não remeteu a regulamentação da fidelidade à lei ordinária, mas ao estatuto de cada partido. A Carta Magna deixou a cargo das agremiações partidárias a faculdade de estabelecer como deveria funcionar internamente o mecanismo de controle sobre as decisões de seus representantes eleitos.

Nas hipóteses enumeradas no art. 55 da Constituição não se encontra a perda de mandato por ato de infidelidade.

Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado (CF, 1988).

Para Cerqueira e Cerqueira (2008), como consequência dessa omissão constitucional, o mandato acaba se transformando em propriedade privativa do representante político, tornando o instituto da fidelidade partidária ineficaz. Os autores lembram que o representante só poderá ser punido com, no máximo, a expulsão da agremiação, sem acarretar qualquer prejuízo em relação ao controle sobre o mandato, e defendem: "A falta de previsão legal permite que os representantes eleitos pelos partidos mudem de legenda sem sofrer qualquer tipo de sanção jurídica, diretamente relacionada com a perda do mandato" (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2008, p.33).

Agravando a situação, o voto de legenda e o sistema proporcional possibilitam que grande parte das vagas para o Legislativo seja preenchida com votos nominais muito inferiores aos seus concorrentes. É aquele típico caso do Deputado Federal Eneás Ferreira Cardoso, que com o grande volume de votos que recebeu na eleição de 2002, acabou elegendo mais cinco outros deputados de seu partido, muito dos quais com votação insignificante. Sendo que, a maioria deles, logo depois de eleitos, acabou deixando o partido e levando consigo o mandato.

A atual Lei dos Partidos Políticos, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 só destina 4 (quatro) artigos (arts. 23, 24, 25 e 26) sobre a fidelidade partidária. Dentre outros pontos, essa Lei determina que o estatuto do partido só poderá estabelecer para o parlamentar que não cumprir as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários, além de medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas de desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de outras prerrogativas, em decorrência da representação e da proporcionalidade partidária.

O art. 26, por exemplo, diz que: "Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito".

Fala-se, portanto, de perda de função ou eventuais cargos ocupados em mesas diretoras da respectiva Casa Legislativa, já que o preenchimento dos mesmos se tratam de indicações partidárias. Mas não se fala em perda do mandato. Esse artigos ainda são tímidos quanto às penalidades aplicáveis aos filiados.

Embora a Constituição de 1988 tenha remetido ao estatuto de cada organização a faculdade de estabelecer as sanções para os atos que configurem infidelidade partidária, a ação mais drástica que o partido pode praticar é a de excluir o infiel de sua legenda.

Como exemplo de expulsão, existe o emblemático caso da Senadora Heloísa Helena, que até 2003 era filiada ao PT. Porém, a senadora discordou firmemente da postura assumida pelo partido frente a Reforma da Previdência dos Servidores Públicos, realizada no primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT). Como resultado, ela foi expulsa da legenda e acabou fundando outro partido, o atual Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

2.2 NORMATIZAÇÃO DO INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Permaneceu durante muitos anos o entendimento de que o mandato pertencia ao mandatário, verificando-se assim, como sendo um direito pessoal. Ou seja, durante os últimos anos, o político eleito poderia trocar de partido político quando bem entendesse, independentemente dos motivos, tendo utilizado ou não dos votos da legenda ou da estrutura do partido para o qual foi eleito, e que mesmo assim levava consigo o mandato.

No entanto, os partidos políticos foram perdendo força, tornando-se apenas uma forma para disputar alguma eleição, não tendo nenhuma preocupação com os ideais partidários ou ideologia. Não se podia garantir quantos eleitos um partido tinha, pois no dia seguinte esse número podia ter mudado. Uma hora se tinha a maioria, já em outra não se tinha ninguém. No final dos mandatos a composição dos partidos era totalmente diversa quando da eleição, alterando, na maioria das vezes, a representatividade dos partidos perante os Poderes Legislativo e Executivo.

Porém, em 2007 o Partido de Frente Liberal (PFL) promoveu uma consulta frente ao Tribunal Superior Eleitoral para saber se os partidos e coligações tinham o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

A resposta do TSE à Consulta nº 1.398 foi a de que os mandatos eletivos do sistema proporcional pertenciam aos partidos, e não aos mandatários. Sob a relatoria do eminente Ministro Cesar Asfor Rocha, os Ministros entenderam, por maioria, que a preservação da

fidelidade partidária é a idéia que melhor atende e aprimora o sistema eleitoral, visto que ela fortalece os partidos e, em consequência, a própria democracia. Os ministros enfatizaram que a democracia só existe mediante partidos fortes e independentes, e que os políticos só podiam concorrer a alguma eleição por meio desses.

Conforme ressaltou o Ministro Cesar Asfor Rocha, quando de seu voto na Consulta nº 1.398:

O vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, senão o único elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária (Consulta nº 1.398, TSE, 2007).

Para os ministros, a grande maioria do Legislativo se elege com a ajuda dos votos da legenda. Por exemplo, no pleito de 2010, de todos os 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais eleitos, somente trinta e cinco atingiram o quociente eleitoral sem que houvesse necessidade de receber votos conferidos à sua legenda, atribuídos a outros candidatos do seu próprio partido ou de sua própria coligação.

Diante desses dados, o Tribunal Superior Eleitoral considerou errônea a ideia de considerar o eleito como dono do mandato, podendo fazer dele o que bem entender, sem ter a obrigação de seguir o ideal ao qual foi confiado a ele.

Levando-se em conta que a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu consequências em relação a troca de partidos, e apenas indicou que as agremiações deveriam estabelecer normas sobre a fidelidade partidária, deixando totalmente vago qualquer penalidade, o TSE ouviu o pronunciamento do Superior Tribunal Federal (STF) quanto à questão. A Corte Suprema também se posicionou afirmativamente quanto à fidelidade partidária. E, em 30 de outubro de 2007 o TSE editou as regras consubstanciadas na Resolução nº 22.610, que se tornou a principal norma jurídica responsável por disciplinar a questão.

Essa resolução ressalvou a possibilidade de manutenção da titularidade do mandato no caso de migrações partidárias ocorridas sob o pretexto de justa causa. Disciplinou-se, então, o amparo às mudanças de sigla, que só seria permitida caso estivesse presente pelo menos uma das seguintes hipóteses: a de incorporação ou fusão do partido, a de criação de novo partido, a de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, e ainda em casos de grave discriminação pessoal (art. 1º, § 1º, da Resolução nº 22.610/2007-TSE).

Após a decisão do TSE a respeito da fidelidade partidária nos cargos de eleições proporcionais, foi realizado uma nova consulta ao Tribunal Superior Eleitoral. Dessa vez, a consulta foi feita pelo então Deputado Federal Nilson Mourão (PT-AC), e nela se questionava se a fidelidade partidária também valeria ao cargos majoritários.

Foi então que os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral no dia 16 de outubro de 2007, decidiram de forma unânime a consulta nº 1407/2007, que o instituto da fidelidade partidária também se aplica aos cargos majoritários - Senadores, Prefeitos, Governadores e Presidente da República.

O plenário do TSE respondeu também no dia 24 de setembro as consultas de nº 1.714, feita pelo Deputado Federal Antonio Feijão (PSDB-SP) e nº 1.720, feita pelo Deputado Federal José Sarney Filho (PV-MA).

Em relação a consulta do Deputado do PSDB, o Ministro Relator Felix Fischer, posicionou-se de forma que a Resolução 22.610/07 deverá ser aplicada igualmente aos suplentes que estiverem no exercício do mandato, seja ele proporcional ou majoritário, que mudarem de partido sem uma das hipóteses de justa causa.

Como evidencia-se no julgamento da Petição nº 2979:

Acórdão de 02/02/2010; Relator (a) Min. FELIX FISCHER; Ementa: REPRESENTAÇÃO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. SUPLENTE. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. SUBSTITUIÇÃO. LICENÇA. INTERESSE. DECADÊNCIA. ART. 1º, § 2º. RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.610/2007. 1. A disciplina da Resolução-TSE 22.610/2007 não é aplicável aos suplentes que se desligam do partido pelo qual foram eleitos, pois estes não exercem mandato eletivo. Tratar-se-ia, portanto, de questão interna corporis. (Cta 1.679/DF, Rel. Min. Arnaldo Versiani, no mesmo sentido, o RO 2.275/RJ, Rel. Min. Marcelo Ribeiro e a RP 1.399/SP, de minha relatoria). 2. Nos casos em que o suplente assume o exercício do mandato em razão de licença, há o dever de fidelidade ao partido pelo qual se disputou as eleições. Em tais hipóteses, os suplentes ostentam a condição de mandatários, de modo que eventual infidelidade partidária não mais se restringe a esfera interna corporis. (Cta. 1.714, de minha relatoria, DJ e 24.9.2009).

Já na consulta nº 1.720, realizada pelo Deputado José Sarney Filho, o Ministro Relator Fernando Gonçalves, respondeu que os diretórios partidários (municipal, regional ou nacionais) não podem autorizar os eleitos pelo partido a trocarem de agremiação sem que percam os seus mandatos.

2.3 A QUESTÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA PERANTE O STF

O Supremo Tribunal Federal ao julgar os mandados de segurança n.ºs. 26.602, 26.603, 26.604, em 04 de outubro de 2007, entendeu que os mandatos políticos pertencem aos partidos pelos quais os parlamentares se elegeram. Para a Corte Suprema, as únicas exceções eram os casos de alteração substancial no ideário programático da agremiação, ou em caso de perseguição política, aptas a justificar a mudança da sigla partidária.

No seu voto, o eminente Ministro Eros Grau ressaltou:

(...) considerou-se que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão-eleitor, mais de que um desvio ético-político, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas não apenas causam surpresa ao próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas, mas acabam por acarretar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, em fraude à vontade popular e afronta ao próprio sistema eleitoral proporcional, a tolher, em razão da súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política. (Cf. Informativo n.º 482 do STF, Brasília, 1.º a 5 de outubro de 2007).

Essas decisões do STF sinalizaram a possibilidade da tão falada reforma política finalmente começar a ser debatida com mais afinco. Essa discussão abriu espaço para novos debates sobre o sistema de voto e sobre o financiamento público de campanhas. Além de que, tais decisões se destacaram por deixar de lado a interpretação meramente textual ou gramatical. Elas foram inovadoras no sentido de privilegiar a força dos princípios e valores consagrados pela Constituição da República.

2.4 CRÍTICAS À FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O autor Gurgel Pimenta em seu livro *Guia Prático da Fidelidade Partidária* (2008) enfatiza que há também quem entenda que, ao definir regras sobre fidelidade partidária, a Justiça preencheu um vácuo deixado pelo Poder Legislativo. Dessa forma, o autor destaca uma das principais críticas dirigidas aos julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal nessa matéria: "Dizem os críticos que, se o sistema democrático prevê o equilíbrio entre os Poderes, a democracia perde com essa decisão dos dois tribunais,

porque o Judiciário teria invadido a competência do Legislativo, que é quem detém o poder de elaborar as leis" (PIMENTA, 2008, p. 49).

Analisando a questão sob a ótica da realidade dos fatos, o autor lembra que no Brasil os partidos políticos são "comandados por alguns 'caciques', verdadeiros 'donos de legenda', que pouco estão preocupados com a efetivação de uma democracia intrapartidária e, nessa linha, não respeitam nem garantem os direitos dos filiados" (PIMENTA, 2008, p.50).

Para o autor, diante desse contexto, dizer que o mandato pertence ao partido é defender os interesses de alguns poucos, em detrimento da vontade da maioria dos filiados.

3. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL Nº 22.610/2007

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 22.610, de outubro de 2007, discorre sobre o instituto da fidelidade partidária. Sua elaboração foi fundamental para beneficiar o modelo pluripartidário adotado pela Constituição Federal de 1988, na medida em que estabeleceu formas legais que buscam impedir a troca partidária realizada deliberadamente e regida por interesses políticos e econômicos, que tanto já afetaram o Estado Democrático de Direito.

De acordo com o autor Joel J. Cândido no livro *Direito Eleitoral Brasileiro* (2010), a origem dessa Resolução se deu com a junção da Resolução nº 22.526, de 2007, do TSE, e das decisões do Superior Tribunal Federal (STF) proferidas nos Mandados de Segurança nº 26.602 (que teve como Relator o Ministro Eros Grau), nº 26.603 (que teve como Relator o Ministro Celso de Mello) e nº 26.604 (que teve como Relatora a Ministra Cármen Lúcia), todos eles proferidos em outubro de 2007 e publicadas nos *Diário de Justiça* em 16 e 19 do mesmo mês.

A partir desses processos do TSE e do STF, os mandatos eletivos, tanto das eleições proporcionais, como das eleições majoritárias, passaram a ser considerados como pertencentes aos seus respectivos partidos políticos, e não mais ao candidato eleito. Decidiu-se ainda, que a mudança de sigla, sem justa causa, ocorrida em data posterior a vigência desses éditos (27/03/2007 para os mandatos eletivos proporcionais e 16/10/2007 para os mandatos eletivos majoritários), implica perda do mandato eletivo pelo respectivo titular,

podendo o Partido Político de sua eleição originária pleitear judicialmente a retomada desse mandato eletivo (CÂNDIDO, 2010).

Assim, além de estabelecer a perda do mandato eletivo, a resolução estabelece também as hipóteses de justa causa para troca de partidos políticos. Resguardando os políticos que utilizem dessa prática de forma legal.

3.1 PROCEDIMENTO DE PERDA DE MANDATO

A Resolução do TSE nº 22.610/2007, dispõe em seu artigo 1º, que os partidos políticos interessados, podem propor a ação de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. E o § 2º do mesmo artigo diz que caso o partido não o faça dentro do prazo de 30 dias, caberá ao Ministério Público ou quem tenha interesse assim fazê-lo:

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.

§ 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) subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral (TSE, Res. 22.610/07).

Portanto, verifica-se que a legitimidade do Ministério Público ou do interessado jurídico é de caráter secundário e condicionado, uma vez, que os mesmos só poderão propor a ação se o partido político não o fizer no prazo de 30 dias.

No que tange a competência originária dos processos de ação de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, o artigo 2º diz que "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" (TSE, Res. 22.610/07).

Nesse momento, a resolução excluiu da competência o Juiz Eleitoral, da Zona Eleitoral, que é o primeiro grau de jurisdição eleitoral, sem ter justificado tal exclusão no decorrer do texto. Estabeleceu-se então, que a petição inicial deve ser protocolada no órgão competente, ou seja, para mandato federal, no TSE e para mandato estadual ou municipal, no Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

A Resolução determinou também, que entre as provas, a mais importante é o documento de desfiliação do Réu, sendo este o responsável a apresentar as provas em sua defesa.

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 desfiliou 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 (TSE, Res. 22.610/07).

O ato da citação a que se refere o artigo 4º é na verdade o momento da ciência pessoal, ou seja, o momento em que o Réu toma conhecimento que está sendo alvo de processo na justiça eleitoral. Logo que isso acontecer, as partes terão 5 dias para se manifestarem no processo, caso ao contrário, será decretado à revelia. Diferentemente do processo comum, em que o prazo para resposta começa a ser contabilizado com a juntada do mandado nos autos.

De acordo com o artigo 5º da Resolução 22.610/07 o réu também deve apresentar todas as provas possíveis em sua defesa, cabendo a ele, o papel de provar sua inocência: "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."

Nesse momento, o principal argumento do réu, deve ser mostrar ou tentar provar alguma das causas de justa causa, constantes na Resolução.

Importante ressaltar que no processo de perda de mandato eletivo o representante do Ministério Público deverá obrigatoriamente ser ouvido, como assim discorre o artigo 6º:

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.

Aqui, o papel do Ministério Público, perante o processo de perda do mandato eletivo será apenas de emitir um parecer, cabendo ao tribunal acatar ou não o seu posicionamento.

Ainda, segundo o artigo 7º da Resolução caso haja a necessidade de se produzir provas, o Relator designará até o 5º dia útil, para ouvir todos os depoimentos e testemunhos em uma única vez:

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente 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 (TSE, Res. 22.610/07).

Dessa forma, ao fim da audiência, todas as partes já saem intimadas para apresentarem no prazo de 48 horas as alegações finais.

A Resolução diz ainda que: “Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido”. Ou seja, como já dito anteriormente, o ônus da prova caberá ao Réu, que terá a obrigação de provar que não cometeu tal crime eleitoral, ou se cometeu, o fez por justa causa.

Apesar de ser um tribunal o órgão competente para processar e julgar a ação de perda de mandato eletivo, não haverá um revisor, cabendo apenas ao Relator preparar o seu voto e incluir o processo na pauta para ser votado pelos outros desembargadores: "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" (TSE, Res. 22.610/07).

O comunicado da decisão vai ser enviado pelo Presidente do Tribunal Eleitoral para o presidente do órgão competente, que terá nesse caso a obrigação de empossar o suplente ou o vice no prazo de 10 dias. A posse do substituto deverá ocorrer impreterivelmente no prazo assinalado na Resolução, não sendo tal prazo suspenso em virtude de interposição de recursos ou até mesmo de embargos declaratórios.

O texto do artigo 11 exclui a possibilidade de recurso contra decisão interlocutória: "Art. 11 - São irrecuráveis 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."

Esse artigo visa dar uma maior celeridade ao processo deixando para ser apreciado qualquer fato incontroverso somente após a decisão final do julgamento.

O artigo 12 da Resolução dispõe sobre o direito de preferência que terá o processo de perda de mandato eletivo: “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.”

Entende-se que esse prazo para finalizar o processo, também se estende ao Tribunal Superior Eleitoral, porém dificilmente esse prazo será respeitado, devido em grande parte a

morosidade do sistema judiciário brasileiro. Uma solução para esse problema, de acordo com CÂNDIDO (2010) seria a atuação dos Juízes Eleitorais nesses processos, tentando dessa forma desafogar o judiciário eleitoral.

3.2 JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Resolução nº 22.610/2007 também especifica as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária. Em seu artigo 1º, § 1º, ela considera a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, ou ainda, grave discriminação pessoal, como justa causa para a desfiliação.

Nota-se que essas hipóteses, são uma exceção à regra, um permissivo quanto a mudança de partido, o que faz com que o candidato eleito tenha opções de trocar de partido sem que venha a sofrer com um processo eleitoral.

No entanto, a Resolução não dispõe sobre o fato de o partido expulsar de sua sigla o filiado detentor de mandato. Porém, entende-se que o partido político que expulsa de seus quadros, filiado detentor de mandato federal, estadual ou municipal, não terá o direito de pleitear o seu cargo perante a justiça eleitoral. Pois, se assim fosse, haveria um grande risco de haver injustiças, com perseguições e expulsões imotivadas, com o intuito de se beneficiarem com o direito estabelecido na Resolução (CÂNDIDO, 2010).

3.2.1 Incorporação ou fusão do partido

De acordo com o autor Ari Ferreira de Queiroz (2004), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, define que ocorre incorporação quando um partido de maior porte absorve outro. Nesse caso, cabe ao partido incorporando decidir, por maioria absoluta de votos dos membros de seu órgão nacional, sobre a adoção do estatuto do partido incorporador, ou pela elaboração de novo estatuto.

Caso decidam adotar o estatuto e o programa do partido incorporador, deve-se realizar uma reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação de ambos os partidos, para elegerem o novo órgão de direção nacional.

O ato que resulta a incorporação dos partidos deve ser registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Capital Federal, onde será cancelado o registro do partido incorporado.

A lei define ainda que, não sendo adotado o estatuto do partido incorporador, os partidos, por maioria absoluta dos membros de seus órgãos nacionais de deliberação, elaborarão outro. Esse novo estatuto deve ser registrado e averbado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Capital Federal.

A norma define também que ocorrerá fusão quando um partido se une a outro formando um só corpo. Com a fusão os dois ou mais partidos fundidos se extinguem e formam um terceiro. Essa fusão deve ser autorizada pelos órgãos nacionais dos partidos envolvidos.

Queiroz (2004) lembra que a Lei define que é necessário observar que cabe aos órgãos de direção de ambos os partidos elaborar projetos comuns de estatuto e programa. Esses projetos devem ser votados pelos órgãos nacionais de deliberação de ambos os partidos, em reunião conjunta, por maioria absoluta .

Esses mesmos órgãos nacionais, pelo mesmo quorum, devem eleger o órgão de direção nacional do novo partido, que irá promover o registro do estatuto e do programa partidário no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Capital Federal, fazendo acompanhar o requerimento das atas das decisões. Sendo que, por órgão de direção do partido se deve entender a Convenção Nacional, considerado em todos os estatutos como órgão supremo do partido.

Com isso, percebe-se que ao cancelar o registro do partido político perante o Cartório de Registro Civil e no Tribunal Superior Eleitoral, o mesmo perde totalmente a sua identidade civil, seu estatuto e a sua estrutura partidária pela qual foram eleitos os políticos, surgindo assim, outro partido político completamente diferente. Essa nova pessoa jurídica, além de ter novo estatuto e programa terá também que se submeter a novo registro no Cartório e no Tribunal Superior Eleitoral.

Portanto, levando-se em conta o entendimento do TSE de que o mandato pertence ao Partido e não ao candidato, pode-se concluir que o Partido Político, com a incorporação ou fusão, perde a sua identidade, deixando, assim, de ser o detentor do mandato eleitoral, já que aquele partido que recebeu os votos passou a não existir mais, inexistindo a obrigatoriedade

de fidelidade do indivíduo ao partido pelo qual o mesmo foi eleito. Logo, se torna impossível cobrar fidelidade partidária, perante um partido que simplesmente não existe mais.

3.2.2 Criação de novo partido

O artigo 17 da Constituição Federal define que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Diz ainda que, deve ter caráter nacional, não deve receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros e nem se subordinar a esses, e é obrigado a prestar contas à Justiça eleitoral e ter o seu funcionamento parlamentar de acordo com a lei respectiva.

O texto constitucional define ainda, dois tipos de criação de partidos políticos: criação originária ou criação derivada. Sendo que, a criação originária é quando um partido nasce de posições ideológicas próprias, ou seja, ele não advém de nenhum outro partido, decorrente de fusão ou incorporação.

Já a criação derivada é aquela em que o partido político nasce através de outro partido, podendo conservar o seu nome ou criar outro novo nome. Esse surgimento se dá através da incorporação ou da fusão.

De acordo com CÂNDIDO (2007), a justa causa para a desfiliação partidária por conta da criação de um novo partido, oferece o direito ao indivíduo de analisar o programa partidário, o estatuto, os ideais e as ideias da nova agremiação. Se ele assim quiser, poderá se desfiliar do seu partido originário e aderir à nova formação caso encontre mais afinidade com os seus pensamentos.

Há também um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, de que para gerar a hipótese de justa causa em relação à criação de um novo partido, o indivíduo tem que participar da criação da nova agremiação. Ou seja, não basta se filiar ao novo partido, deve-se também, de alguma forma, participar da criação deste.

Pode-se dizer, de acordo com CÂNDIDO (2007), que se a Resolução 22.610/07 não definisse a criação de um novo partido como parte do rol de desfiliação por justa causa, se tornaria mais complicado a criação de novos partidos no Brasil. Já que, é quase que

impossível criar um partido sem a participação direta ou indireta de políticos experientes e detentores de mandato.

3.2.3 Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário

De acordo com a Lei nº 9096 de 1995, todo partido político quando é criado, possui um programa partidário, no qual deve conter a sua ideologia e por meio do qual se presume que o indivíduo se interessou a ingressar na agremiação, por terem um mesmo ideal.

Dessa forma, quando esse partido, muda seu programa partidário, ele pode estar ferindo a ideia da pessoa que dele faça parte, e, portanto não se pode obrigar essa pessoa a continuar nesse partido. Afinal, tal indivíduo pode não concordar com essa mudança e não queira mais fazer parte dessa estrutura.

Nessas situações a Resolução 22.610/07 justifica a desfiliação, uma vez que o Partido é quem terá dado causa ao rompimento daquela relação complexa, por ter alterado a sua linha ideológica e política. Sendo assim, o mandatário não pode arcar com a perda do mandato, mesmo mantendo-se fiel ao Estatuto. Como se demonstra a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás:

REQ - REQUERIMENTO nº 113169 - Goiânia/GO; Acórdão nº 11680 de 07/12/2011; Relator (a) LEONARDO BUISSA FREITAS; Ementa: AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. MANDATÁRIO QUE PRETENDE SE DESFILAR. ALEGAÇÃO DE MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. ANUÊNCIA DO PARTIDO REQUERIDO. JUSTA CAUSA CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE JUSTA CAUSA. 1. Havendo anuência do partido quanto à desfiliação partidária do requerente é imperiosa a declaração de existência de justa causa pela Justiça Eleitoral. 2. Pedido julgado procedente para declarar a existência de justa causa para a desfiliação do partido.

Neste caso, percebe-se que o próprio partido político anuiu com a saída do parlamentar, não restando nenhuma dúvida quanto a hipótese de justa causa alegado.

3.2.4 Grave discriminação pessoal

De acordo com Resolução do TSE nº 22.610/2007, há também os casos de discriminação pessoal que justifiquem a justa causa de desfiliação partidária. Para o autor Joel J. Cândido (2010), essa discriminação pode ser grave perseguição, humilhação ou ofensa,

grave descrédito, desabono ou desprestígio, assim como a imputação indiscutivelmente infundada de qualquer crime, ou infração, perpetradas à vista ou com ciência dos adversários de sigla, ou se divulgadas pelos veículos de comunicação.

Pode-se analisar tal situação, através da decisão do Tribunal Superior Eleitoral quando do julgamento do Agravo Regimental nº 2371:

Acórdão de 24/06/2010; Relator (a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES; Ementa: AÇÃO DECLARATÓRIA DE EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA. Desfiliação partidária. A correspondência enviada pela presidência de diretório regional a parlamentar evidencia o clima de animosidade existente entre as partes, a configurar grave discriminação pessoal apta para justificar a saída da legenda, o que é ainda reforçado pela sugestão do próprio partido de que se efetive a respectiva desfiliação. Agravo regimental a que se nega provimento. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o Agravo Regimental, nos termos do voto do Relator.

Essa hipótese de justa causa contida na Resolução, é a que mais causa discussão a respeito do processo. Já que, seu caráter é extremamente subjetivo e sua comprovação se dá, na maioria das vezes, através de testemunhas. No entanto, o meio ideal para a defesa seria a alegação com provas documentais, porém a discriminação pessoal é de difícil materialização.

3.2.5 Outras hipóteses de justa causa

Apesar da Resolução 22.610/2007 ser objetiva quanto à justa causa, não se pode deixar de analisar essas hipóteses de uma maneira mais ampla, uma vez, que a finalidade do dispositivo legal é coibir a desfiliação partidária sem justa causa. Essa característica implica a observação particular de cada caso, não exigindo apenas uma opinião do texto da lei, mas sim aplicando analogia a situação que não esteja prevista no dispositivo.

Logo, parece inviável que as justas causas de uma desfiliação partidária se limitem nas possibilidades inseridas na norma. É plenamente possível que circunstâncias diversas das arroladas no texto legal venham efetivamente a justificar a desfiliação partidária de um mandatário. A norma do TSE se torna exemplificativa, devendo as hipóteses de justa causa serem analisadas mediante uma interpretação extensiva, buscando sempre atingir o verdadeiro espírito normativo.

É possível analisar essa questão, através da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná no julgamento do Processo nº 88918:

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. OCORRÊNCIA.

1. As hipóteses de justa causa preceituadas no § 1º, do artigo 1º da Resolução TSE nº 22.610/07 devem ser analisadas de acordo com a sua *mens legis*, mediante uma interpretação extensiva, ainda que de forma excepcional. 2. Ainda que a situação contemplada pelo vereador, que viu o diretório municipal de seu município extinto, não conste expressamente no rol previsto no citado § 1º, do artigo 1º, por analogia, caracteriza-se o motivo que ensejou sua desfiliação como justa causa, pois o candidato não possui condições de sobreviver politicamente sem o apoio do partido, em especial do diretório de seu município, que foi extinto de forma unilateral pelo Órgão Estadual do mesmo (TRE/PR, 2008).

Logo, deve-se considerar outras fontes do direito ao se tratar de desfiliação partidária. Sendo fundamental, ao se analisar a perda do mandato por infidelidade partidária a contribuição da respectiva agremiação para tal atitude.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje, os partidos políticos são os principais representantes da democracia. Aclamado pelos constitucionalistas, o princípio do pluralismo não poderia ser mais bem representado se não fossem os partidos. Representando todas as classes sociais, as agremiações ecoam os anseios populares.

No entanto, apesar de todo o baluarte, os partidos foram perdendo força e equilíbrio com a troca desenfreada de siglas pelos mandatários políticos. E o que era para ser a culminação do Estado Democrático de Direito se transformou em balcão de negócios, uma verdadeira discrepância com o texto da Carta Magna.

Eis que surge dessa controvérsia uma discussão que acabou resultando em norma. O Tribunal Superior Eleitoral foi acionado e chegou a uma conclusão: os mandatos políticos pertencem aos partidos e não aos mandatários. Não permitindo assim a livre desfiliação partidária sem que houvesse justa causa.

Pela primeira vez, surgia na legislação uma norma que regulamentasse verticalmente instituições livres para se organizarem - os partidos políticos. Isso causou algumas críticas por parte de alguns teóricos. Alguns até a consideraram a legislação inconstitucional, por ter vindo do Poder Judiciário. Mas no geral, foi um ganho para a lisura do processo eleitoral brasileiro.

A Resolução 22.610/07 foi um grande passo para a democracia. Agora, os mandatários não podem trocar de partidos como bem desejam. A regra proíbe, mas também apresenta hipóteses de exceções, prevenindo injustiças.

Os resultados não poderiam ser melhores. Os políticos passaram a respeitar mais as instituições partidárias. O conceito de ideal partidário passou a ser levado mais a sério, e os mandatos ganharam maior estabilidade. E, em um país conhecido mundialmente pelo alto índice de corrupção, essa foi uma alternativa viável para coibir tal prática. Um passo pequeno, mas quem sabe não resulte em uma maior discussão para a tão sonhada Reforma Política, que está estacionada no Congresso Nacional há mais de 20 anos.

REFERÊNCIAS

PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia Prático da Fidelidade Partidária**. São Paulo: J.H. Mizuno, 2008.

CERQUEIRA, Thales; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Goiânia: IEPC, 2002.

CERQUEIRA, Thales; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Fidelidade Partidária e a Insegurança Jurídica. **Revista Jurídica CONSULEX**, Brasília, ano XII, nº 268, p. 31-37, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Fidelidade Partidária na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica CONSULEX**, Brasília, ano XI, nº 260, p. 53-55, 2007.

FLEISHER, David; LÚCIO, Magda de Lima; REIS, Marlon Jacinto. Reforma Política, instituições eleitorais e capital social. **Revista Jurídica**, Brasília: Ed. Esp, v. 10, nº 90, p. 01-37, 2008.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. - São Paulo: Malheiros, 1996.

AMARAL, Roberto. **Manual das Eleições**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL, **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2010.

BRASIL, **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 20 set. 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RES. 22.610**. DJUS. Diário de Justiça, seção 1, pág.169, 30 out. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 1.398**, Brasília, DF, 27 de março de 2007. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 01 mar. 2013.

BRASIL. Lei n.10.825, 22 de dezembro de 2003. Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1969.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão de 02/02/2010**. Relator Min. Felix Fischer. Representação. Fidelidade Partidária. Deputado Federal. Suplente. Desfiliação Partidária. Justa Causa. Substituição. Licença. Interesse. Decadência. Art. 1º, § 2º. Resolução-TSE Nº 22.610/2007, Brasília, DF, 02 fev. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ministro Eros Grau. **Cf. Informativo nº 482 do STF**, Brasília, DF, 1º a 5 de outubro de 2007.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Requerimento nº 113169**. Relator: Leonardo Buisa Freitas. DJ. Diário de justiça, 07 dezembro 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão de 24/06/2010**. Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Ação Declaratória de Existência de Justa Causa, Brasília, DF, 24 jun. 2010.

PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Processo nº 88918**. Infidelidade Partidária. Justa Causa. Ocorrência DJ. Diário de justiça, 16 maio 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio. 1985.