

# **A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: MORALIZAÇÃO DA POLÍTICA OU IMPEDIMENTO DO EXERCÍCIO DE DIREITOS INDIVIDUAIS?**

Ana Claudia Santano \*

Resumo: O instituto da fidelidade partidária constitui-se em um dos pontos mais controversos da reforma política proposta pelo Congresso Nacional. Embora inúmeras tentativas de acordo entre os parlamentares brasileiros, o assunto da fidelidade partidária desperta grande desconfiança, já que envolve o exercício do mandato eletivo, o que leva sempre à sua não aprovação na Câmara dos Deputados, como ocorreu com o projeto de lei nº 1210/2007 recentemente. Porém, a adoção de normas referente à fidelidade partidária também leva a uma reflexão sobre o mandato do parlamentar. Afinal: o mandato exercido pelo parlamentar eleito nas eleições proporcionais é do partido ou do próprio eleito? Quais as conseqüências de cada uma das alternativas? E, ainda, quais serão as conseqüências geradas pelo recente julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão? Este artigo procura expor um panorama geral sobre tal problemática, concluindo ao final que, na atual conjuntura da política brasileira, a fidelidade partidária não seria apenas benéfica, mas acima de tudo, seria necessária, e tardou a ser aplicada.

Palavras-chave: Fidelidade partidária. Mandato eletivo. Reforma política. Partidos políticos.

## **Introdução**

Há tempos o tema da fidelidade partidária traduz uma grande polêmica existente na política brasileira. Afinal, é realmente necessário criar normas que disponham sobre o movimento de parlamentares entre os partidos? Tal medida traria benefícios à tão desgastada política do Brasil?

A resposta é afirmativa. Após tantos abusos cometidos por parte dos parlamentares no exercício de seus cargos, o troca-troca de partidos foi alvo do último – e extremamente controvertido – julgamento do Supremo Tribunal Federal, o qual teve por resultado declarar que o mandato exercido pelo parlamentar é do partido, e não do político eleito.<sup>(1)</sup>

Entretanto, para esclarecer melhor tais vicissitudes, analisar-se-á os aspectos que envolvem o instituto da fidelidade partidária, bem como serão expostos alguns pontos a serem refletidos, ao final deste artigo.

## **Fidelidade Partidária na Constituição Federal de 1988**

Segundo o art. 17 da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos possuem autonomia no que tange à sua estrutura e organização. Trata-se, de fato, de uma liberdade partidária ditada pela Constituição Federal de 1988, abrangendo até a definição de suas normas internas.

Clèmerson Merlin Clève entende que essa autonomia partidária “imuniza a agremiação da interferência do legislador ordinário, mas não imuniza totalmente a agremiação contra o atuar normativo do legislador, desde que compatível com os parâmetros fixados pela Constituição”.(2)

Devido a essa autonomia, poderá o legislador dispor sobre os parâmetros para a atuação dos partidos, e a partir destes, os próprios partidos poderão ter em seus estatutos normas com base nestas disposições.

Ainda, como há resguardo da soberania nacional, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, mas não é permitido ter qualquer vínculo com outro estado, entidade ou governo estrangeiro, em respeito à soberania.

A autonomia do partido político lhe garante liberdade para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento, sendo que seus estatutos deverão prever normas de fidelidade e disciplina partidárias, por força do art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a Constituição Federal de 1988 garantiu a plena liberdade do partido para que este crie um mecanismo estatutário que coíba a infidelidade e indisciplina partidária por parte de seus parlamentares, até porque ninguém melhor que o partido para saber da sua necessidade de controle de seus integrantes.(3)

Uadi Lammêgo Bulos faz uma consideração ao interpretar o art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988:

Note-se que os partidos políticos, ao erigir em seus estatutos os dispositivos necessários para reger a sua organização interna, deverão prescrever pautas de comportamento coibitivas de atos indisciplinados e infiéis às diretrizes partidárias. Portanto, o regime estatutário dos partidos tem a obrigação, constitucionalmente imposta, de prever sanções para os atos de indisciplina e de infidelidade, os quais podem desvalar para o vasto e tormentoso campo da improbidade. A consequência da providência sancionatória vai de simples advertência até a exclusão do filiado militante dos quadros do partido. Cumpre recordar que a Constituição Federal de 1988 não permite a perda de mandato por infidelidade partidária.(4)

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, é pertinente expor as razões que levaram o instituto da fidelidade partidária a ser uma das maiores preocupações atuais, e ainda pendente de solução, já que a EC nº 52/06 modificou o art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, complicando ainda a questão, com a anulação da verticalização das coligações.

### **A “dança das cadeiras” dos Parlamentares**

Como é de conhecimento de toda a sociedade, muitos parlamentares eleitos de forma democrática geralmente não terminam os seus mandatos filiados ao mesmo partido pelos quais foram eleitos. Tal migração partidária isto envolve inúmeros aspectos, inclusive interesses particulares, já que este fato não ocorre com um, dois, ou três parlamentares, mas abrange um enorme número de candidatos eleitos, que procuram uma nova agremiação política após a nomeação ao cargo público, alterando profundamente a estrutura política que havia se previsto logo após do processo eleitoral, infelizmente.

A troca de partidos políticos pelos candidatos é muito freqüente, motivada principalmente por interesses eleitorais. O que se verifica freqüentemente é que, um candidato eleito por um partido que compõe o bloco oposicionista provavelmente migrará para outro partido da base aliada ao governo, uma vez que, sendo da base aliada, este parlamentar poderá ser mais facilmente nomeado a cargos expressivos dentro do Congresso Nacional, ou então terá maior facilidade em ver aprovadas as suas emendas, principalmente as orçamentárias, tão discutidas e suspeitas atualmente no Brasil.

Como o sistema multipartidário implantado no Brasil permite a criação e registro provisório de partidos, alguns destes se utilizam desta facilidade para fundar partidos, que somente possuem a função de serem legendas de aluguel, a fim de satisfazer a ambição

pessoal ou de um grupo de pessoas, motivado somente por razões eleitoreiras. Ou seja, o indivíduo se elege através de um partido pequeno, que necessita de um quociente eleitoral menor para ter direito às cadeiras dentro da Câmara dos Deputados, ou Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais e, depois de eleito, migra para um partido que lhe ofereça maiores vantagens dentro da estrutura do poder. Contudo, se deve advertir que nem todos os partidos conhecidos como “partidos nanicos” são, de fato, legendas de aluguel.

O desvirtuamento de motivos que envolvem a fundação de inúmeras legendas partidárias desfragmenta e confunde ideologias, já que seus filiados se desencantam e seus candidatos podem ser da “esquerda” e no dia seguinte da “direita”.(5)

Cabe esclarecer que a troca de legendas por parlamentares em 1980 só foi permitida pelo fato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido Progressista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) terem sido recém fundados após um longo período ditatorial. Assim, a fim de que tais partidos obtivessem filiados sem que estes perdessem seus respectivos mandatos eletivos, conforme dispunha na época a Constituição Federal de 1967, a regra foi “flexibilizada”.(6)

A história revela que, entre 1946 e 1964 houve uma alta taxa de fidelidade partidária que, apenas para ilustração, nomes como Miguel Arraes, trocou de legenda apenas uma vez, sendo que Juscelino Kubitschek e Tancredo Neves não trocaram nenhuma vez.(7)

José Antonio Giusti Tavares afirma que a migração partidária acentuou-se após 1985, ano de promulgação da Emenda Constitucional nº 25/85, a qual afastou a fidelidade partidária do texto constitucional. Contudo, um dos verdadeiros fatores que fomentou o processo de migração partidária foi, além do afastamento do dever de ser fiel, outras obscuras razões eleitoreiras, conforme já fora mencionado neste artigo. Através da migração de um partido para o outro, o parlamentar procurava tão somente se eleger, sem respeito a qualquer ideologia. Prova disso, segundo o autor acima citado, é que a migração partidária ocorre de forma bastante clara no 1º e 3º anos legislativos. Porém, há muitos outros interesses nisso, como fazer parte da bancada decisória ou do próprio governo, por exemplo.(8)

Lógico que no mundo inteiro há por parte dos parlamentares a troca de legendas. Entretanto, estas ocorrem principalmente quando se criam novos partidos ou quando há desfilições rumo à independência partidária. O problema do Brasil toma proporções gigantes pela intensidade e permanência de mudança de partidos, como exemplo: em 1991, cerca de 64,6% dos 513 deputados federais trocaram pelo menos uma vez de partido, sendo esta uma taxa elevadíssima.(9)

No ano de 2005, conforme amplamente anunciado pela imprensa em geral, o troca-troca de partidos atingiu números altíssimos, com mais de 260 trocas de partidos, conforme notícia:

Da posse dos deputados, em fevereiro de 2003, até hoje [01/10/2005], a Câmara havia registrado 248 trocas de partido. Durante todo o dia, parlamentares apressaram-se em comunicar às legendas os novos endereços ideológicos. Um frenesi migratório vale como uma polaróide do caótico sistema partidário brasileiro. O placar do vai-vém será ainda mais dilatado. Como não estavam computadas ainda os cinco deputados do PSOL da líder no Senado Heloisa Helena (AL) nem os dois do PMR da Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd) e do vice-presidente e ministro da Defesa, José Alencar, nem mudanças recentes entre os integrantes das siglas mais tradicionais, em dois anos e sete meses, foram registradas mais de 260 trocas de agremiação. O número de trocas relata apenas as idas e vindas dos parlamentares. Não corresponde ao de deputados porque alguns mudaram muito, como Zequinha Marinho (PSC-PA), que sozinho fez seis trocas.(10)

Em 2007, 1º ano de legislatura após as eleições gerais de 2006, já verificou-se um número ainda maior de parlamentares que trocaram de partido, se comparado com o mesmo período anterior, o que demonstra que a infidelidade partidária tende a piorar no decorrer dos

anos. Até outubro de 2007 observou-se 48 (quarenta e oito) movimentações partidárias informadas ao Tribunal Superior Eleitoral.(11)

Desta forma, tem-se que o problema atingiu proporções preocupantes.

Jairo Marconi Nicolau aponta para 3 (três) possíveis razões para haver a troca de partidos: a) conflito de natureza ideológica-programática no seu partido de origem; b) conflito de natureza pessoal no seu partido de origem; c) maximização das oportunidades eleitorais. Contudo, o autor ainda aposta na última hipótese, como meio de sobrevivência individual dos políticos, em um momento conturbado.(12)

Sobre a troca de partidos, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel faz uma consideração:

A troca de partidos permitida pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação partidária e eleitoral contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consulta ao eleitor.(13)

A autora conclui, afirmando que há infidelidade partidária no que tange à troca de partidos porque no Brasil há a cultura de que o mandato é do próprio candidato e não do partido para, principalmente, sobreviver no meio político, aumentar suas chances eleitorais, além de outras inúmeras razões. Isso acaba por enfraquecer, e muito, os partidos, uma vez que no momento do voto os partidos não são levados em consideração, só o candidato propriamente dito.(14)

David Freischer diz que a fidelidade partidária poderia auxiliar muito no combate à troca de legendas, que deixa o Congresso vulnerável a cada governo, já que cada parlamentar decide quando quer e como quer votar, sem ser limitado ou obrigado a seguir uma diretriz estabelecida pelo partido.(15)

Assim, tem-se que efetivamente a questão da fidelidade partidária tornou-se um ponto de extrema necessidade de aplicação, conforme se verá.

### **Conceito Doutrinário de Fidelidade Partidária**

A doutrina aponta para inúmeros conceitos sobre o que seria fidelidade partidária. Serão expostos os conceitos mais relevantes para este trabalho.

Clèmerson Merlin Clève diz que o instituto da fidelidade partidária “se presta à manutenção da coesão partidária” e não é um meio de engessar a atividade do parlamentar(16), pois “trata-se, a diretriz, de norma de conduta concretizadora do programa ou da doutrina partidárias”.(17) Por fim, o autor diz que “apenas a autêntica diretriz partidária, (...) pode autorizar a emergência, ocorrente descumprimento, de ato de infidelidade partidária”.(18)

Segundo Gisele Leite, o conceito de fidelidade partidária ainda é algo incerto, já que depende da análise dos estatutos dos partidos, os quais possuem autonomia para definir as próprias regras sobre disciplina e fidelidade partidária. Porém, a autora ressalta que a fidelidade partidária não pode, de maneira alguma, ser um impedimento à liberdade de expressão e pensamento do parlamentar, não forçando a uma traição aos princípios íntimos de cada um.(19)

José Cretella Junior afirma que a fidelidade partidária é um problema de cunho ético, no qual está a idéia de devoção voluntária por parte da pessoa. Assim diz o autor, citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “fidelidade partidária é a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade consiga atingir os fins políticos, a que se propõe, do melhor modo possível”.(20)

Orides Mezzaroba diz que o instituto da fidelidade partidária determina que o parlamentar deverá prestar contas tão somente ao partido, sob pena de ser substituído no exercício da representação política.(21) Mas em uma análise à proposta da reforma política, o autor supracitado diz que se pode conceituar concretamente fidelidade partidária como sendo: “o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias”.(22)

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins definem a fidelidade partidária como sendo “o dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos da direção partidária, sob pena de perda de mandato por decisão proferida pela justiça eleitoral”.(23) Entretanto, deve-se advertir que tal posicionamento tinha origem em outro tempo constitucional, e que tal idéia não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel afirma que a fidelidade partidária é “o dever que se impõe ao parlamentar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda de mandato”.(24) Novamente saliente-se que a perda do mandato já não mais compõe a regra atual da fidelidade partidária inserida no corpo constitucional vigente.

José Afonso da Silva considera a fidelidade partidária como uma espécie de disciplina partidária, assim:

A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes. O ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária, que se manifesta de dois modos: a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação.(25)

Verifica-se, assim, que somente há a perda do mandato eletivo como ponto de discussão no que tange aos conceitos ora expostos.

### **As Críticas acerca da atual previsão do instituto da Fidelidade Partidária e a problemática da omissão da vinculação ao mandato do Parlamentar**

Como já abordado anteriormente, o artigo 17, § 1º da Constituição Federal de 1988 sofreu forte crítica da doutrina, que acusa a referida norma de inviabilizar a aplicação das regras de fidelidade partidária.

De fato, as discussões surgiram devido à omissão da Constituição Federal de 1988 em vincular o mandato do parlamentar aos seus atos de infidelidade partidária.

Primeiramente, veja-se um histórico normativo sobre esta questão.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que foi pioneira ao tratar da fidelidade partidária no Brasil em âmbito constitucional. Estabelecia a sanção de perda de mandato por atos de infidelidade partidária aos membros do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e Câmaras Municipais, mediante representação do próprio partido e decisão da Justiça Eleitoral, conforme artigo 152, parágrafo único.(26) Estes atos compreendiam atitudes ou votos contrários às diretrizes fixadas pelo partido ou ainda manifestada no afastamento do parlamentar do partido.

Também na Emenda Constitucional nº 11/78 previu-se a perda de mandato em casos de infidelidade ou para o parlamentar que deixasse o partido pelo qual foi eleito, salvo se fosse para participar da fundação de um novo partido.(27)

O Código Eleitoral de 1950 previa apenas a violação praticada por órgão do partido, não abordando a questão dos filiados. A única sanção prevista era a dissolução, com o conseqüente cancelamento do registro.

Ainda, as Leis Orgânicas dos Partidos Políticos de 1965, 1971 e 1979 analisavam a violação por órgão do partido das diretrizes estabelecidas, bem como previam situações individuais dos filiados, concedendo-lhes deveres de disciplina, no que tange ao respeito a princípios programáticos, à proibidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, sujeitas às seguintes penalidades: a) advertência; b) suspensão por 3 a 12 meses; c) destituição de função em órgãos partidários; d) expulsão.(28)

Assim, com a previsão da Constituição de 1988, a fidelidade partidária é referida como matéria obrigatória dos estatutos dos partidos políticos, corroborando também o artigo 15, inciso V da Lei nº 9096/95. Ressalte-se que, caso não tenha previsão de tais normas nos estatutos, os partidos poderão ter cassados o seu registro provisório ou de pedido de registro definitivo(29).

Mas neste ponto, cabe uma consideração de Gustavo Henrique Caputo Bastos:

Fidelidade e disciplinas partidárias são matérias que devem, obrigatoriamente, constar dos estatutos dos partidos. Vale ressaltar, por oportuno, que a nova lei, além de garantir amplo direito de defesa ao filiado eventualmente acusado, exige, para imposição de medida disciplinar ou punição, conduta tipificada no estatuto, vale dizer, ato ou omissão, doloso ou culposo, que produza um resultado previsto na norma estatutária incriminadora. Em nenhuma hipótese prevê a lei a perda de mandato do parlamentar infiel ou indisciplinado, tal como pretendido pelo projeto originalmente aprovado pela Câmara (PL nº 1670-B/1989, art. 25), por isso que tal dispositivo seria facilmente declarado inconstitucional ante os termos exaustivos do art. 55 da Constituição Federal de 1988.(30)

Neste ponto, inicia-se a exposição acerca do debate da possibilidade de vinculação do mandato eletivo aos atos de infidelidade partidária.

Segundo Orides Mezzaroba, embora não haja previsão normativa sobre o assunto, “a ação mais drástica que o partido pode praticar é a de excluir o infiel de sua legenda. Porém, quando se tratar de membro do Legislativo, tal exclusão terá como reflexo unicamente a perda de eventuais cargos ocupados em mesas diretoras, por se tratar de indicações partidárias”(31)

Acompanhando este raciocínio, Arlindo Fernandes de Oliveira afirma: “como se trata de cargo a que o parlamentar chegou por representação do partido, ele o perde automaticamente caso deixe o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Esse dispositivo consta, igualmente, de projeto de resolução que altera o Regimento Interno da Câmara, aprovado pela Comissão da Câmara dos Deputados instituída para apreciar a reforma política”.(32)

Em face disso, Orides Mezzaroba diz que não há porque proteger o mandato dos representantes infiéis, já que não se trata de uma propriedade pessoal do parlamentar. Ora, se os votos da legenda elegem parlamentares, esses mandatos deveriam ser do partido, na opinião do autor, que deve resguardar a sua confiança no representante que preenche tal mandato.(33) Porém, a perda de mandato por ato de infidelidade partidária não está prevista no art. 55 da Constituição Federal de 1988 (artigo que dispõe sobre o rol de hipóteses de perda de mandato) e, se é assim, também não poderá o partido dispor em seu estatuto tal sanção. No entanto, o parlamentar poderá ser punido, nos termos da Lei nº 9096/95, que dispõe 3 (três) requisitos para ser configurada a obrigatoriedade de fidelidade partidária: (i) o partido deve ter estabelecido suas diretrizes; (ii) que o estabelecimento destes tenha ocorrido de modo legítimo e; (iii) pelos órgãos de direção do partido.(34)

Assim, como o autor supra afirma que o parlamentar não poderá perder o seu mandato por infidelidade partidária, e como a Constituição Federal de 1988 silenciou a este respeito – o que pode ter sido feito de propósito, já que a Carta Magna havia disposto os casos

de perda de mandato no artigo 55 - o instituto da fidelidade partidária só pode ser aplicado limitadamente pelos partidos políticos. Era neste sentido que se estabelecia o entendimento do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral, mas que recentemente fora modificado.(35)

Nos casos de indisciplina partidária, o representante também poderá ser punido com advertência; suspensão; destituição do exercício de funções nos órgãos partidários e até expulsão dos quadros do partido. Esse procedimento deverá obedecer aos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Mas como nem mesmo a fidelidade partidária prevê um mecanismo eficaz para sanção de parlamentares que trocam de legenda, no caso de indisciplina partidária também ocorre o mesmo, restando aos partidos somente retirar o representante da função ou cargo que exercia na Casa Legislativa respectiva, devido à proporção partidária, já que a representação nas comissões do Congresso Nacional é partidária e não é vinculada ao parlamentar que exerce tais funções.(36)

Ocorre que o mandato que é considerado pessoal do representante, geralmente é adquirido com voto de legenda, o que torna a questão controversa e polêmica, argumento este, inclusive, utilizado para fundamentar os votos proferidos tanto na consulta nº 1398/07, DF, perante o Tribunal Superior Eleitoral, bem como os mandados de segurança impetrados perante o Supremo Tribunal Federal, que culminou no último julgamento referente ao assunto.(37)

Assim, após tal exposição, Orides Mezzaroba conclui que a Constituição Federal de 1988 criou uma ilusão ao instituir a fidelidade partidária para os estatutos dos partidos sem prever a possibilidade de perda de mandato, tornando o instituto impraticável e fazendo com que somente seja coerente regular-se a disciplina partidária nos estatutos, já que é uma questão "interna corporis".(38)

Marco Maciel afirma que a fidelidade partidária é vital para o fortalecimento dos partidos políticos. Contudo, o autor diz que a solução não deve ser inserida no sistema por via constitucional, como ocorreu no passado. O autor entende que é mais uma questão partido-representante e que, por isso, deve ser resolvida no âmbito partidário. Por fim, faz a seguinte consideração: "É uma questão, por conseguinte, que pode e deve ser resolvida por meio de alteração na legislação partidária".(39)

A Constituição Federal de 1988 não prevê a perda do mandato por infidelidade partidária, ao contrário das Constituições anteriores. Inclusive chega a vedar isso, nos termos do art. 55, no rol das hipóteses de perda de mandato, que é taxativo(40).

Segundo Clèmerson Merlin Clève, para que se possa verificar se houve descumprimento de deliberação e conseqüente ato de infidelidade partidária, deve-se comparar e analisar se a decisão/deliberação feita pelo partido coaduna com as diretrizes partidárias contidas no estatuto. Pois, se não for de acordo, o parlamentar não é obrigado a obedecer à deliberação para haver infidelidade. Para haver infidelidade, o ato deve estar tipificado no estatuto do partido, valendo aqui as mesmas noções de direito penal, no que tange à interpretação de normas tipificadas:

O princípio constitucional da fidelidade partidária deve ser compatibilizado com os demais princípios constitucionais, designadamente, o princípio do mandato representativo e o princípio da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção (os direitos fundamentais possuem natureza principiológica). A fidelidade partidária não pode chegar ao ponto de transformar mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias. Não pode também chegar a ponto, observados a doutrina e o programa partidário, de violentar a consciência e a liberdade de convicção e de pensamento do parlamentar. Ocorrendo situação de conflito, e desde que não sejam maculados o programa e a doutrina partidárias, está o parlamentar autorizado a abster-se de votar sempre que a diretriz partidária venha a significar violência à sua esfera de intimidade e de convicção.(41)

Sobre a questão da convicção do parlamentar, Torquato Jardim afirma que a lei não prevê, como casos de infidelidade partidária, a escusa de ordem filosófica ou religiosa ou de convicção íntima por parte do parlamentar. A Constituição Federal de 1988 tem no rol dos direitos e garantias fundamentais a inviabilidade da liberdade e da consciência e de crença. Dessa forma, é uma grande lacuna que deverá ser preenchida pelos estatutos dos partidos.(42)

E é devido a este direito ao livre pensamento e consciência do parlamentar que muitos autores defendem a utilização da fidelidade partidária com moderação. Clèmerson Merlin Clève diz que o instituto da fidelidade partidária deve ser usado moderadamente, sob pena de ferir a Constituição; e que a fidelidade partidária não deve servir de fundamento para a agressão de direitos fundamentais dos parlamentares, principalmente a liberdade de consciência.(43)

Lucio Reiner também é incisivo ao concluir que:

Vê-se que o mandato de eleitores de fato inexistente, pois votam em um candidato que represente, no Congresso, uma determinada opção global para a sociedade, ou uma ideologia, ou certos valores, ou apenas por empatia pessoal. Seria utópico que o eleito se comportasse da exata forma como os eleitores o fariam se estivessem no seu lugar, menos ainda por não saber, com precisão, quem de fato votou nele. Depois, porque os eleitores nem sempre votam em um determinado candidato, mas na legenda. Confiam, portanto, em que o partido corresponderá aos seus anseios e que seus eleitos seguirão o programa genérico e defenderão as grandes linhas nele contidas. Dessa forma, não é possível ao parlamentar arrogar-se a propriedade do mandato, assim como tampouco o pode fazer a legenda.(44)

Sob este panorama, verifica-se que a questão ainda está longe de um consenso, embora já tenha se pronunciado tanto o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal.

### **Propostas acerca da fidelidade partidária para a reforma política**

Devido a toda a discussão acima narrada, e com a crescente preocupação com a questão da fidelidade partidária, esse tema é um dos mais polêmicos da reforma política que ora tramita no Congresso Nacional. Atualmente a fidelidade partidária deverá ser tratada nos estatutos dos partidos, sendo que a própria Constituição Federal de 1988 não nomina como uma hipótese de perda de mandato a infidelidade ou indisciplina partidárias. A única norma que prevê algo sobre fidelidade partidária é o art. 18 da lei nº 9096/95, que dispõe sobre o prazo de 1 (um) ano antes das eleições para o prazo limite para mudanças de partido por parte do candidato, mas está sendo a ocasião para os debates, mas que também está longe de se chegar a um consenso. Por ora, serão expostas as propostas da reforma política para a questão da fidelidade partidária.

As principais propostas de reforma política, no que tange a fidelidade partidária eram:(45) (i) altera o art. 9º da lei nº 9504/97, aumentando para dois anos o prazo de filiação partidária, com vistas a cargo eletivo (PL 1974/99, Dep. João Paulo); (ii) Perda de mandato do parlamentar que vier a desfiliar-se do partido em cuja legenda foi eleito (PEC 42/95, Dep. Rita Camata); (iii) Propõe a perda de mandato do parlamentar que descumprir decisão partidária tomada em convenção por 2/3 dos votos (PEC 24/99, Dep. Eunício Oliveira); (iv) Perda de mandato do parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito (PEC 85/95, Dep. Silvio Torres; PEC 85/95, Dep. Adilson Motta); (v) Perda de mandato do parlamentar que, por atitude ou voto, opuser-se aos princípios fundamentais do Estatuto Partidário (PEC 137/95, Dep. Hélio Rosa). Como se pode verificar, há somente uma proposta moderada, sendo que todas as outras prevêm a perda do mandato pelo parlamentar tido como infiel.

Todavia, em uma tentativa de aprovação da reforma política, através do PL nº 1210/2007, de autoria do deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), em acordo com os líderes de partidos dentro da Câmara dos Deputados, ousou-se compilar parte do conteúdo dos projetos

de lei acima expostos, resultando na proposta de que, juntamente com o voto em listas fechadas, haveria a recolocação do parlamentar infiel ao final das listas dos partidos, sem qualquer previsão de perda de mandato. Ressalte-se que tal projeto de lei não foi aprovado pela Câmara dos Deputados, gerando nova controvérsia sobre a questão.

Embora o referido projeto de lei aborde a problemática, é cediço que um dos problemas apontado para a grande infidelidade partidária e que supostamente fomenta o troca-troca de partidos é o sistema de lista aberta, também alvo da reforma política e prontamente rejeitado pelos parlamentares. Entretanto, ao tratar do tema, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel explica que:

Tais regras estimulam a fidelidade partidária, ao priorizar, no ordenamento da lista, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, ou seja, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com estes, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato pelo menos seis meses até 31 de dezembro de 2003. A seguir, integram a lista os candidatos que houverem mudado de legenda após o pleito de 2002, respeitada a ordem de votação obtida. Se o partido ou federação não tiver candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002. (46)

Há outras diversas medidas que foram pensadas a fim de combater o problema da infidelidade, mas que estão longe de um desfecho. Uma delas era a aprovação do projeto de resolução nº 201/05 em novembro de 2004, de autoria do deputado Bismarck Maia (PSDB-CE), que versava sobre a distribuição proporcional aos partidos e blocos partidários das vagas nas comissões técnicas e na Mesa Diretora da Casa, como uma tentativa de diminuir o troca-troca de partidos dentro da organização interna da Câmara dos Deputados. O texto foi aprovado com o substitutivo de autoria do deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), que se referia, no caso de comissões, à distribuição proporcional às bancadas, que seria feita a partir da composição numérica obtida com o resultado final das eleições e que permaneceria inalterada por toda a legislatura. Esta regra entrará em vigor em 01 de fevereiro de 2007. Ainda, em 08 de março de 2006 foi aprovada no Congresso a EC nº 52/06, que alterou a redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, sendo esta Emenda Constitucional um verdadeiro retrocesso nesta caminhada, já que se refere não diretamente à fidelidade partidária, mas sim à fidelidade ideológica dos partidos.

### **Posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal diante da questão**

Surpreendentemente, em resposta à consulta formulada pelo antes Partido da Frente Liberal (atual Democratas), o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou, no sentido de afirmar que o mandato eletivo era do partido, e não do parlamentar. Contudo, embora tenha sido uma decisão histórica, não gerou maiores conseqüências, vez que tais respostas às consultas formuladas naquele Tribunal não possuem efeito vinculante.

Entretanto, provocado através dos Mandados de Segurança nº 26602, 26603 e 26604, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se incisivamente sobre o tema, confirmando o posicionamento anterior do TSE, ou seja, declarou que o mandato eletivo é do partido, e não do parlamentar. Todos os ministros concordaram em preservar o princípio da segurança jurídica, e estabeleceram a data de 27 de março de 2007 (data em que houve a resposta à consulta nº 1398 pelo TSE) como data limite para os partidos punirem os infiéis. Somente antes desta data, cerca de 30 deputados federais foram “anistiados”, e 17 correm o risco de perderem seus mandatos. (47)

Ainda é cedo para avaliar a “judicialização” da política ocorrida recentemente. O que se sabe é que, certamente, trata-se de um grande avanço para a estrutura política do Brasil, diante de tanto abuso e descaso dos parlamentares para com a sociedade.

No desenrolar deste capítulo da nossa história política, se saberá futuramente qual alternativa novamente trará para o povo brasileiro a genuína democracia tão idealizada,

tornando a população consciente, pois será dela que se originará o controle mais eficaz para a infidelidade partidária: o voto bem pensado.

## NOTAS

1 Tal julgamento refere-se aos Mandados de Segurança nº 26602, 26603 e 26604, julgados em 04 de outubro de 2007.

2 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária**: Estudo de Caso. Curitiba: Juruá, 1998. p. 20.

3 CRETILLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: art. 5º LXVIII ao art. 17. 3. ed., v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p. 1129.

4 BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**: acompanhada dos índices alfabéticos-remissivos da Constituição e Jurisprudência. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 510.

5 D'ALMEIDA, Noely Manfredini. **Legislação Eleitoral para Iniciantes**: A Dança. Curitiba: Juruá, 1996. p. 39-40.

6 NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 63.

7 Ibid. p. 63-64.

8 TAVARES, José Antonio Giusti. **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 214.

9 NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 65.

10 TRIBUNA DO PARANÁ, Curitiba, 01 de outubro de 2005, caderno 12 [on line] Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/noticias/index.php?caderno=12>> Acesso em 01 out 2005.

11 Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)> Acesso em 05 out 2007.

12 NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 70.

13 MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade Partidária**: Um Panorama Institucional. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004. p. 71.

14 Ibid. p. 73.

15 FREISCHER, David. **Reforma Política no Brasil**: Uma História sem Fim. In: Revista do Curso de Direito – Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF. V. 5., n. 1, jan/jun. 2004, sem página.

16 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária**: Estudo de Caso. Curitiba: Juruá, 1998. p. 26.

17 Ibid. p. 77/78.

18 Id.

19 LEITE, Gisele. **A Fidelidade Partidária sob a Ótica Jurídica Brasileira**. [on line] Disponível em: <<http://150.162.138.14/busca.asp?tipo=tudo&q=fidelidade%20partidária&projetos=&rpp=100>> Acesso em 05 ago. 2005, sem página.

20 CRETILLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: art. 5º LXVIII ao art. 17. 3. ed., v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p. 1129/1130.

21 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 276.

22 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 298.

23 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Federal de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 5º a 17. v. 2., São Paulo: Saraiva, 1988. p. 613.

24 MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade Partidária: Um Panorama Institucional**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004. p. 67.

25 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. rev. e atual. [s.l.]: Malheiros Editores, 2000. p. 409.

26 Eis o que dispunha referido artigo: “Art. 152 (...) Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara 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”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em 04 out 2007.

27 CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: art. 5º LXVIII ao art. 17. 3. ed., v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p. 1130.

28 KNOERR, Fernando Gustavo. **Fidelidade Partidária: o Controle Ético no Exercício do Mandato**. Curitiba, 2002. 385 f. Tese (Doutorado em Direito Político) — Núcleo de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. p. 206.

29 Oscar Dias Corrêa faz a seguinte consideração sobre tal fato: “Assim, bastaria que os partidos inscrevessem em seus estatutos a fidelidade, com punição dos infiéis, para que a norma se impusesse, pondo fim ao desmoralizante espetáculo, sobretudo no início das legislaturas, do troca-troca de legendas, sem disciplina nem pudor. Parece, aliás, em face do que ocorre, que são os próprios partidos que não se dispõem de impor a regra: contam obter mais adesões do que perdas de representantes”. (*in* CORRÊA, Oscar Dias. **As Reformas e a Reforma Política**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de (coord). **Revista Ibero-Americana de Direito Público**. v. XII. Rio de Janeiro: [s.n], 2003. p. 273).

30 BASTOS, Gustavo Henrique Caputo. **A Nova Lei dos Partidos Políticos**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 33, n. 129, jan/mar. 1996. p. 46-47.

31 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 276.

32 OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. **Estatuto Jurídico da Fidelidade Partidária e Sistema Eleitoral**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004. p. 83.

33 *Ibid.* p. 277.

34 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 277.

35 Neste sentido, ver: MS 20927-5, Supremo Tribunal Federal, voto do Ministro Moreira Alves e Acórdão 11075, Tribunal Superior Eleitoral. O próprio TSE já julgou a perda de mandato decorrente de infidelidade partidária, haja vista que na época deste julgamento, a legislação previa a perda do mandato e o ordenamento jurídico era regido por outra Constituição. Neste sentido, ver: recurso nº 5025 – AM, de 15/12/1977.

36 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 279-280.

37 Orides Mezzaroba denuncia que, nas eleições de 1994 na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados eleitos, somente 16 foram eleitos com seus próprios votos, sendo o restante todos votos de legenda ou transferência de votos. (*Ibid.* p. 280).

38 MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 281.

39 MACIEL, Marco. **Sistema Eleitoral e Fulanização do Voto**. In: Reformas e Governabilidade. Senado Federal. Brasília: [s.n.], 2004. p. 36.

40 Segundo Clèmerson Merlin Clève, o rol é *numerus clausus*. (*in* CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária: Estudo de Caso**. Curitiba: Juruá, 1998. p. 81), sendo este entendimento também corroborado por Alexandre de Moraes, que afirma que é somente a Constituição Federal de 1988 que determina as hipóteses de perda de mandato (*in* MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004. p. 259).

- 41 CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária**: Estudo de Caso. Curitiba: Juruá, 1998. p. 79.
- 42 JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**: conforme a nova lei eleitoral. 2. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 102.
- 43 Ibid p. 30.
- 44 REINER, Lucio. **Fidelidade Partidária**. [on line] Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/estudos/107706.pdf>> Acesso em 05 ago 2005. p. 06.
- 45 Tabela extraída do periódico Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política? Curitiba: [s.n.]. n°53/54, jul/dez, 2004. p. 16.
- 46 MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Reforma Política e Construção Democrática**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004. p. 13.
- 47 Disponível em: < [http://www.estadao.com.br/nacional/not\\_nac60489,0.htm](http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac60489,0.htm)> Acesso em 05 out 2007.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição Federal de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Arts. 5º a 17. v. 2., São Paulo: Saraiva, 1988.
- BASTOS, Gustavo Henrique Caputo. A Nova Lei dos Partidos Políticos. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 33, n. 129, jan/mar. 1996.
- BRAGA, Sérgio. Os Estudantes de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFPR e a Questão da Reforma Política. In: Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política? Curitiba: [s.n.]. n°53/54, jul/dez, 2004.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada: acompanhada dos índices alfabéticos-remissivos da Constituição e Jurisprudência. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária: Estudo de Caso. Curitiba: Juruá, 1998.
- CORRÊA, Oscar Dias. As Reformas e a Reforma Política. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de (coord). Revista Ibero-Americana de Direito Público. v. XII. Rio de Janeiro: [s.n], 2003.
- CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988: art. 5º LXVIII ao art. 17. 3. ed., v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- D'ALMEIDA, Noely Manfredini. Legislação Eleitoral para Iniciantes: A Dança. Curitiba: Juruá, 1996.
- FREISCHER, David. Reforma Política no Brasil: Uma História sem Fim. In: Revista do Curso de Direito – Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF. V. 5., n. 1, jan/jun. 2004.
- JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo: conforme a nova lei eleitoral. 2. ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- KNOERR, Fernando Gustavo. Fidelidade Partidária: o Controle Ético no Exercício do Mandato. Curitiba, 2002. 385 f. Tese (Doutorado em Direito Político) — Núcleo de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.
- LEITE, Gisele. A Fidelidade Partidária sob a Ótica Jurídica Brasileira. [on line] Disponível em: Acesso em 05 ago. 2005.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade Partidária: Um Panorama Institucional. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004.
- \_\_\_\_\_. Reforma Política e Construção Democrática. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004.
- MACIEL, Marco. Sistema Eleitoral e Fulanização do Voto. In: Reformas e Governabilidade. Senado Federal. Brasília: [s.n.], 2004.

MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. 16. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004.

NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Estatuto Jurídico da Fidelidade Partidária e Sistema Eleitoral. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 41, n. 161, jan/mar. 2004.

REINER, Lucio. Fidelidade Partidária. [on line] Disponível em: Acesso em 05 ago 2005.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

TAVARES, Antonio Giusti. O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

TRIBUNA DO PARANÁ, Curitiba, 01 de outubro de 2005, caderno 12 [on line] Disponível em: <  
<http://www.parana-online.com.br/noticias/index.php?caderno=12>> Acesso em 01 out 2005.

[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)

[http://www.estadao.com.br/nacional/not\\_nac60489,0.htm](http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac60489,0.htm)

\* Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional e mestranda em Democracia y Buen Gobierno, na Universidad de Salamanca, Espanha.