

# FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UM INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DA GOVERNABILIDADE E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

## PARTISAN LOYALTY: AN INSTRUMENT FOR BETTER GOVERNANCE AND STRENGTHENING OF DEMOCRACY

*Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa*

### RESUMO

Este artigo apresenta a fidelidade partidária como um dos elementos indispensáveis ao fortalecimento das instituições políticas, pois a perspectiva de autonomia do candidato em relação ao mandato tem acarretado uma situação facilitadora da migração partidária com finalidades eleitorais e pessoais provenientes da falta de compromisso com os programas partidários, o que acaba por interferir nas relações de governabilidade. Com isso, várias propostas têm sido apresentadas, visando evitar o troca-troca de partidos e a conseqüente perda de mandato. Nesse contexto o tema apresentado é de fundamental importância para o aperfeiçoamento das instituições representativas, bem como para a melhoria da governabilidade e fortalecimento da democracia.

**Palavras-chave:** Democracia. Governabilidade. (In) Fidelidade Partidária. Perda do Mandato.

### ABSTRACT

This paper presents the partisan loyalty as one of the indispensable elements of the strengthening of political institutions, because the prospect of autonomy in relation to the candidate's mandate has led to a situation facilitating the migration party for electoral purposes and personal from the lack of commitment to the party programs, which ultimately interfere with the responsibilities of governance. Therefore, several proposals have been presented in order to prevent the bartering parties and the consequent loss of mandate. In this context the issue presented is of fundamental importance for the improvement of representative institutions, as well as for improving governance and strengthening democracy.

**Keywords:** Democracy. Governance. (In) Partisan Loyalty. Loss of Mandate.

**Sumário:** 1. Considerações Iniciais; 2. A problemática da fidelidade partidária; 3. A infidelidade partidária e a perda do mandato sob o prisma do TSE e do STF; 4. Considerações finais; 5. Referências Bibliográficas.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considera-se, inicialmente, que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, afirmou-se que a democracia queria assegurar o homem como cidadão. E conforme a percepção de Giovanni Sartori (1987, p.35): “a teoria sobre a democracia é única ou múltipla? Muitas teorias sobre muitas democracias ou uma teoria sobre uma democracia? A resposta depende, em grande parte, do nível de abstração do discurso”.

Diante de tal perspectiva, o Brasil pode se considerar democrático quanto à liberdade de expressão e de associação; ao direito de voto; ao direito dos atores políticos de competirem e à elegibilidade para cargos públicos e eleições livres. No entanto, no que diz respeito à igualdade social em nosso país, ainda há muito o que se galgar. Assim, a democracia brasileira é conflituosa, por conta de uma sociedade extremamente dividida entre integrados e marginalizados. Enfatizando ainda que, para se consolidar a democracia, era preciso fazê-la a partir das bases populares, promovendo a capacidade de organização democrática e luta social, particularmente entre os segmentos mais pobres. Quanto maior a participação popular, menor a distância entre liberdade política e igualdade social.

Sob a perspectiva formal, pode-se inferir que a democracia brasileira evoluiu bastante, pois os principais postos no executivo e no legislativo são ocupados mediante eleições de competição ampla. Assim, o direito de voto estendeu-se aos analfabetos e aos jovens entre 16 (dezesesseis) e 18 (dezoito) anos. Além disso, os três poderes são formalmente independentes e harmônicos.

Em consequência disso, o processo eleitoral se firmou como grande mecanismo de legitimação do poder, mesmo em meio a crises e escândalos reiterados de corrupção. E, apesar dos problemas, há um Estado Democrático de Direito instituído, com mecanismos nem sempre eficientes de proteção à liberdade dos cidadãos. E, nesse sentido, Norberto Bobbio (2000, p.435) ressalta que: “o que caracteriza um sistema político democrático não é o princípio de maioria, mas o sufrágio universal, ou, se quisermos, o princípio de maioria aplicada a votações conduzidas com o sufrágio universal”.

Pode-se perceber, portanto, que a democracia é capaz de se apresentar como um fator de grande influência no sistema político-eleitoral brasileiro, que diante de um quadro partidário multifragmentado e volátil, condiciona os governos à montagem de composições partidárias amplas, com vistas à garantia mínima de governabilidade, favorecendo aspectos contrários aos princípios de soberania popular e de democracia representativa e partidária positivados constitucionalmente. Nesse sentido, Maria Victória Benevides (2003, p.84)

explica cuidadosamente que: “no Brasil, o desprezo pelos partidos só não é maior devido ao desconhecimento das siglas, direcionando-se o desamor diretamente a eles, os políticos e parlamentares, vistos, na melhor das hipóteses, como inúteis; na pior, como corruptos”. Tudo isso, é lastimável e acarreta como consequência a desmoralização da democracia representativa.

Desse modo, vê-se que o conceito de fidelidade partidária relaciona-se diretamente com a democracia. Com isso, discorrer sobre a mesma implica em abordar as características dos políticos e, em lógica consequência, a inserção destes no contexto político de uma determinada sociedade, partindo-se do pressuposto de que os partidos são elementos de fundamental importância em um regime democrático, tanto para sua consolidação, como para sua extensão ao estudo em questão.

E tal fato já foi repetidamente detectado pela classe política, como atestam os diversos projetos de lei, de código e até emendas constitucionais, que tratam do assunto e encontram-se em tramitação no Congresso Nacional. Essas iniciativas demonstram haver uma insatisfação com o regime no país. Insatisfação esta proveniente não apenas da vivência dos parlamentares, como dos próprios eleitores, apoiados pelos meios de comunicação que repudiam a lei atual. Portanto, mudanças na legislação parecem ser desejáveis e necessárias para que a Democracia brasileira avance.

Justificada a relevância, abordar-se-ão os conceitos teóricos fundamentais do tema, passando-se pela problemática da fidelidade partidária no Brasil; pela perspectiva da infidelidade e perda do mandato. E logo após, analisar-se-á a atual situação da fidelidade em relação ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e ao STF (Supremo Tribunal Federal).

Diante das iniciais considerações previstas acima, a pretensão desse artigo é abordar a fidelidade partidária, objetivando seus esclarecimentos básicos para contribuir como subsídio para aqueles que, de alguma forma, se interessam pelo tema que a matéria envolve.

## **2. A PROBLEMÁTICA DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

Inicialmente, faz-se necessário entender a expressão “reforma política” que se encontra embasada em modificações para fins de aprimoramento visando à melhoria de resultado, e envolve três elementos: os políticos, os partidos e os eleitores. Assim, na área política, tal substantivo projeta uma evolução de um sistema que se encontra repleto de vícios e deformações que se instituíram ao longo das eleições. Maria Victória Benevides (2003, p.85) conclui que a reforma política deve destacar dentre outras premissas: “maximizar a

expressão da vontade popular nos processos eleitorais e aumentar a transparência e a eficácia dos instrumentos de combate à corrupção (...).”

Com esse enfoque, pode-se observar que, a cada legislatura, um contingente de parlamentares vem se mobilizando ao longo dos tempos visando modificar o sistema de representação popular no Congresso Nacional. Estes atuam reagindo ao corporativismo, à inércia e à omissão, pois as propostas em tramitação visando alterar a Constituição Federal, a Lei de Inelegibilidades, Eleitoral e Partidária são díspares e potencializam efeitos distintos, da decretação de inelegibilidade à perda do mandato. Por isso que, no Brasil, o tema da fidelidade é bastante conflituoso, pois, além do emaranhado ideológico, inúmeras outras questões estão envolvidas, ao contrário do que ocorre em outros países do mundo como na França, Inglaterra e Alemanha, segundo as ilustrações de Jean-Marie Guéhenno (1994, p.31).

Assim, ao longo dos tempos, observa-se que o direito eleitoral-partidário presenciou um grande desenvolvimento, mediante uma tentativa de estabilização interna dos Estados em seu contexto democrático a fim de equilibrar as relações entre eles e, assim, evoluírem os conceitos de justiça eleitoral e de partido político.

O partido político passou a ajustar-se às leis constitucional e ordinária. Desse modo, do ponto de vista interno, o partido vai organizar-se e adequar o seu funcionamento, proceder à elaboração de seus programas e propostas para a sociedade, além de ocupar seu lugar no terreno político, definindo seus meios ideais de integração na sociedade nos termos de Maurice Duverger (1970, p.388): “no sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, os partidos políticos detêm um monopólio absoluto das candidaturas”. Já do ponto de vista externo, o partido passou a se harmonizar com as demais instituições do Estado. A exemplo disso, tem-se a fidelidade partidária como um assunto que poderia ser resolvido no foro interno e passou a ser objeto de lei.

Nesse contexto, a perspectiva normativa do Estado chega a abranger todas as áreas relativas às agremiações partidárias, deixando uma mínima liberdade para os afiliados. O que sugere, inclusive, uma justiça especial, a justiça eleitoral, que irá abranger não apenas o período eleitoral que a originou, mas regulamentar e disciplinar toda a vida dos partidos.

Analisando por esse prisma, vê-se que o Estado Moderno tornou-se intervencionista, no que diz respeito à área política, que se apresenta sob um rígido controle estatal, por meio de leis e da justiça eleitoral. É nesse sentido que se deve considerar o instituto da fidelidade partidária atual, ou seja, um instrumento que pode ser utilizado para garantir a supremacia, por estar constantemente vinculado à qualidade da democracia numa determinada sociedade.

O instituto da fidelidade partidária repousa sobre a figura dos partidos políticos,

cabendo algumas considerações sobre eles em um Estado Democrático de Direito e dentre elas se destaca a evolução das agremiações partidárias que sofreram diversas modificações de acordo com os regimes democráticos que existiram na era moderna.

Nesse sentido, percebe-se a inclusão de uma série de partidos políticos, em que tudo se passa como se cada partido constituísse uma potência. Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2002, p.57) aponta que “se há uma ameaça de uma Ditadura de Partidos Políticos, esta deve ser afastada por regras como adoção de quarentena política para o parlamentar eleito”. Tal relação aponta o partido como carente de fronteiras e dotado de livre arbítrio, pois o eleito deve conciliar a vontade do eleitorado com o respeito do direito de escolha dos eleitos. Nessa relação, percebe-se que o equilíbrio desse tripé: partidos, eleitos e eleitores, é essencial para uma sociedade justa e democrática.

A fidelidade partidária surge para desempenhar então um relevante papel na procura desse equilíbrio, por agir diretamente na relação apontada anteriormente, o que, com efeito, prevê-se que o binômio partido-eleito só pode ser entendido sob a óptica da fidelidade partidária, o que justifica a atual perspectiva política da nossa sociedade, e por isso questiona-se: sem a fidelidade, para que seriam necessários os partidos?

Sendo os partidos políticos uma peça importante no funcionamento da democracia, isso implica que devam possuir estabilidade, atribuições e condições de funcionamento previamente regulamentadas e conhecidas, ou seja, o eleitor deve ter acesso e conhecer os partidos como forma de efetivar o funcionamento da democracia, tendo este, a consciência de quem e para quê está votando, identificando-se como sistema político e defendendo-o, já que a falta de informação por parte do cidadão é a maior nocividade para a democracia.

O Legislativo, nessa relação, é o componente mais desprezado dentre os três poderes de uma democracia, devendo este, portanto, ocupar-se de informar o eleitor para que ele se identifique e passe a defendê-lo. A fidelidade é uma partícula de integralização do processo de restauração do Legislativo, já que a mesma é capaz de ponderar os elementos conflitantes que permeiam esse cenário: de um lado, a autonomia de vontade pessoal do detentor do mandato eletivo e, do outro, a vontade dos membros de seu partido. O que, a princípio, nos parece um conflito artificial, pois o parlamentar não se elegeu com seus únicos méritos, contando em menor ou maior grau com o apoio de sua legenda. Assim, deve-se perguntar: quem seria mais importante; o parlamentar ou a legenda? De certo, dificilmente um existiria sem o outro e a norma é de candidatos filiados. Conforme se observa na abordagem de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco (2009, p.821) em que: “se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade (...) parece certo que a

permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato”.

E, quanto ao eleitor, é bastante discutível a tese de que o parlamentar tem uma procuração dos votantes, primeiramente porque o eleito não seria um procurador em seu sentido jurídico do termo, e nem seria possível, pois como poderia representar milhares de votantes em diversos temas polêmicos? Já que certamente muitos divergiriam em múltiplos e, com isso, vê-se que o mandato dos eleitores inexistente, pois estes votam em um candidato que os represente no Congresso, uma determinada opção para a sociedade, ou uma ideologia, ou certos valores e até uma empatia pessoal. Lembrando ainda que, por muitas vezes, o eleitor vota não apenas em um determinado candidato e, sim, numa legenda, confiando, portanto, no partido que corresponderá aos seus anseios e que os seus eleitos seguirão o seu programa e defenderão as linhas nele contidas. Desse modo, não é possível ao parlamentar arrogar-se a propriedade do mandato. O que infere a procura do aglutinamento das vontades do parlamentar e do partido, dentro dos princípios gerais que norteiam o programa partidário sufragado pelo eleitor. E a democracia procura aprimorar o funcionamento desse regime, respeitando ao máximo a opinião de todas as partes envolvidas, o que remonta um problema específico do Brasil.

Do ponto de vista da estrutura político-partidária, o Brasil é visualizado como um caso único no mundo, pois existem concomitantemente fatores que em outras nações seriam conflitantes, já que se tem o regime presidencialista, o legislativo bicameral com prerrogativas exclusivas, o sistema eleitoral diferenciado em função dos cargos e vagas disputados, uma estrutura partidária com escassa densidade e graus extremamente baixos de disciplina e fidelidade partidária. Nele, os sistemas eleitorais são cotidianamente instituídos ou alterados, tanto para proteger ou favorecer alguns, quanto para realizar um conjunto ideal de leis eleitorais. Diante desse contexto, a fidelidade partidária, conforme preceitua José Dirceu e Marcus Ianoni (1996, p.34), “tem duas dimensões: a restrição à troca de legenda e ao desrespeito às decisões aprovadas em convenções”.

Tal fato diz respeito às constantes críticas à fraqueza dos partidos políticos, em que a maioria da classe brasileira optou por um sistema, que tende ao enfraquecimento destes, tencionando a proteção do caráter elitista do sistema político em que se inserem.

Diante do que ocorre em diversos outros países latino-americanos, o Brasil também possui fórmulas mescladas de representação incomum nas democracias industriais avançadas, pois alguns cargos como os de presidente e vice-presidente da República, o de governadores e prefeitos de cidades com mais de 200.000 (duzentos mil) habitantes são preenchidos em

eleições majoritárias com um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, caso nenhum deles obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno. E algumas cadeiras, como as de senadores e prefeitos de cidades com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, são preenchidas em eleições majoritárias simples, ou seja, quem obtiver a maioria relativa no primeiro turno se elege, e outras, ainda, como as de deputados federais, deputados estaduais e vereadores são preenchidas com eleições proporcionais.

Através dessa análise, pode-se ressaltar que todos os três formatos de representação cumprem um papel importante no todo do sistema. Todavia, o número de deputados federais, em particular, não se apresenta como proporcional à população, haja visto o número mínimo de 8 (oito) e máximo de 70 (setenta) deputados por Estado. O que significa dizer que as eleições supostamente proporcionais são marcadas na realidade por grandes desproporcionalidades. A exemplo disso, pode-se refletir sobre o caso do número de eleitores por deputado que é vinte vezes maior em São Paulo do que no Acre, já que uma das maiores características do sistema proporcional é que as cadeiras são distribuídas em primeiro lugar de acordo com o número total de votos que um partido recebe. E o método para determinar a proporcionalidade é o das maiores sobras, o que garante melhor proporcionalidade que os outros. Não havendo patamar mínimo, exceto o quociente eleitoral (número de votos divididos pelo número de cadeiras), em que os partidos que não atingirem esse quociente não serão elegíveis para a distribuição de sobras. E, mais uma vez, em São Paulo, um partido só precisaria de 1/70 dos votos para ter direito à representação.

Além dos já descritos acima, existem vários incentivos ao individualismo no sistema eleitoral brasileiro, como o sistema de lista aberta, por exemplo. Nele, o eleitor vota apenas em um deputado e seu voto não pode ser transferido a outros. E as cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido de acordo com o número de votos de cada candidato. Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de angariar votos individuais. O que nos leva a perceber que tal sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são robustamente fortalecidos por um total de votos massivos. Assim, nota-se que os candidatos podem não conseguir se eleger ainda que somem mais votos do que um candidato bem sucedido numa outra legenda mais votada. E essa combinação de representação proporcional e lista aberta talvez seja a medida mais importante para garantir aos políticos tanta autonomia em relação aos seus partidos. A seguir, observe outros aspectos do sistema eleitoral brasileiro que também contribuem nesse

sentido.

O primeiro deles é o candidato nato, representado pelos deputados federais, estaduais e vereadores que possuem o direito de figurar para o mesmo cargo nas eleições seguintes. O que significa que um político poderá contrariar as diretrizes partidárias e ainda ter um lugar garantido na cédula, podendo, ainda, mudar e garantir o direito de concorrer na chapa desse partido.

Em segundo lugar, a legislação eleitoral autoriza cada partido a apresentar um número elevado de candidatos aos cargos proporcionais, conseqüentemente uma coligação com três partidos em São Paulo poderia apresentar 315 (trezentos e quinze) candidatos a deputado federal. Valendo ressaltar que esse elevado número de candidatos promove a redução do controle partidário sobre os eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais nas campanhas. E na maioria dos países, os partidos apresentam um candidato por cadeira, o que favorece um maior controle sobre os eleitos.

Outro fator importante é que o atual sistema eleitoral não contém nenhuma medida que proíba os eleitos de mudar de partido. O que, em muitos sistemas de representação proporcional, os representantes devem seus mandatos ao partido e espera-se que eles renunciem se quiserem mudar de partido. E, no Brasil, os políticos percebem os partidos como veículos de eleição sem vínculos profundos, como se pode exemplificar através da elevada freqüência com que os políticos mudam de partidos. O que, a título ilustrativo, reflete a perspectiva de que, em apenas três anos (1991-1993), registrou-se na Câmara dos Deputados 236 (duzentas e trinta e seis) mudanças de partido por parte de 170 (cento e setenta) deputados que representam 33,8% do número total, sendo que alguns deles mudaram de legenda sete vezes, das quais três delas em uma única semana. Tal fato nos leva a crer que a propensão na mudança de partido pode ser ainda mais notável por causa da alta taxa de rotatividade no Congresso, o que, em média, cerca de 60% dos deputados são substituídos em cada legislatura. Tal mudança freqüente de partidos destrói a noção de representatividade, que é a base da democracia liberal, já que os políticos são escolhidos para representar as pessoas por meio da instituição mediadora dos partidos políticos. E num contexto em que a desmoralização dos partidos e dos políticos é um problema sério, não há razão para autorizar os parlamentares a mudar de partido.

Outro indicador importante é a completa ausência de mecanismos que vinculem os políticos a alguns compromissos mínimos para com o partido.

Alem disso, as normas de funcionamento do Congresso estimulam a formação de novos partidos, pois um partido com apenas um representante consegue virtualmente todos os

privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores. Essa oportunidade aumenta as possibilidades para os políticos e torna mais difícil para os partidos obterem um compromisso mínimo. E, ainda, paralelamente, a legislação eleitoral permite o uso do horário eleitoral gratuito beneficiando, proporcionalmente, os partidos pequenos.

E, por fim, a maioria dos sistemas de representação proporcional estabelece uma percentagem mínima de votação nacional para a câmara baixa que os partidos devem obter para ter direito a qualquer representação no parlamento, um fato que acarreta a representação de um grande número de partidos especialmente para o sistema presidencialista. Nesse contexto, a ausência de tal barreira facilita o processo de mudanças freqüentes de partido, porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas através da reunião de pequenos grupos dissidentes.

As regras formais são importantes, pois determinam as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações intrapartidárias quanto nas interpartidárias. Assim, no Brasil, a legislação concorre para exacerbar práticas individuais. Com efeito, nenhuma democracia do mundo ocidental confere tanta autonomia aos políticos em relação aos seus partidos quanto o Brasil. Essa autonomia começa pelas campanhas eleitorais, que são conduzidas de maneira altamente individualista. Há freqüentemente a solidariedade intrapartidária entre pessoas que concorrem a cargos diferentes, mas prevalece uma acirrada competição entre as pessoas que concorrem a cargos proporcionais. Os candidatos podem normalmente fazer incursões eleitorais contra seus próprios colegas de partido com maior facilidade do que contra candidatos de outros partidos.

Na atualidade, a legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos. Os parlamentares podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Consideram que não devem seus mandatos ao partido, mas, sim, à sua iniciativa. Os partidos, muitas vezes, toleram violações, flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos. Assim, o relacionamento entre políticos impossibilitou a construção de partidos mais programáticos, e contribuiu, também, para o desprestígio público.

Assim, observa-se que a legislação eleitoral é um elemento importante para o instituto da fidelidade partidária que de fato determina uma série de comportamentos individuais dos políticos para se instituir a fidelidade de representação, a proporcionalidade, a estrutura e o funcionamento dos partidos políticos e do Congresso Nacional.

Desse conjunto de reformas indispensáveis para o funcionamento eficiente do Poder Legislativo, surgirá um poder político com imagem positiva perante a opinião pública. Para

consolidar a democracia no Brasil, torna-se importante reformar o modo de operação da classe política, além da identificação do eleitor com os parlamentares. Importando, assim, angariar a identificação do eleitor com o Poder Legislativo, caso contrário, a população tenderá a confiar na promessa do Executivo, dando lugar à demagogia. No entanto, é importante lembrar segundo Fernando Knoerr (2009, p.183), que: “resta claro desta análise que toda a controvérsia acerca dos limites da fidelidade partidária centra-se na definição do grau de generalidade que deve revertir-se o programa partidário”.

Cumprindo, portanto, à classe política assumir suas responsabilidades e, mesmo que aparentemente algum outro parlamentar possa sentir-se ameaçado pelas amplas reformas que se impõem, deve-se levar em consideração os interesses mais altos da nação, do povo que representa e da própria sobrevivência política.

### **3. A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DO MANDATO SOB O PRISMA DO TSE E DO STF**

A democracia brasileira ladeia o estudo dos partidos políticos, de seus afiliados e de suas estreitas relações capazes de promover ao cidadão o acesso ao poder.

Assim, O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e o STF (Supremo Tribunal Federal), ao admitirem a possibilidade do parlamentar ou do chefe do poder executivo perderem o mandato ao efetuarem a troca de sigla partidária, caracterizaram a fidelidade partidária como um dever que se impõe ao parlamentar como forma de obediência às diretrizes do partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda do mandato.

No período pós-ditadura, o nosso país passou a usufruir de uma nova realidade política e ideais típicos de um Estado Democrático de Direito. E com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, instaura-se esse Estado, mediante o surgimento de partidos, com um elaborado programa governamental discutido e conhecido nacionalmente.

Assim, percebe-se, nesse contexto, que os partidos políticos são associações permanentes, estáveis e dotadas de ideologia e programas próprios, que se destinam à coletividade e buscam a conquista do controle do poder político mediante a ocupação de cargos ou sob a perspectiva de influência nas constantes decisões políticas de nosso país. No entanto, o atual modelo partidário apresentou algumas falhas que resultaram no enfraquecimento das siglas partidárias nos últimos tempos, pois se percebe, em grande maioria, a atuação dos partidos em benefício próprio, o que desvirtua, de fato, a sua função partidária por excelência, que é representar os ideais e filosofias que contribuam para o

crescimento político. A maior causa desse fato é a falta de compromisso entre o próprio filiado e o seu partido. E, segundo Tales Cerqueira e Camila Cerqueira (2008, p.29): “a regra é que aos agentes políticos – titulares de cargos eletivos ou não – exige-se o pleno gozo de direitos políticos, não apenas para habilitar-se ou investir-se no cargo, mas, igualmente, para nele permanecer”.

Analisando-se desse prisma, infere-se que a fidelidade partidária apresenta-se como um aspecto indispensável para o fortalecimento das instituições políticas, pois ao longo dos tempos viu-se a supervalorização do candidato em detrimento do partido, uma situação originária da migração partidária que preceitua finalidades muitas vezes pessoais ou eleitorais e permitem a ausência do compromisso com os programas partidários.

Com esse panorama, alguns esforços foram votados pelo Legislativo, pelo TSE e pelo STF na tentativa de valorizar a fidelidade partidária. O passo mais ousado foi dado pelo TSE, como forma de resposta à Consulta nº 1.398 (BRASIL, 2007), formulada pelo PFL (Partido da Frente Liberal, hoje DEMOCRATAS), dando nova interpretação às normas constitucionais quando reconheceu que o mandato pertencia ao partido e não ao candidato eleito. Nesse prisma, verifica-se uma incoerência, já que estruturalmente, ao propiciar eleições proporcionais para as Casas Legislativas e ao mesmo tempo não criar mecanismos que prestigiem a fidelidade partidária, de modo que a distribuição eleitoral proporcional confere representatividade partidária que atribui o mandato ao partido e não ao candidato. O que na maior parte dos casos, por conta da eleição proporcional, o candidato necessita da maior parte dos votos direcionados à legenda para que seja obtido o sucesso na sua disputa, ressaltando-se ainda que aqueles que conseguem atingir o quociente eleitoral de qualquer que seja a maneira, serão sempre beneficiados pelas agremiações na qual se encontram filiados.

Por isso, acredita-se que a infidelidade partidária é prejudicial ao fortalecimento democrático. E, levando-se em conta o momento de constante fragilidade e descrédito enfrentado por essas instituições, deve-se prestigiar a fidelidade partidária como uma medida de fortalecimento da estrutura democrática do nosso país.

Do ponto de vista histórico, a Carta de 1967 trouxe a primeira previsão constitucional acerca do instituto da fidelidade partidária, em seu art. 149, que destacava que os partidos políticos seriam regidos por lei que observaria o princípio da disciplina partidária. No entanto, somente com a EC (Emenda Constitucional) nº 1, de 1969, foi que a fidelidade partidária inseriu-se no contexto constitucional, conforme a previsão do art. 152, parágrafo único (BRASIL, 1969), mediante o que se transcreve:

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.

A EC nº 25/85 (Brasil, 1985) deixou de abordar o tema da fidelidade partidária em nosso texto constitucional, excluindo a previsão disposta no texto anteriormente vigente. E, embora a Constituição de 1988 tenha voltado a abordar o tema, não a fixou, indicando apenas em seu texto que os partidos políticos devem estabelecer em seus estatutos, conforme a previsão do art. 17, § 1º (BRASIL, 1988) “normas de disciplina e fidelidade partidária”.

Com o passar dos anos, a Lei Nacional dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/05), estabeleceu em seu art. 23, § 1º (Brasil, 1995), que: “filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político”.

Dessa forma, a lei fixa, ainda, que no estatuto do partido poderá estabelecer-se, conforme a disposição do art. 25 (Brasil, 1995) oposição às diretrizes em função da disciplina bem como em seu art. 26, quando informa acerca de deixar o partido em função da infidelidade.

Logo após uma análise sistemática da Lei dos Partidos Políticos e do texto constitucional, visualiza-se o impedimento de que a infidelidade acabe na perda do mandato, pois o art. 55 da Constituição Federal de 1988 estabelece taxativamente os casos de perda de mandato, não enumerando tal hipótese.

A Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995) que regulamenta os dispositivos da Constituição Federal estabelece o instituto da fidelidade partidária e sua disciplina, conforme transcreve-se a seguir:

A) Em seu artigo 15 estabelece que o estatuto do partido deve conter, dentre outras, normas sobre: “fidelidade e disciplina partidária, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa .

B) No capítulo V dessa lei, em seu artigo 23, vê-se abordada a fidelidade partidária e sua disciplina, prevendo que “a responsabilidade por violações dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo órgão competente, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

C) E, em seu artigo 24, estabelece que “na Casa Legislativa, o integrante da bancada do partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Observa-se, que os dispositivos legais acima ressaltados consagram de forma clara o instituto da fidelidade partidária. Já com relação às sanções decorrentes da infidelidade partidária, o art. 25 da referida lei (BRASIL, 1995) é capaz de estabelecer as disposições de punição aos violadores das regras acima mencionadas, prevendo-se a possibilidade do estatuto

inferir punições desde a suspensão do direito de voto nas reuniões internas até o desligamento do filiado da referida agremiação, conforme visualiza-se no que segue:

Art. 25 O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Ao longo dos tempos, os Tribunais, inclusive o STF, sofreram questionamentos a respeito da possibilidade de se retirar o mandato daquele que praticou atos de infidelidade partidária, o que se manteve até poucos anos a posição pacificada da inexistência da repercussão da infidelidade sobre os mandatos, prevalecendo, portanto, o posicionamento, de que a figura ressaltada não se encontra inserida dentre as causas de perda de mandato previstas no texto da Constituição, de acordo com o que se observa no julgado *in verbis*: “Possibilidade de perda de mandato parlamentar. Princípio da Fidelidade Partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição (BRASIL, 2004).

Já o TSE inferiu, em inúmeros julgados, que não mais existia a obrigatoriedade da fidelidade partidária, por entender ter sido revogada pela Constituição Federal de 1988 as normas infraconstitucionais dispendo sobre a perda do mandato por infidelidade partidária, conforme se observa a seguir (BRASIL, 1990):

Infidelidade Partidária. Arguição de nulidade do julgamento improcedente (CPC, art. 249, §2º). Revogada pela Carta de 1988 as normas infraconstitucionais dispendo sobre a perda de mandato por infidelidade partidária (Res. Nº 15.135), carece o recurso de pressuposto para sua admissibilidade. Recurso Especial não conhecido.

Desse modo, apesar de não existir previsão legal expressa acerca da sanção em relação à perda de mandato por conta da infidelidade partidária, o TSE, ao longo dos anos e mediante uma nova visão interpretativa da Constituição, alterou o seu modo de pensar e admitiu a possibilidade de decretação de perda do mandato em virtude do ato de infidelidade partidária, considerando que o mandato pertence ao partido e não ao candidato eleito.

Assim, conforme se percebe, não é nova a discussão no sentido de saber se o mandato eletivo pertence ao candidato ou ao partido, independente se foi necessária ou não a utilização dos votos de legenda, pois, por muitos anos preponderou o entendimento de que o mandato pertencia ao candidato, como um direito subjetivo. Desse modo, o mesmo poderia trocar livremente de partido levando com ele o cargo obtido nas urnas, independente de utilizar ou

não os votos de legenda e os recursos do partido que o acolheu.

Tal garantia fornecida ao candidato acarretou uma desvalorização do partido, que, muitas vezes, passou a ser utilizado apenas para obtenção do mandato, não tendo o filiado nenhuma preocupação em defender os ideais partidários e de atuar conforme a ideologia do partido. Com isso, intensificou-se o troca-troca entre filiados e partidos, que, ao chegar no final dos mandatos, os partidos estavam com a composição completamente alterada daquela que o elegeu, afetando, assim, a representatividade dos partidos diante dos Poderes Executivo e Legislativo.

Em 2007, o PFL ao formular uma consulta (BRASIL, 2007) ao TSE, questionou se os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Com tal questionamento, iniciou-se um julgamento em que o TSE respondeu primeiramente de forma positiva à consulta, considerando que o mandato pertencia ao partido e não ao mandatário. Na apreciação da matéria pelo TSE, os pontos mais relevantes foram os que diziam respeito à definição de quem seria o verdadeiro detentor do mandato, se o partido ou o candidato, e, secundariamente, à possibilidade de decretação da perda do mandato mesmo que inexistia previsão expressa nesse sentido na Constituição.

Desse modo, no primeiro ponto, o TSE consolidou o entendimento de que o mandato pertence de forma efetiva ao partido, pois tais agremiações possuem um importante papel para o exercício da democracia representativa. E essa representatividade necessária ao exercício da democracia só pode ser exercida de forma eficaz mediante a existência de agremiações partidárias fortes e consolidadas. Desse modo, o mandato eletivo apresenta-se como o meio através do qual os partidos políticos podem, por intermédio de seus mandatários, representar o povo de acordo com os princípios e a filosofia previstos em seu estatuto.

O Ministro César Asfor Rocha ressaltou, ao dar seu voto na Consulta nº 1.398 (BRASIL, 2007), formulada perante o TSE, o que segue:

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.

É importante, ainda, ressaltar que os votos dos eleitores são atribuídos à legenda. Assim, deve-se esclarecer que toda a condução ideológica, estratégica, de propaganda e financeira de uma campanha fica a cargo do partido político. E, por outro lado, as disponibilidades financeiras dos partidos e o controle do acesso ao rádio e a TV são

implementados diretamente pelos mesmos e pelas coligações partidárias. Faz-se necessário, ainda, esclarecer que grande parte dos ocupantes do Legislativo se elege com a ajuda dos votos da sua legenda, como se pode exemplificar mediante o pleito de 2006, no qual dos 513 (quinhentos e treze) deputados federais eleitos, apenas 31 (trinta e um), ou seja, 6,04% do total atingiu o quociente eleitoral sem que houvesse a necessidade de receber votos de sua legenda atribuídos a outros candidatos do seu partido ou de sua coligação.

Diante disso, verifica-se que não é mais acertada a atribuição da titularidade do mandato ao candidato eleito, pois isso equivaleria dizer que este teria se tornado o possuidor de uma parcela da soberania popular, podendo como, por exemplo, abdicar da legenda que o elegeu e das diretrizes defendidas por ela, pois candidatos movidos por conveniências particulares filiavam-se a partidos, elegiam-se com a ajuda da agremiação e logo após alcançar o êxito, desfiliam-se e levavam consigo o mandato, migrando até para partidos muitas vezes opostos, o que acarreta danos à soberania popular e ao sistema representativo.

Com essa evidente inversão de valores, os partidos estão cada vez mais inconsistentes e desacreditados perante a opinião pública, o que gera, portanto, um enfraquecimento institucional. Com essa constatação, o Legislativo e o Judiciário passam a sofrer pressões sob a perspectiva de que se tome alguma medida eficaz, com o intuito de obter a moralização e a garantia do exercício efetivo da democracia representativa.

Desse modo, a Justiça Eleitoral, ao manifestar-se, posicionou-se no sentido de que o mandato pertence ao partido e não ao candidato eleito. Mas, tal definição a respeito da titularidade do mandato não seria suficiente para responder a consulta, sendo necessário aferir a possibilidade de perda do mandato no caso de infidelidade partidária. Nesse sentido, pode-se discordar do julgamento do TSE em face do posicionamento vencido do Ministro Marcelo Ribeiro, pois há que se ressaltar que o entendimento de que os princípios auferidos constitucionalmente podem ser utilizados na solução de controvérsias concretas, pois a evolução do direito está relacionada com essa nova forma de interpretação na qual se atribui aos princípios força normativa capaz de solucionar tais problemas de forma concreta. Esse entendimento favorece um avanço ao direito moderno, por buscar, através do ordenamento positivado e de seus princípios, a solução dos conflitos pertinentes a uma sociedade mutável. Em contra partida, frisa-se que a aplicabilidade principiológica jamais poderá contrariar o texto constitucional e tampouco ir de encontro à intenção do legislador.

Conforme disposto anteriormente, a fidelidade partidária ganhou “status” constitucional com a EC nº 1/69 (BRASIL, 1969). Tal perda era decretada pela Justiça Eleitoral, em processo contencioso, no qual se assegurava a ampla defesa e, posteriormente,

declarada pela Mesa da Câmara. Com o surgimento da EC nº 25/85 (BRASIL, 1985), o tema deixou de ser abordado no texto constitucional e tal previsão foi excluída. Entretanto, apesar de a Constituição de 1988 ter voltado a abordar a fidelidade partidária, ela não a fixou, apenas indicou em seu texto que os partidos políticos devem estabelecer em seus estatutos as normas de disciplina e fidelidade partidária, conforme o art. 17, § 1º (BRASIL, 1988), a seguir:

Art. 17, § 1º é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Conforme se verifica, embora haja a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária, diante da abordagem da E.C nº 1/69, o texto constitucional atual omitiu-se com relação a essa possibilidade, deixando evidências de que o constituinte não quis estabelecer a infidelidade como causa de perda de mandato. E, apesar da Constituição Federal de 1988 ter valorizado em seu texto a representação partidária em seus artigos 5º, LXX, “a”; 58, § 4º e 103, VIII, há verificação da opção de uma posição conservadora, não estabelecendo a perda do mandato como consequência da troca de partido. É evidente que se esta fosse a intenção do constituinte, o mesmo teria inserido essa hipótese dentre as causas de perda de mandato que são previstas no artigo 55. Assim, apesar de bem intencionado o entendimento do TSE, a adoção de uma interpretação embasada em princípios acaba não refletindo a verdadeira intenção do legislador constituinte, pois apesar da Constituição ter 20 (vinte) anos de promulgação, apenas na atualidade o Poder Judiciário inovou nessa perspectiva, embora já tenha se manifestado por outras vezes.

E o STF, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, abordou o julgamento do Mandado de Segurança nº 20.927 (BRASIL, 1994, p. 8061), abaixo descrito:

MS 20.927 - Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. - em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. - a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende no silêncio da constituição e da lei, aos respectivos suplentes. - Mandado de Segurança indeferido.

E apesar de reconhecer os princípios da representação parlamentar e proporcional, manifestou-se pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, por conta do silêncio constitucional relativo a essa matéria. Tal decisão seguiu o entendimento adotado de forma dominante pelo TSE, que em resposta à Consulta nº 9.948 que veio a originar a Resolução nº

15.135/1989 (BRASIL, 1989), manifestou-se no sentido de que inexistente, no ordenamento jurídico nacional, a perda de mandato por infidelidade partidária, como se pode observar no trecho abaixo transcrito:

[...] Inexistente no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer prejuízos, muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro.

Como se percebe, as decisões tratam da mesma problemática já apreciada pela Consulta nº 1.398, para saber se a Constituição de 1988 previu ou não a perda de mandato por infidelidade partidária. Aqueles que defendem a possibilidade de perda do mandato por infidelidade tentam diferenciar o contexto dado na Consulta nº 1.398, do enfoque dado no Mandado de Segurança nº 20.927 pelo STF, refletindo que na época do julgamento da Corte, a perda do mandato por infidelidade era ressaltada como sanção, diferente do que ocorre na atualidade, em que tal perda é apontada sob a perspectiva não de sanção, mas como garantia de representatividade partidária. Nesse sentido, Fernando Gurgel Pimenta (2008, p.38) aborda que: “em decorrência da múltipla e freqüente criatividade do atuar político, (...) o direito eleitoral brasileiro tem sido marcado pela edição de leis ocasionais e própria jurisprudência das Cortes Eleitorais do país flutua em idas e vindas na interpretação dos artigos legais”.

E, apesar de ressaltar essa nova perspectiva na natureza jurídica da perda do mandato, não se pode negar que se trata de uma sanção e, como prova, tem-se que a Resolução do TSE preocupou-se em estabelecer casos de justa causa, que promoveriam a manutenção do mandato pelo mandatário. Pois, se a perda do mandato não tivesse natureza de sanção, esta não teria a preocupação de criar casos que livrassem o mandatário deste fim. Já que o mandato pertence de fato ao partido, como consequência do princípio da representatividade, a simples migração para um novo partido, por exemplo, não seria um ato suficiente para justificar a manutenção do mandato.

Sob essa perspectiva, pode-se verificar que a previsão, no tocante à perda de mandato por infidelidade partidária, chega a contrariar a sua própria fundamentação sustentada pelo TSE, de modo que visa apenas resguardar a representatividade e não a punição do mandatário infiel. Se a perda do mandato não tivesse caráter sancionatório, de certo não teriam sido previstas justas causas capazes de garantir a sua manutenção. Nesse sentido, verifica-se que perderão o mandato apenas aqueles que se desfiliarem sem justa causa. E embora se reconheça que o Judiciário não pode ficar inerte e chancelar práticas que contrariem a moral e interfiram nos princípios, crê-se que não se pode contrariar, sob hipótese nenhuma, a vontade

do legislador constituinte, sob pena de se afetar a segurança jurídica e afrontar diretamente o texto constitucional.

É importante também compreender o sistema representativo e atentar para a gravidade que representa a destituição de um parlamentar do mandato que lhe foi outorgado pelo povo, fora das hipóteses previstas pela Constituição. Nesse sentido, o Ministro do STF, Joaquim Barbosa o fez quando julgou a ADI nº 3.999 (BRASIL, 2008 a), conforme transcrita:

É indispensável ter-se uma compreensão não meramente retórica acerca do sistema representativo, para se compreender a gravidade que representa a destituição de um parlamentar do mandato que lhe foi outorgado pelo povo, fora das hipóteses estritamente previstas na Constituição.

As razões aqui expostas e o posicionamento adotado pelo TSE e posteriormente chancelado pelo STF remetem ao julgamento do Mandado de Segurança nº 26.602 (BRASIL, 2008), abaixo ressaltado:

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada.

Este contrariou frontalmente o texto constitucional, estando evidente que o Judiciário,

embora munido de boas intenções, extrapolou os limites que a própria Constituição estabeleceu, criando assim, indevidamente, uma nova causa de perda de mandato eletivo, omitida, propositadamente, do texto constitucional. Faz-se importante ressaltar que a evolução do direito e a sua conseqüente adequação à nova realidade deve ocorrer, entretanto não se pode esquecer que o poder competente para estabelecer alterações legislativas é o poder Legislativo e não o Judiciário. E no tocante a infidelidade partidária, o que ocorreu foi exatamente isso, o Legislativo, apesar de perceber a necessidade de estabelecer regras de fidelidade partidária, demorou a legislar acerca da matéria, vindo o Poder Judiciário a substituí-lo no exercício de sua função.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para que seja assegurada a instituição da fidelidade partidária ao cotidiano das movimentações políticas do nosso país, fazem-se necessárias diversas condições. A primeira delas infere que é insuficiente modificar apenas o aspecto Constitucional, pois com a ausência de partidos políticos fortes, estáveis e estruturados não há que se falar e nem exigir fidelidade, ou seja, como exigir a lealdade mediante um princípio inexistente?

É importante, em segundo caso, ressaltar que a construção de um sistema partidário com todas as características e estruturas necessárias à fidelidade é uma tarefa de longo prazo e, em contrapartida, o eleitor visa medidas imediatas.

Com isso, faz-se importante a adoção da fidelidade desde já para que se estimule o sistema partidário brasileiro, pois os políticos terão interesse redobrado em consolidar os partidos, gerando-se, assim, uma vertente que conduzirá à recuperação da imagem do Poder Legislativo e ao conseqüente fortalecimento da democracia no país, aspiração comum à maioria do povo brasileiro.

Há também a consciência de que a fidelidade partidária é tratada de forma fervorosa nas propostas de reforma política, por conta da sua problemática que envolve também a infidelidade e a perda do mandato. E um dos problemas de se manter a fidelidade é o fato de que, se o político for expulso ou resolver sair do partido, não perderá o mandato, sendo este o conceito de que o mandato é individual pertencendo ao mandatário.

De qualquer modo, constata-se que no Brasil o instituto da fidelidade partidária encontrou muitas dificuldades em sua existência, por diversos motivos, dentre eles, as coligações, pois um partido se coliga com o outro, visando o sucesso no processo eleitoral proporcional, elegendo-se parlamentares de ambos os partidos e depois não se nota a

afinidade ideológica. E existe ainda a questão do tempo de filiação que, em muitos casos, é confundida com a fidelidade partidária, pois dizem que o aumento do tempo de filiação garante a fidelidade; e deve-se perceber que a fidelidade partidária é uma norma interna do partido.

Assim, propõem-se as seguintes questões como determinantes para uma melhoria da governabilidade e fortalecimento da democracia através do instituto da fidelidade partidária: em primeiro lugar, os mandatos legislativos de qualquer natureza pertencem ao partido e, dessa maneira, o candidato que mudar de partido perderá o respectivo mandato. Secundariamente o princípio da fidelidade partidária deve abranger os filiados e também o próprio partido, no que diz respeito ao cumprimento do programa partidário. Acerca desse princípio, explica Clèmerson Merlin Clève (1998, p.79) que: “a fidelidade partidária não pode chegar ao ponto de transformar o mandato representativo em mandato imperativo e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias (...) nem violentar a consciência e a liberdade de convicção do pensamento do parlamentar”. Além disso, os prazos de filiação para os candidatos a cargos eletivos devem ser de dois anos para a primeira filiação e de quatro anos para quem já é filiado a algum outro partido, incluindo-se nessa regra até os que já têm mandato.

Por fim, pode-se concluir que é necessário não apenas o aperfeiçoamento formal do sistema democrático, bem como mudar as estruturas institucionais da política brasileira e, para isso, só os partidos não são suficientes, já que a sociedade só muda quando é forte ao ponto de se organizar e a reforma política é o instrumento de mudança que estimula a fidelidade e o fortalecimento da governabilidade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia**. In: BENEVIDES, M.V; KERCHÉ, F.; VANNUCHI (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. **EC nº 1/69, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969.

\_\_\_\_\_. **EC nº 25/85, de 15 de maio de 1985**. Brasília, 1985.

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

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **RES. 15.135**. Relator. Min. Roberto Rosas. DJ. Diário de

Justiça, 20 abril 1989.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral, **REsp nº 8.535**. Relator: Célio de Oliveira Borja. Decisão 11.075. Publicação: Diário de Justiça, 15 maio 1990.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão n. 20.927**. Rel. Min. Moreira Alves. Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 abril 1994.

\_\_\_\_\_. **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 setembro 1995.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **MS 23.405**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Publicação: Diário de Justiça, 23 abril 2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 1.398**. Rel. Min. César Asfor Rocha. Diário da Justiça, Brasília, DF, 08. maio 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.602**. Rel. Min. Eros Grau. Diário da Justiça nº 202, Brasília, DF, 19 outubro 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.999**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Diário da Justiça nº 221, Brasília, DF, 20 novembro 2008a.

CERQUEIRA, Tales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Fidelidade partidária & perda do mandato no Brasil: temas complexos**. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária – estudo de caso**. Curitiba: Juruá, 1998.

DIRCEU, José; IANONI, Marcus. **Reforma Política: instituições e democracia no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GUÉHENNO, Jean-Marie. **O fim da democracia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

KNOERR, Fernando Gustavo. **Bases e perspectivas das reforma política brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Reforma política do Estado e democratização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, nº 57, julho de 2002.

PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia prático da fidelidade partidária à luz da resolução do TSE 22.610/07**. Leme: J.H Mizuno, 2008.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia revisitada: o debate contemporâneo**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1987.