

## FIDELIDADE PARTIDÁRIA E OS TRÂNFUGAS NO CENÁRIO POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO

MARIA LAURA MACIEL FERNANDEZ<sup>1</sup>; MARCELO NUNES APOLINÁRIO<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Universidade Federal de Pelotas 1 – maria-laura-95@hotmail.com*

<sup>2</sup>*Universidade Federal de Pelotas – marcelo\_apolinario@hotmail.com*

### 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como foco analisar os partidos políticos e o instituto da fidelidade partidária que gravita em torno destes. O Brasil caracteriza-se por ser um Estado Democrático, em que a democracia é exercida indiretamente, ou seja, o povo se governa por meio de representantes que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo (DALLARI, 2013). Há uma democracia representativa, em que a seleção desses representantes é feita através de eleições, estas, periódicas, livres, competitivas e não manipuladas (NOGUEIRA, 2012).

Já, os sistemas eleitorais, são os meios utilizados pela sociedade justamente para a composição da representação política, seja no executivo ou no legislativo (STRECK, BOLZAN, 2012). No Brasil, senadores e os cargos executivos de presidente, governadores e prefeitos, são eleitos pelo sistema majoritário. Os deputados federais, estaduais e vereadores, cargos legislativos, são eleitos pelo sistema proporcional. Os sistemas eleitorais são importantes para o presente trabalho, porque é em torno destes que a fidelidade partidária é discutida nos tribunais brasileiros e no Congresso Nacional.

Os partidos políticos, são para Tocqueville, de maneira irônica, um mal inerente aos governos livres. Para BONAVIDES (2000) há dados que são indispensáveis na composição dos ordenamentos partidários: um grupo social, um princípio de organização, um acervo de ideias e princípios, um interesse básico em vista que é a tomada do poder e um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos. Assim, partido político “é uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados (BONAVIDES, 2000, p. 450).”

É em torno dos partidos políticos, que a fidelidade partidária surge, que é a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível (FILHO, 2012). Quando o representante abandona esse partido pelo qual fora eleito para se aderir a outro, a infidelidade partidária ocorre, tema este, discutido amplamente no cenário político brasileiro e nos tribunais, como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, tendo em vista que a infidelidade acarreta várias consequências, muitas delas negativas.

Portanto, nesse trabalho, será abordado o que é fidelidade partidária e consequentemente a infidelidade, bem como as consequências destas para a democracia brasileira. Também, é importante abordar o que os Tribunais estão decidindo a respeito do tema e consagrando como jurisprudência.

### 2. METODOLOGIA

A pesquisa, de caráter qualitativo, é realizada sobre a base bibliográfica-documental. Quanto à pesquisa bibliográfica, ela oferece o suporte necessário para a compreensão de conceitos, teorias e sobre o funcionamento das instituições políticas. Já, a pesquisa documental, foca-se no estudo da legislação referente ao tema proposto. Foram realizadas também pesquisas doutrinárias e jurisprudencial sobre o tema no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos, define estes em seu Art. 1º, como pessoas jurídicas de direito privado, destinados a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal de 1988. Porém, recentemente no cenário político brasileiro, há um número excessivo de partidos, estes inautênticos, de caráter oligárquico e com um alto desapreço por programas. Essas peculiaridades mostram os vícios do sistema partidário brasileiro da atualidade e consequentemente o porquê da sociedade desacreditar na política do país (FILHO, 2012).

A fidelidade partidária, onde o candidato deve se manter fiel ao partido para o qual foi eleito, possui distorções graves no Brasil. Há um alto índice de infidelidade partidária, principalmente no Legislativo.

As causas para a alta infidelidade no país são várias. O interesse individual do parlamentar é a principal, assim, o representante deseja maximizar suas chances na carreira política, cujo futuro é incerto e busca a todo custo maiores oportunidades de ascensão. Já, na Câmara dos Deputados, o interesse individual é claro quando os eleitos migram de partidos a procura de acesso aos postos institucionais, tais como Mesa Diretora e presidência de Comissão Permanente e esta migração também varia conforme a natureza e a popularidade do governo, onde há uma intensa migração governista, quando de governo de coalizão e com popularidade presidencial em alta, ou migração não-governista, em governos de cooptação ou apartidários e com baixa popularidade. Porém, não é apenas o interesse individual que move os trânsfugas, pois o sistema proporcional de lista aberta favorece a autonomia dos candidatos e essa individualização entre eles, onde o partido fica em segundo plano (MARENCO, 2006).

A perda do mandato por infidelidade partidária era expressamente prevista na Constituição Federal de 1969, onde no parágrafo único do Art. 152, mencionava que perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. Porém, a atual Constituição Federal (1988), a perda do mandado por infidelidade não está expressa, onde seu Art. 17, parágrafo 1º, diz que deve os estatutos dos partidos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária e o Art. 55 que trata das hipóteses de perda de mandato de Deputado e Senador, não menciona a perda por infidelidade partidária. Entretanto, há um itinerário jurisprudencial em que o instituto da fidelidade partidária foi discutido, diversas vezes, onde a consagração de jurisprudências referentes ao tema foi realizada.

Em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral, decidiu sobre a indagação feita pelo Partido Frente Liberal (atual Democratas), consulta nº 1.398, se os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência

do candidato eleito por um partido para outra legenda. Na sessão do dia 27 de março de 2007, por 6 votos a 1, decidiu que sim. O Ministro Cezar Peluso votou a favor, tendo em vista a representação proporcional e o uso do quociente eleitoral e partidário e o candidato, para se eleger, usa recursos de seu partido. No mesmo ano, foi feita a consulta nº 1.407, também ao Tribunal Superior Eleitoral, pelo deputado federal Nilson Mourão (PT-AC), que indagava se os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Na sessão do dia 16 de outubro de 2007, os ministros também entenderam que para os cargos eletivos pelo sistema majoritário indicidiria a regra de perda do cargo para o eleito infiel (LENZA, 2014).

Com as consultas feitas em 2007 ao Tribunal Superior Eleitoral e com suas respectivas decisões, o TSE provocou uma intensa atividade dos partidos, na época, buscando a devolução dos assentos mantidos pelos infieis. Com isso, impulsionou a impetração, por parte do PSDB, DEM e PPE, de mandados de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal. Foram os mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604. Em 3 e 4 de outubro de 2007 o STF entendeu que a fidelidade partidária é princípio constitucional que deve ser respeitados pelos candidatos, tendo em vista o caráter partidário do sistema proporcional e as inter-relações entre o eleitor, o partido políticos e o representante eleito. Apreciou somente em relação aos mandados eletivos sob as regras do sistema proporcional. Inclusive, o STF, seguindo o julgamento pelo TSE na Consulta nº 1.398, fixou a data de 27 de março de 2007 como o marco a partir do qual qualquer eleito pelo sistema proporcional que mudar de partido, sem justo motivo, estará violando as regras de fidelidade partidária (LENZA, 2014).

Também em 2007, com base no que o STF decidiu sobre o instituto da fidelidade partidária, o TSE resolveu disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária e então baixou a resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, disciplinando o processo da perda de mandato por desfiliação, tanto para os do sistema proporcional quanto para os do sistema majoritário. Porém, contra essa resolução, foram ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR), duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nº 3.999 e nº 4.086) e por 9 votos a 2, o Plenário do STF declarou ambas improcedentes, pois a resolução não viola a Constituição Federal e nem usurpa a competência legislativa, e possui plena constitucionalidade até que o Congresso Nacional exerça a sua competência e regule o assunto em lei específica. Outra Ação Direta de Inconstitucionalidade, foi a de nº 5.081, de 2015, ajuizada pelo procurador-geral da República (PGR), Rodrigo Janot, onde sustentava que a mudança de partido por titulares de cargos eleitos pelo sistema majoritário não se submete à regra da perda de cargo dos eleitos pelo sistema proporcional e o Plenário do STF decidiu que não se aplica mesmo, por decisão unânime, tendo em vista que o sistema majoritário tem lógica e dinâmica diversas do sistema proporcional (LENZA, 2015).

Finalmente, em 2016, o Congresso Nacional promulgou no dia 18 de fevereiro, a Emenda Constitucional nº 91, que abriu um prazo de 30 dias para que políticos trocassem de partido sem perder o mandato. Foi chamada de “janela partidária”.

Como são os Tribunais que acabaram regulando o instituto da fidelidade partidária, vários são os autores que vão contra essas decisões, e uma delas é SALGADO (2015), onde aponta que a liberdade para o exercício do mandato é princípio constitucional, pois a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88

afasta conscientemente a fidelidade partidária do texto constitucional, não sendo portanto algo implícito e sim uma escolha expressa e quando o STF, em suas decisões, alegava ter feito uma interpretação sistemática da Constituição federal para a “extração” da fidelidade partidária, SALGADO ressalta que na verdade, se tivessem feito uma interpretação histórica essa não poderia ter sido “extraída”.

#### 4. CONCLUSÕES

Com base nos estudos da infidelidade partidária no Brasil, a troca frequente de partidos reforça uma situação de falta de identidade partidária, onde não existe identificação do candidato com partidos e programas e o eleitor acaba votando no indivíduo de sua preferência. Isso ressalta que os partidos não são condições indispensáveis para a geração de oportunidades de carreira política.

Pode-se perceber que recentemente quando ao instituto da fidelidade partidária, a Resolução nº 22.610 do TSE e a ADIN 5.081, permanecem como jurisprudências que regulam a infidelidade partidária, onde o Congresso Nacional ainda não se manifestou sobre o problema. Precisa-se debater a possível introdução do procedimento de listas fechadas no sistema proporcional e ampliar o custo para a infidelidade, como por exemplo, o aumento do tempo mínimo de filiação partidária, hoje, de apenas 1 ano.

Ressalta-se também, que após os debates no STF sobre a Constituição Federal e o instituto da fidelidade partidária, talvez uma Proposta de Emenda à Constituição que dê nova redação aos arts. 17 e 55. Estes deveriam prever a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e confere à penalidade o status constitucional. Interessante é, no contexto atual, a lógica de mudar a Constituição para que ela se adapte à decisão do Poder Judiciário, e não o contrário.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DALLARI, D.D.A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- STRECK, L.L.; BOLZAN, J.L.D.M. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- NOGUEIRA, O. **Sistemas Políticos e Modelo Brasileiro**. Brasília: UNILEGIS, 2012.
- FILHO, M.G.F. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- LENZA, P. **Direito Eleitoral Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SALGADO, E.D. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- MARENCO, A. Migração Partidária. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Cap.4, p.183-186.
- Vai Começar a Dança das Cadeiras**. Zero Hora Digital, Porto Alegre, 18 fev. 2016. Notícias. Acessado em 15 jul. 2016. Online. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/02/vai-comecar-a-danca-das-cadeiras-na-camara-4977942.html>