

Análise crítica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre Fidelidade Partidária

Gabriela Rollemberg

Advogada especialista em Direito Eleitoral. Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) e da Comissão Especial de Direito Eleitoral e Reforma Política da Ordem dos Advogados do Brasil.

Palavras-chave: Fidelidade Partidária. Tribunal Superior Eleitoral. Jurisprudência. Relação eleitor-partido-representante. Fidelidade ao eleitor. Mudança substancial no programa partidário. Expulsão. Suplente.

Sumário: **1** Introdução: os desafios da Justiça Eleitoral decorrentes da competência para julgar processos que tratam da infidelidade partidária – **2** Balizas da Decisão Paradigmática do Supremo Tribunal Federal a respeito da Fidelidade Partidária – **3** Temas que precisam ser melhor analisados pelo Tribunal Superior Eleitoral – **3.1** Verdadeiro alcance da justa causa definida como mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário – **3.2** Expulsão como causa de pedir da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária – **3.3** Questões práticas sobre a infidelidade partidária do suplente – **4** Considerações Finais

1 Introdução: os desafios da Justiça Eleitoral decorrentes da competência para julgar processos que tratam da infidelidade partidária

O tema da fidelidade partidária voltou a ser discutido no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral a partir da Consulta n. 1398 formulada pelo então Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, que diante da migração de diversos filiados eleitos na legislatura 2007-2011 para outras legendas, formulou questionamento indagando sobre a possibilidade de a agremiação preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito pelo partido para outra legenda.¹

A resposta do Tribunal foi afirmativa, reacendendo a discussão sobre o tema da fidelidade partidária, que já havia sido analisado de forma diametralmente diversa pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 20.927, da relatoria do Ministro

¹ TSE, Consulta 1398, Rel. Ministro César Asfor Rocha, julgado em 27.3.2007, DJ - Diário de Justiça de 8.5.2007, p. 143.

Moreira Alves², e no Mandado de Segurança nº 23.405, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes³.

Em virtude do posicionamento do TSE, a discussão sobre o tema voltou ao Supremo Tribunal Federal por meio dos Mandados de Segurança nº 26.602⁴, 26.603⁵ e 26.604⁶, os quais se insurgiram contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que se recusou a declarar vagos os mandatos dos parlamentares que se desfilaram para dar posse aos suplentes do partido, nos termos do que decidido na Consulta nº 1398.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema, ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 1398, estabelecendo que a permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade do eleitor, e que, por essa razão, o abandono de legenda enseja a perda do mandato, ressalvadas situações específicas, como, por exemplo, mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, que deveriam ser definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, em observância ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, editou a Resolução nº 22.610/2007, para disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, e estabeleceu como hipóteses de justa causa: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal.

A partir do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal e da edição da Resolução nº 22.610/2007 pelo Tribunal Superior Eleitoral, iniciou-se uma nova competência para a Justiça Eleitoral.

Afinal, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral sempre foi pacífico no sentido de que a competência da Justiça Eleitoral cessava com a diplomação dos eleitos, com exceção das cassações de mandatos por causas eleitorais tais como, por exemplo, a prática de captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas, e abuso do poder político e econômico durante a eleição.

² TSE, MS 20927, Relator Ministro Moreira Alves, DJ - Diário de Justiça de 15.4.1994, p. 8061.

³ TSE, MS 23405, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ - Diário de Justiça de 23.4.2004, p. 8.

⁴ STF, MS 26602, Rel. Min. Eros Grau, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 17.10.2008, p. 190.

⁵ STF, MS 26603, Relator Ministro Celso de Mello, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 18.12.2008, p. 318.

⁶ TSE, MS 26604, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 2.10.2008, p. 135.

A perda de mandato eletivo por causas não diretamente eleitorais, até então, era considerada “tema pertinente ao direito constitucional, federal ou estadual, que ultrapassa[va] os limites do direito eleitoral”.⁷ São inúmeros os precedentes nesse sentido.⁸

A Justiça Eleitoral partia do pressuposto que as questões que envolvem o exercício do mandato em si tinham natureza eminentemente política, e não eleitoral. Questões como as mencionadas nos Mandados de Segurança, que trataram da justa causa para desfiliação pela mudança na orientação programática da agremiação ou por eventual perseguição política do filiado, eram tidas como temas *interna corporis* dos partidos políticos, o que afastava a competência da Justiça Eleitoral, que a atribuía à Justiça Comum.⁹

Não se pretende discutir se foi correto ou não o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que culminou na criação dessa nova competência para a Justiça Eleitoral a partir da interpretação da Constituição Federal.

O certo é que, a partir da inauguração dessa competência, a Justiça Eleitoral se viu diante da necessidade de ingressar em um campo desconhecido, por ter que adentrar nas questões políticas e intra-partidárias que envolvem a fidelidade, temas sobre os quais nunca havia se pronunciado antes.

Muito embora o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução nº 26.610/2007, tenha buscado positivar ou tornar objetivas as premissas de justa causa contidas na Consulta nº 1398 e nos acórdãos dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603, e 26.604, o certo é que a análise, na maioria das vezes, depende muito das nuances do caso concreto, o que tem sido um grande desafio para a Justiça Eleitoral.

É o que revela, por exemplo, o fato de essa competência ter sido definida inicialmente como administrativa, no voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603¹⁰, mas posteriormente alterada para a seara jurisdicional.

⁷ TSE, Resolução 17.643, Relator Min. Paulo Brossard, DJ - Diário de Justiça de 20.1.1992, p. 142.

⁸ Nesse sentido, ver os seguintes julgados: TSE, Consulta 1392, Relator Min. José Delgado, DJ - Diário de Justiça de 11.12.2006, p. 214. TSE, Consulta 1.236, Relator Min. Gerardo Grossi, DJ - Diário de Justiça de 1º.6.2006. TSE, Consulta 761, Relator Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ - Diário de Justiça de 12.4.2002. TSE, Consulta 706, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ - Diário de Justiça de 1º.2.2002. TSE, Resolução 12.279, Relator Min. Oscar Corrêa, DJ - Diário de Justiça 24.9.1985, p. 16265.

⁹ Nesse sentido, ver os seguintes julgados: TSE, Representação 763, Relator Min. César Asfor Rocha, DJ - Diário de Justiça de 27.03.2007, p. 130. TSE, Petição 12230, Relator Ministro Américo Luz, DJ - Diário de Justiça, 16.3.1992, p. 3064. TSE, Agravo Regimental em Mandado de Segurança 3890, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 7.4.2009, p. 26.

¹⁰ STF, MS 26602, Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 17.10.2008, p. 190: Entendo, Senhora Presidente, que, se esta for a compreensão do Supremo Tribunal Federal, assegurar-se-á, ao partido político e ao parlamentar que dele se desligar voluntariamente, a possibilidade de, em sede materialmente administrativa e perante a Justiça Eleitoral, justificar, com ampla dilação probatória – e com

Quando da análise de um caso concreto, o Mandado de Segurança nº 3699, a Corte percebeu que essa competência somente poderia ser jurisdicional, pois a decisão a ser proferida no processo poderia implicar na perda do um mandato eletivo. No mesmo julgamento, o Tribunal verificou a necessidade de incluir a previsão da possibilidade de recurso para instância superior na Resolução nº 22.610/2007, pois, diante dessa omissão, a insurgência contra as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais estava sendo feita por meio de impetração de mandado de segurança.

Todos esses fatos apenas revelam que, em se tratando de um novo instituto, é a partir da análise de casos concretos que se verificam eventuais omissões a serem supridas e erros a serem corrigidos na regulamentação da matéria.

O que se pretende no presente artigo é demonstrar alguns dos aspectos que precisam ser aprimorados na jurisprudência que trata da fidelidade partidária, possibilitando que as decisões reflitam em maior proporção a verdadeira finalidade do instituto, que é a preservação da representatividade do eleitor.

2 Balizas da Decisão Paradigmática do Supremo Tribunal Federal a respeito da Fidelidade Partidária

A leitura pura e simples que tem sido feita da decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a de que “o mandato é do partido”, não revela exatamente o que decidido e tem levado ao cometimento de equívocos na análise dos casos concretos que tratam da perda de mandato por infidelidade partidária.

Por essa razão, é necessário deixar claras algumas das balizas definidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao tema da fidelidade partidária, para que se possa demonstrar quais equívocos têm sido cometidos na análise da Justiça Eleitoral, bem como o que precisa ser aprimorado.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que, na nossa democracia representativa, os partidos políticos detêm o “monopólio das candidaturas aos cargos eletivos”.¹¹ Isso porque

pleno respeito ao direito de defesa -, a ocorrência, ou não, das situações excepcionais a que se referiu o E. Tribunal Superior Eleitoral em sua resposta à Consulta nº 1.398/DF, para que se possa, então, se e quando for o caso, submeter, ao Presidente da Casa legislativa, o requerimento de preservação da vaga obtida nas eleições proporcionais.

¹¹ STF, MS 26603, Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 18.12.2008, p. 318.

a representação popular apenas é possível por intermédio de um partido político, o qual deve definir toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira do candidato.

Na perspectiva do que decidido, a relação de fidelidade a ser analisada é formada por três elementos: eleitor-partido-representante, sendo o partido um elemento essencial de intermediação entre eleitor e representante.

Ocorre que a análise dos casos concretos julgados pela Justiça Eleitoral revela, em certa medida, a desconsideração da perspectiva do eleitor, situando-se a discussão eminentemente entre o partido e o representante, como se fossem os únicos componentes importantes da relação.

Não obstante, uma análise detida dos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal na análise dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, e da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 1398, revela que o principal elemento a ser considerado nessa equação jurídica é exatamente o eleitor que, ao sufragar um determinado ideário político ou corrente de pensamento, precisa que sua manifestação de vontade seja representada durante todo o exercício do mandato.

Em síntese, a finalidade do instituto fidelidade partidária é preservar a “vontade política expressada pelo eleitor no momento do voto”¹², protegendo assim a confiança que foi depositada nas propostas defendidas no decorrer da trajetória política pelo partido, personificadas no momento da eleição por um determinado candidato, resguardando-se assim o sistema representativo.

Trata-se do verdadeiro sentido do princípio da soberania popular, segundo o qual “todo o poder emana do povo” (CF, Artigo 1º, parágrafo único). É exatamente por essa razão que todas as correntes ideológicas escolhidas pelos cidadãos-eleitores devem ser representadas no processo político na proporção em que foram escolhidas nas urnas.

Daí a necessidade da fidelidade do mandatário aos cidadãos que o elegeram, pois, do contrário, o que se tem é um “gesto de intolerável desrespeito à vontade soberana do povo, fraudado em suas justas expectativas e frustrado pela conduta desviante daquele que, pelo sufrágio popular e por intermédio da filiação a determinado partido, foi investido no alto desempenho do mandato eletivo”.¹³

Portanto, não se trata de uma fidelidade exclusiva ao partido, mas especialmente de uma fidelidade ao eleitor.

¹² TSE, Consulta 1398, Trecho do voto do Ministro Cezar Peluso, DJ - Diário de justiça de 8.5.2007, p. 143.

¹³ STF, MS 26603, Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 18.12.2008, p. 318.

Fidelidade essa que é devida não apenas pelo mandatário, mas também pelo partido político. Afinal, há deveres recíprocos entre os componentes dessa relação, que, quando descumpridos, geram causas de exclusão da fidelidade, como forma de preservar a vontade do cidadão-eleitor, e a liberdade de associação e de pensamento.

É o que revela o voto do Ministro Cezar Peluso no Mandado de Segurança nº 26.602, que trata com maior especificidade dessa questão:

Algumas exceções devem, contudo, ser asseguradas em homenagem à própria necessidade de resguardo da relação eleitor representante e dos princípios constitucionais da liberdade de associação e de pensamento. São elas, v.g., a existência de mudança significativa de orientação programática do partido, hipótese em que, por razão intuitiva, estará o candidato eleito autorizado a desfiliar-se ou transferir-se de partido, conservando o mandato. O mesmo pode dizer-se, *mutatus mutandis*, em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou.

Essas são situações em que a desfiliação e a mudança se justificam em reverência à mesma necessidade de preservação do mandato conferido pelo povo ao representante afiliado a determinada agremiação política, com o intuito de proteger o voto do eleitor, dado, em nosso sistema, não apenas à pessoa, mas sobretudo ao partido que a acolhe. Resguarda-se aí, em substância, a confiança depositada pelo eleitor nas propostas e idéias cuja expressão está à raiz do sistema representativo proporcional.

E, porque é o partido, que, em tais hipóteses, terá dado causa ao rompimento daquela relação complexa, por alteração superveniente de sua linha político-ideológica ou pela prática odiosa de perseguição, será ele, não o candidato eleito, que deverá suportar o juízo de inexistência de direito subjetivo à conservação do mandato em sua esfera jurídica.

É inequívoco, portanto, que o partido político também assume compromissos com o eleitor e com o seu filiado.

Na dinâmica da relação eleitor-partido, o mais importante é que sejam mantidos os compromissos firmados pela agremiação não só na sua orientação programática, mas durante a eleição, nas propostas e posicionamentos apresentados durante o processo eleitoral.

Por sua vez, na dinâmica da relação partido-representante, há uma série de aspectos a serem levados em consideração. Trata-se de uma relação recíproca, que deve ser respeitada por ambas as partes para que seja válida. As obrigações do partido foram muito bem delineadas no voto da Ministra Cármen Lúcia no Mandado de Segurança nº 26.604:¹⁴

Cabe, aqui, uma palavra sobre os compromissos que o partido político assume com o interessado em candidatar-se e, posteriormente à sua escolha como candidato na convenção partidária (art. 8º, da Lei nº 9.504/97), na campanha pela qual ele se terá exposto e pelo que terá obtido os votos necessários à sua eleição, por integrar aquela organização partidária.

O partido político assume os compromissos de agir de acordo com os respectivos programa e estatuto (art. 5º da Lei nº 9.096/95), que deverão estar inscritos no Registro Civil e no Tribunal Superior Eleitoral (art. 9º, inc. I, e 10 da Lei nº 9.096/95).

É também a agremiação partidária responsável pela prestação de contas (arts. 30 e 32 da Lei nº 9.096/95); pela administração e aplicação do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (arts. 38 a 40); pelo acesso gratuito ao rádio e à televisão para realização de propaganda partidária (arts. 45 a 49 da Lei nº 9.096/95 e art. 241 da Lei nº 4.747/65); pela utilização gratuita

¹⁴ TSE, MS 26604, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJE - Diário de Justiça Eletrônico de 2.10.2008, p. 135.

de escolas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções (art. 51 da Lei nº 9.096/95); pelo registro dos candidatos (art. 11, da Lei nº 9.504/97 e art. 94 da Lei nº 4.747/65; e pela fiscalização da votação e da apuração de votos (arts. 131, 161 e 162 da Lei nº 4.737/65).

27. Assim, o partido acolhe na convenção exatamente o grupo de interessados que, nos termos da legislação vigente, haverá de honrar os compromissos do partido e possibilitar, pela sua atuação vinculada (nos termos do art. 24, da Lei nº 9.096/95), que a organização partidária tenha possibilidade de ajudar a concretizar os fins que ele expôs à sociedade como os que buscaria atingir em defesa do bem público.

O “agir de acordo com os respectivos programa e estatuto” envolve uma questão da maior relevância que tem sido também, em certa medida, mitigada na análise dos casos concretos pela Justiça Eleitoral. É que as decisões partidárias devem ser necessariamente tomadas de forma democrática, sem a imposição da vontade dos dirigentes partidários sobre os filiados.

Em síntese, para que seja válida a cláusula de fidelidade firmada entre partido-representante, os partidos políticos devem funcionar internamente de forma democrática, consultando seus filiados sobre os temas mais relevantes e estratégicos.

Esse tema tem sido pouco considerado na análise de casos concretos pela Justiça Eleitoral. Não se pode encarar sempre com normalidade a divergência interna na agremiação, consignando que isso não se revela em justa causa para a desfiliação, quando não foi feito um exame sobre o respeito às diretrizes programáticas no que concerne a democracia intra-partidária na tomada de decisões.

Trata-se apenas de fazer uma análise mais consentânea com a realidade dos partidos políticos brasileiros, a qual é bem delineada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, em seu artigo “Infidelidade Partidária e Proteção da Confiança”.¹⁵

No Brasil, como se sabe, os partidos políticos sofreram as vicissitudes da alternância cíclica entre regimes democráticos e ditatoriais, que impediu, com raras exceções, que desenvolvessem uma base ideológica consistente (FLEISCHER, 2004, p. 249), capaz de libertá-los do fenômeno que Maurice Duverger, trilhando a senda aberta por Robert Michels, identificou como o domínio oligárquico dos dirigentes partidários, cujo apanágio é “o apego a velhas fisionomias e o conservadorismo” (DUVERGER, 1970, p. 197).

Conforme demonstrado, há aspectos a serem levados em consideração nos processos de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, e que têm sido muitas vezes mitigados por uma equivocada leitura da decisão do Supremo Tribunal Federal de que o mandato seria uma propriedade exclusiva do partido político.

A ausência de uma análise que leve em consideração a realidade dos partidos políticos brasileiros pode implicar na construção de uma ditadura partidária, que reconhece

¹⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Infidelidade Partidária e Proteção da Confiança*. Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010, p. 9.

apenas a existência de deveres aos filiados sem que seja necessária uma contrapartida da agremiação. Como ressalta Cardoso, “deve-se manter permanente vigilância no sentido de se evitar o desvirtuamento das finalidades do partido político e com isso transformar a questão da fidelidade partidária em odioso instrumento de opressão dos filiados [...]”.¹⁶

Por outro lado, caso a Justiça Eleitoral analise os casos concretos levando em conta exatamente a imprescindibilidade de o partido honrar os compromissos firmados com o eleitorado, tanto quanto seus filiados, tem-se a possibilidade de resgatar a verdadeira essência dos partidos políticos, que se verão obrigados a assumir posturas cada vez mais democráticas e ideológicas.

É exatamente a partir das balizas definidas pelo Supremo Tribunal Federal que é possível que a Justiça Eleitoral evolua na análise dos casos concretos, possibilitando maior eficácia da fidelidade, que deixa de ser vista apenas partidária, para se tornar político-eleitoral.

3 Temas que precisam ser melhor analisados pelo Tribunal Superior Eleitoral

3.1 Verdadeiro alcance da justa causa definida como mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário

O Supremo Tribunal Federal entendeu que os partidos políticos possuem um programa definido, princípios doutrinários que definirão a sua atuação e de seus filiados, baseando sua decisão no que se poderia definir como tipo-ideal de partido político.¹⁷

Da mesma forma, consignou que o eleitor escolhe o partido político e o candidato a ser votado exatamente pelo programa de governo apresentado durante as eleições, o que revela a imposição de que sejam executados no decorrer do mandato.

¹⁶ CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1997, p. 62.

¹⁷ O tipo-ideal criado por Weber é uma construção abstrata de um determinado objeto de estudo, de modo a possibilitar a sua análise científica. No entanto, o conceito trata de um dever-ser, de um modelo ideal, que, por essa razão, não existe na realidade. Segundo Weber: “Pelo seu conteúdo, essa construção reveste-se do caráter de uma utopia, obtida mediante a acentuação mental de determinados elementos da realidade. A sua relação com os fatos empiricamente dados consiste apenas em que, onde quer que se comprove ou suspeite de que determinadas relações (...) chegaram a atuar em algum grau sobre a realidade, podemos representar e tornar compreensível pragmaticamente a natureza particular dessas relações mediante um tipo-ideal”. WEBER, M. A. “*objetividade*” nas Ciências Sociais. In: Gabriel Cohn (org). Max Weber. Trad. de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. 2 ed. São Paulo: Ática, 1982, p. 105.

Nessa concepção, para que seja exigível a fidelidade, é necessário que o partido político seja fiel ao seu programa, ao seu Estatuto, aos seus princípios doutrinários, diretrizes ideológicas, e principalmente ao que defendido durante a eleição.

Não obstante, como bem ressaltado por José Carlos Francisco, no artigo “Traços Históricos dos Partidos Políticos: Do Surgimento até a Segunda Era da Modernidade”, o que se tem na realidade brasileira não é bem o que preceituado pelo Supremo Tribunal Federal. Na realidade, há muitos desafios a serem enfrentados na relação eleitor-partido-representante:¹⁸

Na atualidade, há vários e importantes desafios a serem enfrentados pelos partidos políticos. Um desses desafios é, na verdade, um antigo problema, relacionado com a vinculação da vontade do povo ao comportamento e às decisões dos representantes eleitos pelo povo. Hans Kelsen desenhou a democracia representativa pelos partidos, tendo como premissa a idéia de que a democracia só poderá existir caso os indivíduos se agrupem segundo suas afinidades políticas, de modo que os partidos se inserem entre as pessoas e o Estado. Para que a democracia política não seja resumida apenas ao momento do voto nas eleições e para que a vontade popular possa alongar-se por toda a duração dos mandatos representativos, ordenamentos jurídicos (como a Constituição de 1988) afirmam-se na concepção de que o povo se governa escolhendo programas de governo oferecidos pelos partidos em eleições e que, por isso, devem ser executados fielmente por representantes eleitos (daí a exigência de candidaturas vinculadas a partidos e a imposição de programas de governo e de fidelidade partidária). Todavia, é visível a irresponsabilidade de muitos partidos na confecção de programas de governo, não só estabelecendo metas irrealizáveis ou desprovidas de dados materiais que as viabilizem, como também há promessas feitas em alguns programas que sequer se inserem na área de atuação constitucional ou legal para o qual o programa é elaborado, além de diversos outros problemas como a despersonalização do partido (a legenda perde espaço em favor do “nome” de um político que a domina).

Além disso, como revela Maria D’Alva Kinzo, no artigo “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985”, a fragmentação partidária brasileira é uma realidade, e não revela inteligibilidade do processo eleitoral no sentido de diferenciação substancial entre o que é defendido por cada agremiação. Como bem ressalta a autora, as diferenças estruturais e programáticas entre os partidos não são sempre evidentes:¹⁹

A fragmentação do sistema partidário não seria um problema para o funcionamento da democracia caso não afetasse a inteligibilidade do processo eleitoral, isto é, a capacidade de o sistema produzir opções claras para os eleitores, permitindo-lhes escolher com base em seu conhecimento sobre os partidos ou sua identidade com eles. O problema é que no Brasil a intensa fragmentação partidária está acompanhada por uma pequena inteligibilidade do processo eleitoral. Em geral, um sistema partidário fragmentado tende a ter partidos de contornos mais definidos, alicerçados em algum tipo de clivagem social, regional ou política, proporcionando aos eleitores opções mais estruturadas e diferenciadas na disputa eleitoral. Isso não é o que ocorre no caso brasileiro, dado que a maioria dos partidos, como organizações distintas, não possui contornos claramente definidos. Isso não

¹⁸ FRANCISCO, José Carlos. *Traços Históricos dos Partidos Políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade*. Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010, pp. 82-83.

¹⁹ KINZO, Maria D’Alva. *Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 19, nº 54, fevereiro/2004, pp. 31-32.

significa negar a existência de diferenças entre eles no plano ideológico, como vários estudos indicaram ao dispor os partidos num continuum esquerda-direita (Kinzo, 1989, 1993; Lamounier, 1989; Rodrigues, 1987, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999). No entanto, trata-se mais de gradações ou variações do que propriamente diferenças estruturais.

É exatamente por essa razão que a análise da Justiça Eleitoral não pode levar em consideração apenas “a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” de forma objetiva, como tem ocorrido na análise dos casos concretos.

Afinal, uma análise comparativa entre os programas e estatutos dos partidos brasileiros revela que não há uma diferença substancial entre eles, salvo algumas exceções. Os preceitos definidos nesses textos perderam a sua importância e apresentam certo grau de superficialidade.²⁰

É uma tendência que se configura pelo fato de os partidos precisarem obter o máximo de aceitação, a qual precisa ser revertida em votos. Por essa razão, “estabelecem os seus programas em torno de generalidades e questões que, em princípio, agradam e atraem o eleitorado, sendo esta a razão pela qual os programas dão preferência às questões abstratas [...]”.²¹

Além disso, como ressaltado por Leôncio Martins Rodrigues, em seu artigo “Partidos, Ideologia e Composição Social”, “os partidos são percebidos de modo diferente na medida em que o sistema partidário se institucionaliza e suas orientações políticas e programas mudam, especialmente quando confrontados com a realidade do governo ou com as possibilidades de alcançá-lo”. A mudança na orientação partidária ocorrida na prática, na tomada de decisões cotidiana, não é necessariamente incorporada ao programa e estatuto partidário.²²

Portanto, é equivocada a interpretação da Justiça Eleitoral que considera que a infidelidade pelo partido político em decorrência de uma mudança substancial do programa partidário somente pode ser verificada formalmente, a partir de um registro dessa alteração na Justiça Eleitoral.

Na verdade, o compromisso firmado entre eleitor-partido-representante tem suas bases definidas principalmente durante a eleição, quando os preceitos do Programa e do

²⁰ Segundo José Carlos Cardoso, “os partidos políticos brasileiros não elaboram seus estatutos baseando-se nas ideologias que professam e apresentam estatutos extremamente parecidos”. CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1997, p. 74.

²¹ CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1997, p. 65.

²² RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, Ideologia e Composição Social*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 17, N. 48, p. 32.

Estatuto são traduzidos em propostas concretas, palpáveis, e passíveis de serem executadas ou seguidas no exercício do mandato.

É exatamente o que se extrai de trecho do voto do saudoso Ministro Menezes Direito, no Mandado de Segurança nº 26.602, no qual destaca que, para verificar a ocorrência da circunstância específica que justifique a desfiliação, é necessário que se verifique os “ditames da coerência entre a orientação partidária do momento da filiação e da eleição e a mudança dessa orientação no curso do mandato”. Nesse mesmo sentido o voto proferido pelo Ministro Carlos Ayres Britto, segundo o qual a justa causa se configura pela “deserção [pelo partido] dos ideais de campanha [eleitoral] e de programa partidário”.

Como demonstrado, é necessário que se analise não só as eventuais alterações formais nas diretrizes programáticas, mas principalmente se houve uma mudança de orientação partidária factual, tendo como base de comparação principalmente o momento da filiação para o representante e da eleição para o eleitor.

Para que se tenha garantida a representatividade do eleitor, é imprescindível a perspectiva do momento da eleição, pois é necessário que o partido preste contas a respeito de uma eventual mudança de posicionamento no decorrer do mandato.

Afinal, o voto se dá a partir da defesa de um determinado projeto político. Se ele deixa de ser defendido pela agremiação partidária, não necessariamente deixará de ser defendido pelos mandatários que foram eleitos para aquela finalidade, o que justifica a previsão de causas excludentes da fidelidade partidária.

O certo é que as hipóteses de justa causa devem levar em consideração o princípio da razoabilidade, para que a análise dos casos concretos seja feita interpretando teleologicamente o instituto da fidelidade ao eleitor, e não a partir da premissa que as hipóteses são taxativas e devem ser aplicadas apenas de forma literal.

A partir da análise da hipótese “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” (Resolução nº 22.610/2007, artigo 1º, inciso III), o Tribunal Superior Eleitoral passou a considerar, por exemplo, na análise de casos concretos a “modificação da posição do partido em relação a tema de grande relevância” como justa causa para a migração partidária de filiado.

É o que revela, por exemplo, o que decidido pelo Tribunal na Petição nº 2773, da relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro, que tratava de pedido de decretação de perda de mandato formulado pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores contra o Deputado

Federal Paulo Rubem Santiago Ferreira, que migrou para o Partido Democrático Trabalhista na legislatura 2007-2011.²³

No precedente, foi considerada caracterizada a justa causa em virtude de uma série de acontecimentos que revelariam o desgaste da relação do parlamentar com o Partido dos Trabalhadores, em particular em face da postura adotada pela agremiação depois da assunção ao governo.

Os fatos considerados relevantes para configuração dessa justa causa foram: I) o Partido dos Trabalhadores sempre se opôs às reformas previdenciárias que implicassem na redução dos direitos sociais dos servidores públicos. Seguindo essa diretriz, o parlamentar divergiu dos termos da proposta que resultou na Emenda Constitucional nº 41, bem como do valor sugerido pelo governo para o salário-mínimo em 2004. Além disso, votou contra a taxaço dos inativos, o que acarretou uma suspensão pelo prazo de 60 (sessenta) dias; II) o parlamentar adotou posição contrária à política econômica e de alianças do Governo Lula, e pleiteou investigações relativas ao esquema do Mensalão, tendo requerido a instalação da CPI dos Correios; III) o parlamentar reuniu assinaturas para a criação da Frente Parlamentar de Combate à Corrupção; IV) o parlamentar se posicionou contra a expulsão de radicais do Partido dos Trabalhadores, pedindo que a agremiação tivesse postura de tolerância e debate.

Ocorre que a existência de tantos fatos que corroboraram a configuração da justa causa, não permite assegurar em quais situações os temas serão considerados suficientemente relevantes pela Justiça Eleitoral quando analisados de forma isolada.

Há grande dificuldade na análise de temas como esse pela Justiça Eleitoral, pelo caráter subjetivo que permeia o tema, e também pela ausência de parâmetros definidos em precedentes – devido ao ineditismo dessas questões no âmbito da Justiça Eleitoral, como reconheceu o próprio Ministro Arnaldo Versiani, no voto-condutor do acórdão:

Diante desse quadro, tenho que, realmente, é de se reconhecer que a postura ideológica e a política desempenhada pelo Partido dos Trabalhadores terminou por sofrer modificações a partir de 2003, com a assunção ao Governo Federal.

Essa modificação, é certo, se reveste de natureza, em princípio, tipicamente subjetiva.

Mas não se pode dar certa dose de razão ao deputado, quando afirma que algumas posições do partido sofreram mudanças, cuja ordem de gravidade também é subjetiva, podendo ser para alguns absolutamente relevante e, para outros, até mesmo insignificante.

Na verdade, partindo da perspectiva do compromisso eleitor-partido-representante firmado na eleição, os temas trazidos nesse caso concreto, ainda que analisados

²³ TSE, PET 2773, BRASÍLIA-DF, Min. Rel. Marcelo Ribeiro, DJE 29.04.2009, Página 54.

separadamente, deveriam ser considerados relevantes e suficientes para a configuração da justa causa.

A mudança de posicionamento do partido quanto à questão previdenciária, por exemplo, revela que compromissos firmados com o eleitor não foram cumpridos pelo partido no decorrer do governo. Nesse caso específico, não se trata de uma proposta de campanha qualquer, mas de uma bandeira partidária que sempre foi defendida na trajetória política daquela agremiação, e que, após a assunção ao poder, foi abandonada.

O descumprimento de uma plataforma essencial da campanha eleitoral deve ser considerado relevante para fins de justa causa para desfiliação. Isso não significa que o partido deve ficar engessado, não podendo alterar nada no seu projeto de governo após a assunção ao poder. No entanto, as mudanças devem ser justificadas ao eleitor e geram conseqüências, como, por exemplo, a possibilidade de desfiliação daqueles que não concordarem com a postura adotada pela agremiação.

Da mesma forma, caso fique evidenciada a prática de ilícitos por outros filiados ao partido, especialmente aqueles relacionados ao exercício do mandato eletivo, sem que sejam tomadas as providências previstas no Estatuto, como, por exemplo, a abertura de processo na Comissão de Ética para aplicação das sanções cabíveis, haverá a possibilidade de desfiliação do mandatário.

Afinal, ninguém pode ser obrigado a permanecer em uma agremiação que se revela omissa quanto aos preceitos éticos estabelecidos no Estatuto Partidário, pois, nessa situação, fica evidente a quebra da confiança na relação eleitor-partido-representante.

Outro tema que deve ser considerado relevante para fins de configuração de justa causa para desfiliação partidária são as alianças partidárias.

Partindo do pressuposto que há efetivamente um compromisso entre eleitor-partido-representante, as alianças partidárias devem ser minimamente coerentes com os ideais definidos no programa e estatuto do partido, não podendo se limitar a uma mera conveniência político-eleitoral, de modo a imperar o fisiologismo.²⁴

Afinal, essa falta de coerência nas alianças é um dos motivos que justifica os altos níveis de migração partidária dos candidatos, pois demonstra a fragilidade dos partidos, que sequer se apresentam eleitoralmente como unidades diferenciadas em termos ideológicos.

²⁴ Fisiologismo é um conceito da Ciência Política que define uma relação de poder político em que as ações e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais. Sobre o tema, veja: RESENDE, Enio. *Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras*. 2.ed. São Paulo: Summus, 1992.

Muito embora essas alianças sejam interessantes para as agremiações em termos eleitorais para o alcance do maior número de cadeiras no Legislativo ou para a conquista da Chefia do Executivo, elas dificultam ainda mais a distinção entre os partidos políticos, especialmente quando não há uma coerência ideológica na sua formação. É o que revela com precisão Maria D’Alva Kinzo, no artigo “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985”:²⁵

Disso decorre a facilidade com que os candidatos eleitos migram para outro partido sem nenhum constrangimento – o que denota, aliás, a fragilidade dos partidos, no sentido de que não são organizações relevantes o suficiente para manter seus próprios quadros. Evidência mais forte é o fato de os partidos raramente se engajarem nas disputas eleitorais como atores distintos; apresentam-se, ao contrário, em alianças partidárias. Ou seja, os competidores do jogo eleitoral não são os partidos como unidades diferenciadas, mas candidatos e coligações formadas por diversos partidos, não raro de diferentes orientações ideológicas.

Pode-se argumentar que, em um contexto de multipartidarismo e de eleições majoritárias para os cargos executivos, é natural que os partidos formem alianças, principalmente em se tratando de eleições nacionais – como são as presidenciais – em um país com as dimensões do Brasil. Mas, as coligações são prática disseminada em todos os níveis – do nacional ao municipal. Tanto nas eleições para governo de Estado como para prefeitura municipal, todos os partidos, independentemente de sua dimensão ou linha ideológica, recorrem às coligações. Além disso, esse recurso é utilizado também nas eleições legislativas sob o sistema de representação proporcional, o qual se destina, justamente, a garantir a representação das minorias que, por sua vez, desejam se diferenciar dos grandes partidos.

A prática da coligação, evidentemente, se torna necessária em virtude da fragmentação do sistema partidário. Mas isso faz com que o sistema permaneça fragmentado, já que é permitido aos políticos e aos partidos formarem tais alianças. Em outras palavras, as estratégias eleitorais são construídas de forma a obter o melhor resultado no contexto institucional em que os políticos operam.

A formação de alianças constitui, pois, a melhor estratégia tanto para os grandes partidos como para os pequenos. De um lado, ao se ligar com um grande partido que lança uma candidatura ao governo do Estado, os pequenos partidos garantem sua participação na coligação para as eleições proporcionais, aumentando suas chances de conquistar uma cadeira na Câmara dos Deputados ou nas assembleias legislativas. De outro, ao se aliar aos pequenos, os grandes partidos aumentam seus recursos eleitorais (o que inclui tempo maior de propaganda eleitoral no rádio e na televisão) e, portanto, suas chances de vencer a eleição majoritária. Em contrapartida, sua chance de eleger uma grande bancada no legislativo torna-se mais restrita, pois ao concorrerem nas eleições legislativas em uma lista de candidatos coligados (não previamente ordenados) os grandes partidos abrem espaço para os candidatos bem votados dos pequenos partidos da coligação.

Se para os políticos e os partidos esta é, sem dúvida, a estratégia mais racional, seu impacto sobre os eleitores está longe de ser positivo, uma vez que se vêem diante de uma disputa em que atores partidários não são claramente distintos, isto é, entidades que constroem alternativas eleitorais e identidades. Em outras palavras, torna-se difícil para o eleitor identificar e distinguir os partidos em disputa: são muitos os partidos, muitas as alianças eleitorais, cuja composição varia de um lugar para o outro e de uma eleição para outra. Ademais, a disputa eleitoral põe em evidência muito mais os candidatos do que os partidos. Em suma, a intensa fragmentação e a falta de nitidez do sistema partidário fazem com que os eleitores tenham dificuldade em fixar os partidos, distingui-los e, assim, conseguir criar identidades partidárias.

O compromisso firmado com o eleitor deve, portanto, incluir a coerência na formulação das alianças partidárias. Mesmo que o partido não tenha, por exemplo, um

²⁵ KINZO, Maria D’Alva. *Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 19, nº 54, fevereiro/2004, pp. 32/33.

candidato próprio ao governo, geralmente é formada uma coligação para que se estabeleça qual é o grupo político-partidário escolhido para executar as propostas apresentadas durante o processo eleitoral.

Ainda que a coligação seja temporária, não perdurando após a eleição, é a partir dela e do resultado da eleição que se tem a definição se aquele partido será situação ou oposição, ou seja, como deve se comportar em relação ao governo eleito no decorrer do mandato, ao menos na perspectiva do eleitor.

Sendo assim, é necessária não só a coerência na formação de alianças antes da eleição, mas que esse projeto político comum seja mantido no decorrer do mandato. Uma mudança radical de posicionamento do partido em relação às alianças partidárias depois do pleito é um tema relevante e que deve, portanto, ser considerado para se verificar a exigibilidade da fidelidade entre o representante e o partido político.

Uma alteração de posicionamento do partido em relação ao governo, seja da situação para a oposição ou vice-versa, não constitui necessariamente uma modificação programática substancial, mas certamente quebra o pacto firmado com o eleitorado durante o processo eleitoral, o que revela um tema inequivocamente relevante para configuração da justa causa para a desfiliação.

Nesse sentido, equivocou o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral quando da análise de hipótese semelhante, no julgamento da Petição nº 2759, da relatoria do Ministro Arnaldo Versiani, que tratou de pedido de perda de cargo eletivo formulado pelo Partido Popular Socialista contra o Deputado Federal Geraldo Resende Pereira, que migrou para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro.²⁶

Um dos argumentos utilizados pelo parlamentar em sua defesa foi que o Partido Popular Socialista mudou de postura quanto ao Governo do Presidente Lula, pois apoiou a sua eleição e parte de seu primeiro mandato, tendo passado posteriormente a fazer oposição.

O Ministro Relator entendeu que tal fato não configuraria justa causa, pelas seguintes razões:

No que respeita à arguida mudança de postura do PPS quanto ao Governo do Presidente Lula -, isto é, ao argumento de que o PPS inicialmente apoiou a eleição do atual Presidente e parte de seu primeiro mandato, mas depois teria passado a fazer oposição -, tenho que não pode ser tida como modificação programática substancial, nos termos do art. 1º, § 1º, III, da Res.-TSE nº 22/610/2007.

Desse modo, penso que essa questão igualmente está inserida no contexto do jogo político. Não se pode entender que a alteração de apoio a determinado governo não possa ocorrer, até porque, caso

²⁶ TSE, PET 2759, BRASÍLIA-DF, Min. Rel. Arnaldo Versiani, DJE 24.4.2009, Página 28.

contrário, tornaria enrijecida a atuação do partido quanto às mais diversas questões; o que, a bem do processo democrático, não é recomendável. Fato é que o apoio que determinado partido político oferece ao governo retrata situação resultante da conjuntura vivenciada pela nação em dado momento histórico, não se podendo esperar que a agremiação partidária faça eternamente parte da oposição ao governo, ou que seja obrigada a apoiar a base governista por período indefinido.

É certo que a alteração de posicionamento em relação a determinado governo pode ocorrer. No entanto, ela deve estar embasada em algum fato relevante, em alguma justificativa plausível, como, por exemplo, a mudança da “conjuntura vivenciada pela nação”. Afinal, durante a eleição, o partido expôs ao eleitorado que estaria junto daquele determinado grupo político, desenvolvendo um projeto comum àquelas agremiações.

Não se trata, portanto, de um engessamento do partido por um “período indefinido”. O tempo é exatamente a duração do mandato eletivo, enquanto deve perdurar o compromisso firmado entre eleitor-partido-representante.

É por essa razão que tais mudanças não podem ser tidas simplesmente como próprias do jogo político, sem a exigência de uma postura minimamente ideológica dos partidos políticos. Caso contrário, não há razão de ser a exigência da fidelidade, pois a agremiação não teria sequer a obrigação de cumprir os compromissos com o eleitor e com seus filiados.

As obrigações do partido político devem ser consideradas tão relevantes quanto às do representante. Afinal, como já ressaltado, o elemento mais importante dessa equação jurídica é o eleitor, que precisa ter sua manifestação de vontade representada durante todo o mandato.

3.2 Expulsão como causa de pedir da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária

O partido político tem a prerrogativa de expulsar um filiado em hipóteses específicas tipificadas no Estatuto, por meio da abertura de processo que deve obedecer aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Essa expulsão geralmente ocorre quando se trata de fato extremamente grave, quando se verifica que o mandatário não mais representa a ideologia da agremiação, como, por exemplo, quando pratica sucessivas insubordinações ao que estabelecido pelo partido como diretrizes importantes do mandato, ou pelo descumprimento de princípio essencial do programa e estatuto partidários.

Ocorre que, a partir da expulsão, surge o questionamento se o partido poderá requerer seja declarada a perda do mandato eletivo com base na Resolução nº 22.610/2007, que estabelece como pressuposto a desfiliação partidária sem justa causa.

A expulsão gera inequivocamente uma desfiliação partidária, ainda que involuntária. Sendo assim, é pertinente a discussão sobre a possibilidade de o partido político ajuizar processo requerendo a perda do mandato eletivo do ex-filiado, como forma de restabelecer a sua representação e conseqüentemente a do eleitor.

Isso não significa que a Justiça Eleitoral possa imiscuir-se nas relações internas entre o partido e seus filiados, o que constitui objeto específico da previsão do artigo 17, § 1º, da Constituição Federal. Na verdade, o que se tem é a análise da consequência do cancelamento da filiação partidária, ou seja, do “fato externo”.

Afinal, conforme se depreende das balizas definidas pela decisão do Supremo Tribunal Federal, o povo é a fonte primeira do poder político e deve ser representado por aqueles a quem elegem.

Caso o cancelamento da filiação por meio da expulsão tenha ocorrido tendo em vista a necessidade de preservação da vontade política expressa pelo eleitor no momento do voto, deve o mandato permanecer com o partido, porque o membro que fraturou a relação foi o representante.

A quebra do compromisso firmado na eleição pelo representante justifica o cancelamento de sua filiação, e implica na sua desqualificação para permanecer no exercício do mandato eletivo, o que possibilita o requerimento formulado pelo partido político, mesmo quando se trata de expulsão.

Em síntese, o representante que tem a sua filiação cancelada em decorrência da expulsão é destituído da capacidade de representar os eleitores adeptos da corrente de pensamento defendida pelo partido. Por essa razão, a agremiação tem o direito de requerer a reestabilização da representatividade popular no Parlamento ou no Governo.

O exame da legalidade do procedimento de expulsão e da motivação do partido político não implicará em análise de matéria *interna corporis* ou violação do princípio da autonomia partidária (CF, artigo 17, § 1º)²⁷. Afinal, é a própria agremiação partidária que dará

²⁷ Constituição Federal. Artigo 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

início ao processo requerendo a decretação da perda do mandato eletivo, reclamando o exame pela Justiça Eleitoral para que se analise a consequência do cancelamento daquela filiação.

Caberá à Justiça Eleitoral analisar quem realmente deu causa a quebra do pacto firmado na eleição entre eleitor-partido-representante, para preservar a representatividade durante o restante do tempo do mandato.

O primeiro aspecto a ser analisado é se o processo disciplinar respeitou todos os trâmites, possibilitando uma ampla defesa do mandatário expulso. Da mesma forma, será necessário verificar se a motivação da agremiação revela um desrespeito grave por parte do representante aos compromissos firmados com o partido e com o eleitor.

A impossibilidade de decretação da perda do mandato nesse caso pode implicar em uma chancela da infidelidade partidária por parte da Justiça Eleitoral, uma vez que o representante apesar de não corresponder aos anseios partidários e dos eleitores permanecerá no exercício de seu mandato, como se fosse seu proprietário. Afinal, será mais conveniente permanecer filiado e desvirtuar os interesses partidários forçando a sua expulsão do que mudar para outro partido e correr o risco de ter o seu mandato cassado pela Justiça Eleitoral.

A interpretação da Resolução nº 22.610/2007 não pode ser apenas literal, mas deve examinar o conteúdo substantivo que embasa o princípio da fidelidade partidária.

Esse princípio define que as agremiações partidárias têm o dever de preservar a sua linha programática de atuação. Nesse sentido, é evidente a legitimidade do ato de expulsão daquele que subverta a representação do eleitor no decorrer do mandato, obviamente desde que observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no procedimento ético-disciplinar.

Com efeito, a Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral não trata apenas de uma modalidade específica de infidelidade partidária, qual seja, o ato voluntário de desfiliação sem justa causa. Na verdade, a leitura da decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema, permite concluir que a finalidade do instituto é fazer valer o modelo de democracia representativa, ou seja, ainda que a desfiliação seja involuntária, como na expulsão, ela pode implicar na perda do mandato, desde que seja para preservar a vontade do eleitor.

É importante, no entanto, que o princípio da fidelidade partidária se compatibilize com o princípio constitucional da liberdade de consciência, de pensamento e de convicção, sob pena de se “transformar o mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias”. Por essa razão é que se verifica a necessidade da análise por parte da Justiça Eleitoral, para verificar se a indisciplina do filiado

está fundamentada na sua esfera de intimidade e convicção, sem implicar em violação à doutrina e ao programa partidário.²⁸

Alguns Tribunais Regionais Eleitorais já se manifestaram de forma favorável à possibilidade de perda de mandato em virtude de desfiliação decorrente de expulsão. O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, por exemplo, analisou essa questão no julgamento da Petição nº 105451, da relatoria do Juiz Josaphá Francisco dos Santos, ajuizada pelo Diretório do Partido Socialista Brasileiro do Distrito Federal contra o então Deputado Distrital Rogério Ulysses. A expulsão do parlamentar se deu pelo seu envolvimento em grave escândalo de corrupção que ficou conhecido como “Mensalão do DEM”.

Nesse caso, o Tribunal Regional se pronunciou claramente sobre a possibilidade de aplicação da Resolução nº 22.610/2007 quando se trata de expulsão, em decisão assim ementada:²⁹

ACÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO – CONSTITUCIONALIDADE DA RES. 22.610/07-TSE – INFIDELIDADE QUE IMPLICOU A EXPULSÃO DO PARTIDO – INCIDÊNCIA DA RES. 22.610/07-TSE – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO DE DEFESA – ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. [...].

2. Se a simples desfiliação enseja a perda do mandato, quanto mais a violação aos princípios éticos estabelecidos no estatuto. É cabível a aplicação da citada resolução, tendo em vista que a infidelidade partidária não se restringe à hipótese de desfiliação voluntária, mas também de expulsão. Precedente do TRE/MG.

3. É legítimo o direito de resistência do parlamentar quanto às orientações partidárias manifestamente ilegais. Contudo, a insubordinação do filiado, em especial, pela votação de projeto de lei em manifesto confronto com a orientação da agremiação, fato que ensejou a aplicação da pena de advertência no âmbito partidário, caracteriza infidelidade partidária.

4. Caracteriza infidelidade partidária a grave violação à ética partidária, consistente no envolvimento de filiado em escândalo de corrupção. No caso, verificou-se, em gravação legal de conversa travada na residência oficial do Governador, na qual o assunto era a “despesa mensal com políticos”, que o Chefe da Casa Civil ficou responsável pelo repasse de quantia ao Requerido.

5. [...].

6. Julgou-se procedente a acção para decretar a perda do mandato.

Nesse mesmo sentido se pronunciou o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no julgamento do Processo nº 12162007, da relatoria do Juiz Renato Martins Prates, que tratou de pedido de perda de mandato eletivo decorrente de desfiliação ocasionada por expulsão³⁰:

²⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária – Impeachment e Justiça Eleitoral*. Curitiba: Juruá, 1998, pp. 78-79.

²⁹ TRE-DF, PET Nº 105451, Relator Juiz Josaphá Francisco dos Santos, Diário de Justiça Eletrônico de 29.9.2010, p. 2.

³⁰ TRE-MG, Feito Diverso nº 12162007 – Barbacena-MG, Acórdão nº 797, Juiz Relator Renato Martins Prates, DJMG 6.5.2008, p. 106.

Agravo Regimental. Feitos Diversos. Pedido de perda de mandato eletivo. Impossibilidade jurídica do pedido. Extinção sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

A Resolução nº 22.610/2007 é estatuto normativo de conteúdo adjetivo cuja interpretação não pode pautar somente pelo conteúdo de suas disposições. Necessidade de se buscar o conteúdo substantivo que embasa a noção de infidelidade partidária. Uso do método teleológico de interpretação para alcançar a exata dimensão do sentido emprestado à expressão "desfiliação partidária sem justa causa", não podendo abstrair pela simples leitura a noção de infidelidade partidária. Cabe ao aplicador do Direito, mediante construção principiológica, fazer o adequado ajustamento do comando normativo à real proposição da lei.

Reserva-se o direito às agremiações partidárias de não só reclamar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional daquele que tenha abandonado as fileiras do partido sem justificativa, mas também de preservar sua linha programática de atuação no parlamento. O ato de expulsão daquele que venha a subverter a representação partidária, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa em procedimento próprio, com o afastamento do infiel do mandato, é do partido político. Insubordinação no exercício do mandato parlamentar constitui hipótese de infidelidade partidária sem justa causa prevista no comando do art. 1º da Resolução nº 22.610/2007. Exame pela Justiça Eleitoral da legalidade do procedimento de expulsão e as razões que a motivaram não interferem na autonomia partidária ou constituem ingerência em matéria interna corporis. Agravo regimental provido para dar regular prosseguimento ao feito.

No entanto, a possibilidade de perda de mandato pela desfiliação partidária motivada pela expulsão ainda demanda uma análise mais profunda por parte do Tribunal Superior Eleitoral, que não chegou a enfrentar devidamente esse tema.

Essa questão foi objeto da Consulta nº 1683, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a qual questionava exatamente se “a expulsão do partido, na forma prevista no respectivo estatuto e precedida de ampla defesa, constitui causa de perda do mandato eletivo porventura exercido pelo filiado, de acordo com o previsto na resolução - TSE nº 22.610, de 2007”.

No entanto, a consulta não foi respondida por ter sido considerada inespecífica, por não ter explicitado “se o estatuto desobedecido é o mesmo vigente à época da filiação partidária ou se cuida de estatuto reformulado após o ingresso do parlamentar no partido e, ainda, após a realização do pleito”.

Segundo a Assessoria Especial da Presidência, seria necessária tal informação em virtude da justa causa elencada no artigo 1º, § 1º, inciso III, da Resolução nº 22.610/2007: “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”. Isso porque “se a desobediência se dá em relação a estatuto modificado após o ingresso do parlamentar no partido, ou mesmo diretamente após a sua eleição, ocorre justa causa para desobediência”.

Há ainda pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral que trata de questão interessante quanto ao tema. Trata-se da Petição nº 2983, da relatoria do Ministro Felix Fischer, ajuizada por Carlos Alberto Pereira, segundo suplente de Deputado Federal, contra o então Deputado Federal Edmar Batista Moreira, que foi desfilado pelo Democratas.

Na verdade, nesse precedente, não ocorreu exatamente um processo de expulsão, pois o Democratas decidiu excluir o mandatário de seus quadros por entender que teria havido um pedido implícito de desfiliação em virtude do ajuizamento de ação declaratória de justa causa, sem a abertura de um procedimento disciplinar.

No entanto, os argumentos utilizados pelo Ministro Relator para indeferir a perda de mandato eletivo indicam qual poderá ser o posicionamento do Tribunal no caso de pedido de perda de mandato eletivo pela desfiliação decorrente de expulsão.

Afinal, concluiu o voto condutor do acórdão no sentido de que uma das condições da ação prevista pela Resolução nº 22.610/2007 seria que o requerido se encontrasse no “papel de “mandatário que se desfilou” do partido pelo qual se elegeu”, ou seja, a desfiliação teria de ser voluntária, “levada a efeito pelo titular do mandato”.

Como no caso concreto o próprio Democratas havia editado Resolução impondo ao mandatário o desligamento do Partido, concluiu o Tribunal que seria impossível que se entendesse concretizada a condição imposta pela norma.

Muito embora o caso concreto apresente peculiaridades, há inúmeras questões consignadas no voto condutor do acórdão, especialmente quanto à autonomia partidária, que revelam que a posição do Tribunal Superior Eleitoral poderá ser diametralmente diversa daquela adotada pelos Tribunais Regionais quanto à matéria:

Ao contrário do que afirma ao agravante, entendo que a Res. nº 070/2009 não teve cunho meramente declaratório, mas apresentou caráter constitutivo que culminou com o desligamento do agravado, pelo próprio Democratas (DEM). Não compete a este c. Tribunal avaliar as razões que levaram ao partido concluir pela desfiliação, especialmente nos autos desta ação declaratória.

[...].

É assente nesta e. Corte Superior Eleitoral a "natureza jurídica bifronte" dos partidos políticos, por ser pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 44, V, do Código Civil, com moldura de pessoa jurídica de direito público interno, dada a sua relevante função de servir de elo entre a expressão da vontade popular e a atuação de órgãos representativos, conforme destacado pelo e. Min. Asfor Rocha no julgamento da Consulta nº 1.398,

verbis: [...].

Nessa linha de raciocínio é que a Constituição Federal assegura às agremiações partidárias, entre outras prerrogativas, a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, até mesmo com possibilidade de impor sanção aos filiados.

Com efeito, diante da autonomia assegurada no art. 17, § 1º, da Constituição da República, os partidos políticos estão sujeitos à jurisdição da Justiça Eleitoral apenas quanto aos atos que tenham potencialidade para interferir no processo eleitoral. Nesse sentido, destaco excerto do voto do e. Min. Sepúlveda Pertence no Recurso Especial Eleitoral nº 9467, litteris:

[...].

Assim, no que tange às razões que levaram o partido a concluir pela perda do mandato do agravado, a competência para julgar a matéria não pertence à Justiça Eleitoral, sob pena de violação à autonomia constitucionalmente assegurada aos partidos. Ademais, a petição de perda de mandato não é a via processual adequada para a discussão relativa à natureza e legitimidade de eventual ato punitivo praticado pela agremiação partidária.

Além desse precedente, há ainda um caso mais específico, qual seja, a Ação Cautelar nº 105276, que teve a liminar analisada pelo Ministro Henrique Neves em substituição ao Ministro Relator Arnaldo Versiani. Muito embora a questão não tenha chegado a ser submetida ao Plenário, ao menos revela a posição de um dos Ministros da Corte:

O tema é palpitante e merece, ao meu sentir, uma análise mais aprofundada a ser desenvolvida no momento do julgamento do recurso ordinário.

Neste juízo ligeiro próprio das cautelares, impressiona-me o fato de que, efetivamente, a Res.-TSE nº 22.610 tem, em sua raiz, os acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança nos 26.602 (rel. min. Eros Grau), 26.603 (rel. min. Celso de Mello) e 26.604 (rel. min. Cármen Lúcia).

Os três precedentes da Corte Suprema, assim como a própria resposta dada por este Tribunal na Consulta nº 1.398, analisaram o tema sob a ótica da desfiliação requerida de forma unilateral pelo detentor momentâneo do mandato parlamentar. Examinou-se, como se depreende dos respectivos acórdãos, a hipótese em que o parlamentar, por deliberação própria, decide, após a eleição, deixar o partido pelo qual concorreu e foi eleito, na maioria das vezes, com o aproveitamento dos votos da legenda.

Daí, inclusive, o substancial voto proferido pela eminente Ministra Cármen Lúcia no Mandado de Segurança nº 26.602 tecer precisas observações sobre o caráter da consequência advinda da troca de partido, reconhecendo não se tratar de sanção por ato ilícito (o que dependeria de previsão legal), mas de efeito lógico da deliberação de vontade expressada pelo ocupante do cargo que, ao assim proceder, sacrifica o direito de exercer o mandato. Ou, melhor, como consta da ementa do acórdão (DJ de 2.10.2008):

A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovemento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie.

Compreendo, assim, que a expulsão do parlamentar da agremiação pela qual foi eleito caracteriza hipótese, em princípio, diversa da que levou este Tribunal a, seguindo a determinação do Supremo Tribunal Federal, editar a Resolução nº 22.610.

Verifico, ainda, que do voto proferido pela eminente Ministra Cármen Lúcia no citado MS nº 26.602 - único dos três mandados de segurança que, ao final, foi efetivamente concedido em parte - constou a seguinte parte dispositiva:

Pelo exposto, conheço do mandado de segurança e voto no sentido de conceder, em parte, a ordem para reconhecer o direito líquido e certo do Impetrante de ser reconhecido como titular dos mandatos de Deputado Federal obtidos pelo partido nas eleições de 1º de outubro de 2006, e que já não estão sendo providos por Deputados filiados ao partido, que dele se tenham desligado após as eleições, por manifestação livre de sua vontade, e do que se excluem os casos excepcionais autorizadores de busca de outra agremiação para manter os compromissos eleitorais assumidos, a saber, quando tiver ocorrido mudança comprovado do ideário partidário, em caso de perseguição política objetivamente demonstrada, ou expulsão do eleito pelo partido político, a partir de 27 de março de 2007, tudo na forma da resposta proferido na Consulta 1.398, do TSE, garantido, em qualquer hipótese e em todos os casos, o direito constitucional à ampla defesa do parlamentar (art. 5º, inc. LVI) (sublinhado no original, negritos da transcrição).

No presente caso, reitero: não se está diante de manifestação livre de vontade do ocupante do cargo. O que ocorreu foi sua expulsão, à revelia, do partido.

Nesta sede provisória, entendo que a expulsão, por si, não pode gerar a consequência da perda do direito ao exercício do cargo, sob pena de fazer incidir - aí sim - sanção não prevista na legislação em hipótese na qual o parlamentar não teria concorrido.

Em outras palavras, o fato de o candidato ter sido expulso do partido, por si, não configura hipótese de perda de mandato. É necessário o exame das razões pelas quais a expulsão ocorreu e se estas, efetivamente, configuram infidelidade partidária.

Do contrário, as agremiações poderiam por razões múltiplas (e nem sempre legítimas) escolher, de tempos em tempos, quem deveria exercer o mandato, desconsiderando a própria vontade popular, pois, sendo certo que o voto é conferido aos partidos, não é menos correto afirmar que o eleitor, no sistema proporcional brasileiro, contribui com sua vontade para a ordenação da lista dos eleitos.

Como já destacado, essa questão precisa ser melhor analisada pelo Tribunal Superior Eleitoral, pois o entendimento consignado no precedente implica em entendimento contrário ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao instituto da fidelidade partidária, na medida em que não reconhece que o comportamento desleal do representante tem reflexos no processo político-eleitoral. É exatamente essa influência na representatividade do eleitorado que embasa a consequência da perda do mandato eletivo, para que seja possível restabelecê-la por meio da assunção do suplente do partido.

É importante ressaltar ainda as consequências práticas desse entendimento, que pode se constituir em verdadeiro obstáculo ao objetivo do instituto da fidelidade partidária. Afinal, aquele que se desfilia voluntariamente, assumindo o risco explícito contido na Resolução nº 22.610/2007, ficará sujeito à perda do cargo. No entanto, aquele que se insubordina reiteradamente às diretrizes do mandato e ao programa partidário e que é expulso por infidelidade, poderá permanecer no cargo, como se não tivesse que se submeter ao pacto firmado na eleição.

3.3 Questões práticas sobre a infidelidade partidária do suplente

Outro tema que precisa ser analisado mais cuidadosamente pelo Tribunal Superior Eleitoral é a questão da migração partidária de suplente, pois o que se tem fixado é que, a princípio, a Resolução nº 22.610/2007 não se aplicaria aos suplentes, pelo fato de não exercerem mandato eletivo. A desfiliação partidária nessa hipótese se constituiria em questão *interna corporis*.

Sendo assim, apenas a partir da assunção do suplente ao mandato em razão de vacância temporária ou definitiva é que surgiria o dever de fidelidade partidária, pois a questão deixaria de ser *interna corporis*.

É o que revela a decisão do Tribunal Superior Eleitoral no Agravo Regimental na Representação nº 1399, da relatoria do Ministro Felix Fischer, que foi utilizada posteriormente como precedente para os demais processos que trataram do tema:³¹

AGRAVO REGIMENTAL. REPRESENTAÇÃO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. SUPLENTE. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. NÃO-PREENCHIMENTO DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO. NÃO-PROVIMENTO.

1. A mudança de agremiação partidária de filiados que não exercem mandato eletivo constitui matéria *interna corporis* e escapa ao julgamento da Justiça Eleitoral, não configurando hipótese de cabimento de representação perante o c. Tribunal Superior Eleitoral.

2. A Resolução-TSE nº 22.610/2007, que disciplina o processo de perda do mandato eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, não é aplicável, uma vez que os suplentes não exercem mandato eletivo. Sua diplomação constitui "mera formalidade anterior e essencial a possibilitar à posse interina ou definitiva no cargo na hipótese de licença do titular ou vacância permanente", sem, contudo, conferir as prerrogativas e os deveres que se impõem aos parlamentares no exercício do mandato eletivo. Mutatis mutandis: STF, AgR-Inq nº 2453/MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17.5.2007.

3. Agravo regimental não provido.

A interpretação do Tribunal em relação a essa questão somente levou em consideração o teor da Resolução nº 22.610/2007, deixando mais uma vez de considerar o que consta da decisão do Supremo Tribunal Federal. Afinal, o maior objetivo do instituto da fidelidade partidária é preservar a representatividade do eleitor. No entanto, o atual entendimento do Tribunal Superior Eleitoral tem se constituído em obstáculo ao alcance desse objetivo.

Muito embora o suplente não exerça mandato eletivo, ele tem a prerrogativa de assumir o mandato a partir da vacância temporária ou definitiva.

Além disso, como bem ressaltado pela Procuradoria Geral Eleitoral na Petição nº 2756, da relatoria do Ministro José Delgado, “não somente o mandato eletivo pertence ao partido político, mas também a própria suplência, pois o candidato sequer alcançaria a condição de suplente sem o partido político”.³²

No atual entendimento, quando o suplente assume o mandato, ainda que temporariamente, surge o interesse de agir do partido e inicia-se a contagem do prazo decadencial previsto na Resolução nº 22.610/2007. No entanto, se durante o trâmite processual o titular do mandato retornar ao seu exercício, tem-se a perda de objeto da ação contra o suplente.

³¹ TSE, Agravo Regimental em Representação n. 1399, Relator Ministro Felix Fischer, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 18.3.2009, p. 69. Nesse mesmo sentido: TSE, RO 2275, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 2.8.2010, p. 213. TSE, Petição n. 2979, Relator Ministro Felix Fischer, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 26.2.2010, p. 218. TSE, Consulta 1679, Relator Ministro Arnaldo Versiani, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 26.3.2009, p. 36.

³² TSE, Petição nº 2756, Relator Ministro José Delgado, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 2.5.2008, p. 4.

É bem verdade que a mencionada Resolução prevê no artigo 12 que o processo de perda de mandato eletivo deve encerrar-se em sessenta dias, mas não é o que se verifica na prática.

O certo é que o suplente infiel tem tido a possibilidade de exercer plenamente o mandato durante o trâmite do processo, sem qualquer obrigação de representar o projeto político-eleitoral sufragado pelo eleitor.

Quando se trata de uma assunção temporária, dificilmente o resultado final do processo, com a decretação da perda do mandato, ocorrerá antes do retorno do titular ao mandato.

Por essa razão, justamente para que se resguarde da forma mais eficiente possível a representatividade do eleitorado, o questionamento na Justiça Eleitoral pela migração partidária do suplente tem de ocorrer a partir do momento da desfiliação. Afinal, essa questão deixou de ser *interna corporis* mesmo em relação ao suplente a partir do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

O simples fato de a assunção do suplente ser apenas uma possibilidade, não implica em uma mera expectativa de direito.

O suplente tem o direito líquido e certo de assumir o mandato a partir da vacância, seja ela temporária ou definitiva. A ordem de convocação está previamente definida pela Justiça Eleitoral e não pode ser desobedecida, salvo nas hipóteses de vacância causada por infidelidade partidária, na qual a ordem de suplência é a do partido e não da coligação.³³

Trata-se de um direito adquirido do suplente como revela o conceito definido por Caio Mário da Silva Pereira, na obra “Instituições de Direito Civil”:³⁴

Direito adquirido, *in genere*, abrange os direitos que o seu titular ou alguém por ele possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo pré-fixo ou condição preestabelecida, inalterável ao arbítrio de outrem. São os direitos definitivamente incorporados ao patrimônio do seu titular, sejam os já realizados, sejam os que simplesmente dependem de um prazo para seu exercício, sejam ainda os subordinados a uma condição inalterável ao arbítrio de outrem. A lei nova não pode atingi-los, sem retroatividade.

É o que revela ainda trecho da decisão proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski no Mandado de Segurança nº 30.483, no qual se pleiteou a posse ao suplente do

³³ TSE, Petição nº 3019, Relator Ministro Aldir Guimarães Passarinho Júnior, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 13.9.2010, p. 62. TSE, Processo Administrativo nº 19175, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 21.9.2009, p. 31. TSE, Agravo Regimental em Petição nº 2789, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 1º.9.2009, p. 13.

³⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1961, v. 1, p. 125.

partido e não da coligação em virtude de vacância que não fora ocasionada por infidelidade partidária.³⁵

E, uma vez diplomados os candidatos eleitos e consolidada a ordem dos respectivos suplentes, torna-se a diplomação um ato jurídico perfeito e acabado, somente podendo ser desconstituída nos casos estritamente previstos na legislação eleitoral e na Constituição, resguardados, evidentemente, os princípios do devido processo legal.

Na verdade, o direito do suplente é adquirido a partir da diplomação, momento em que é incorporado ao seu patrimônio jurídico. Apenas a assunção ao mandato é que fica subordinada a uma condição pré-estabelecida, qual seja, a vacância temporária ou definitiva.

Por essa razão, não há qualquer razão para se aguardar a assunção ao mandato para que se dê início à discussão a respeito da existência ou não da justa causa para a desfiliação.

A partir do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não há como tratar dessa questão como se fosse uma questão *interna corporis*, pois a migração partidária gera consequências, mesmo para o suplente, que perderá o direito de assumir quando ocorrer a vacância.

O Tribunal Superior Eleitoral fixou na Petição nº 2.979, da relatoria do Ministro Felix Fischer, que o prazo para ajuizamento da ação se inicia com a posse do suplente, ainda que provisória, e não se reabre esse prazo para nova postulação com nova posse, mesmo que em caráter definitivo.³⁶ Assim, não faz sentido entender que a ação perde o objeto com o retorno do filiado à condição de suplente, pois permanece a possibilidade de ser novamente chamado a assumir o mandato, em caráter provisório ou definitivo.

No entanto, a Ministra Cármen Lúcia entendeu de forma diversa na análise da Petição nº 3000, de sua relatoria, na qual o parlamentar retornou à condição de suplente durante o trâmite processual:³⁷

13. No momento em que Jairo Alfredo Oliveira Carneiro retornou à condição de suplente, a ação perdeu o objeto. É causa para extinção do processo.

14. Nesse caso, não cabe a suspensão ou sobrestamento do feito, pois é necessária a concordância entre as partes, conforme preceitua o art. 265, inc. II, do Código de Processo Civil, o que não ocorreu.

15. Conforme jurisprudência reiterada deste Plenário, a Resolução n. 22.610/2008 do Tribunal Superior Eleitoral não se aplica aos suplentes que se desligam do partido pelo qual foram eleitos.

16. Nesse sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL. REPRESENTAÇÃO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. SUPLENTE. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. NÃO PREENCHIMENTO DAS HIPÓTESES DE

³⁵ STF, MS nº 30.483, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJE – Diário da Justiça Eletrônico de 29.3.2011.

³⁶ TSE, Petição n. 2979, Relator Ministro Felix Fischer, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 26.2.2010, p. 218.

³⁷ TSE, Petição 3000, Relator Ministra Cármen Lúcia, Diário da Justiça Eletrônico de 16.6.2010.

CABIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. A mudança de agremiação partidária de filiados que não exercem mandato eletivo constitui matéria interna corporis e escapa ao julgamento da Justiça Eleitoral, não configurando hipótese de cabimento de representação perante o c. Tribunal Superior Eleitoral.

2. A Resolução - TSE n. 22.610/2007, que disciplina o processo de perda do mandato eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, não é aplicável, uma vez que os suplentes não exercem mandato eletivo" (Acórdão n. 1.399, Rel. Min. Felix Fischer, 19.2.2009).

17. Pelo posto, julgo extinto o feito, sem resolução de mérito, com fundamento no inciso VI do artigo 267 do Código de Processo Civil.

Questão semelhante foi suscitada na Ação Cautelar nº 164690, da relatoria do Ministro Aldir Passarinho³⁸, que concedeu a liminar para manter o parlamentar no exercício do mandato, considerando que esse tema, dentre outros, evidenciaria a fumaça do bom direito do recurso.

No caso concreto, o suplente foi convocado temporariamente, o que ensejou o ajuizamento da ação pelo partido. Após o início do trâmite processual, deixou o mandato por aproximadamente trinta dias. Depois disso, foi novamente convocado para assumir em caráter provisório em decorrência de uma decisão judicial que afastou a titular do mandato. A parlamentar foi posteriormente cassada pela Câmara, o que ensejou a posse do suplente em caráter definitivo.

Muito embora todas essas mudanças tenham ocorrido no decorrer do processo, sustentou o trãnsfuga que a ação teria perdido o objeto, pois teria sido ajuizada somente em decorrência de sua primeira convocação. Sendo assim, o partido não poderia ter aguardado a nova convocação da Câmara para supostamente retomar o interesse de agir que foi extinto com o seu retorno à condição de suplente.

Nesse caso específico, o Tribunal Superior Eleitoral não chegou a se pronunciar, pois o mandato se extinguiu antes do julgamento do processo principal, ou seja, o parlamentar exerceu o mandato até o final sem a necessidade de cumprir qualquer compromisso com o eleitor que o sufragou na eleição.

O certo é que os entendimentos a respeito do suplente têm sido incoerentes, se o prazo para ingresso com a ação não se reabre com uma nova assunção ao mandato (TSE, Consulta nº 1714), e se a ação deve ser extinta caso o parlamentar retorne à condição de suplente no decorrer da ação (TSE, Petição nº 3000), o suplente permanece no limbo processual, que lhe permite mudar de partido sem sofrer conseqüências.

³⁸ TSE, Ação Cautelar 164690, Relator Ministro Aldir Passarinho Júnior, Diário da Justiça Eletrônico de 25.8.2010, p. 67.

Por essa razão, a questão do suplente deve ser analisada com maior cautela pelo Tribunal, de forma a permitir maior eficácia na finalidade maior da Resolução nº 22.610/2007 que é preservar a representatividade do eleitor.

O simples fato da Resolução nº 22.610/2007 apenas prever como resultado da ação a perda do mandato eletivo não pode implicar que a fidelidade partidária não alcance os suplentes, até porque nada impede que o Tribunal aprimore o texto normativo, que tem como base a decisão do Supremo Tribunal Federal.

4 Considerações Finais

O instituto da fidelidade partidária tem se constituído em um grande desafio para a Justiça Eleitoral, que teve de ingressar em questões políticas e intra-partidárias que sempre foram alheias à sua competência.

Preocupa a leitura superficial que tem sido feita da decisão do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a de que “o mandato é do partido”, pois não revela exatamente o que decidido e tem levado ao cometimento de equívocos na análise dos casos concretos que tratam da perda de mandato por infidelidade partidária.

Por essa razão, se faz necessária uma reflexão, uma análise crítica do que tem sido decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, e de quais os reflexos dessas decisões no alcance do objetivo da fidelidade partidária, ou seja, na preservação da representatividade do eleitor, da “vontade política expressada pelo eleitor no momento do voto”.³⁹

Para que seja possível a evolução da jurisprudência sobre o tema, a Justiça Eleitoral deverá começar a levar em consideração a realidade dos partidos políticos brasileiros, pois “a realidade social é algo que não pode ser desvinculado do processo de aplicação do texto constitucional, sob pena deste cair no vazio”.⁴⁰

Caso a Justiça Eleitoral se aprofunde na análise dos casos concretos, verificando minuciosamente qual o verdadeiro pacto firmado entre eleitor-partido-representante no momento da eleição, abandonando qualquer pré-conceito a respeito dos representantes que se desfiliam, bem como observando que o verdadeiro sentido da fidelidade é o respeito à manifestação do eleitor, tem-se a possibilidade de resgatar a verdadeira essência do sistema partidário brasileiro.

³⁹ TSE, Consulta 1398, Trecho do voto do Ministro Cezar Peluso, DJ - Diário de justiça de 8.5.2007, p. 143.

⁴⁰ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária – A Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 341.

O certo é que o aprimoramento do instituto pode ser feito a partir das balizas definidas pelo Supremo Tribunal Federal, resgatando-se a concepção de que se trata mais de uma fidelidade ao eleitor do que propriamente ao partido político.

Referências

- ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária – A Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária – Impeachment e Justiça Eleitoral*. Curitiba: Juruá, 1998.
- FRANCISCO, José Carlos. *Traços Históricos dos Partidos Políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade*. Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010.
- KINZO, Maria D’Alva. *Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 19, nº 54, fevereiro/2004.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Infidelidade Partidária e Proteção da Confiança*. Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral, Volume 5, Número 1, jan./abr. 2010.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1961, v. 1.
- RESENDE, Enio. *Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras*. 2.ed. São Paulo: Summus, 1992.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, Ideologia e Composição Social*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 17, nº 48, fevereiro/2002.
- WEBER, M. *A “objetividade” nas Ciências Sociais*. In: Gabriel Cohn (org). Max Weber. Trad. de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. 2 ed. São Paulo: Ática, 1982, p. 105).