

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

JACKSON LUIZ DE SOUZA QUIRINO

**PARTIDOS POLÍTICOS: A QUESTÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO
ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Recife
2017

JACKSON LUIZ DE SOUZA QUIRINO

**PARTIDOS POLÍTICOS: A QUESTÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO
ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da
Instrução Cristã como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Teodomiro Noronha Cardozo

Recife
2017

Ficha catalográfica
Elaborada pela biblioteca da Faculdade Damas da Instrução Cristã

Q8p Quirino, Jackson Luiz de Souza.
Partidos políticos: a questão da fidelidade partidária no âmbito do
Supremo Tribunal Federal / Jackson Luiz de Souza Quirino. – Recife,
2017.
49 f.

Orientador: Prof. Dr. Teodomiro Noronha Cardozo
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) –
Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2017.
Inclui bibliografia

1. Partidos políticos. 2. Fidelidade partidária. 3. Justa causa. I.
Cardozo, Teodomiro Noronha. II. Faculdade Damas da Instrução
Cristã. III. Título

CDU 340

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

JACKSON LUIZ DE SOUZA QUIRINO

**PARTIDOS POLÍTICOS: A QUESTÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ÂMBITO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

1º Examinador:

2º Examinador:

Com muito amor e carinho, dedico esse trabalho aos meus pais, Jackson e Geni que sempre estiveram e estarão presentes nos melhores momentos de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Compartilhando essa vitória, gostaria de fazer um sincero agradecimento a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram com esse período de luta.

Em primeiro lugar, a minha família, representados pelo meu pai, João Jackson, minha mãe, Maria Geni, e, minha irmã Gianna, que me deram apoio e incentivo incondicional para cumprir essa nova jornada em minha vida, além de representarem a base para formação do meu caráter. Com um espelho como esse que eu tenho em minha casa sempre funcionou como motivação para seguir em frente. Portanto, um simples “obrigado” seria muito pouco para demonstrar minha gratidão. Ainda que ache insuficiente, um “muito obrigado” a vocês por tudo.

A Faculdade Damas pela oportunidade de convivência durante esse período, que considerei como uma extensão de minha residência. Aqui pude desfrutar de toda sua infraestrutura para ter a certeza que o curso foi ofertado em altíssimos padrões de qualidade. Em especial, gostaria de agradecer aos funcionários Expedito, Tereza, Andressa, entre vários, que fazem desta instituição, pela cordialidade e presteza que sempre tiveram com todos os docentes.

Aos brilhantes professores Leonardo Siqueira, Paulo Roberto, Simone Sá, Bruna Borba, Fábio Sá, Renata Andrade, Luiz Edmundo, Danielle Spencer, Rômulo Freitas, Francisco Queiroz, entre outros, pela qualidade demonstrada em todas as aulas lecionadas. Em especial aos professores Teodomiro Noronha e Ricardo José pelo enorme apoio dado na orientação deste trabalho de conclusão de curso.

Aos amigos Anselmo, Thais, Eliene, Maria Carolina, Rafaela Catunda, Rafaela Monteiro, Karla, Layanne, Adonias, Yale, entre tantos, formados durante o decorrer desta graduação pela enorme parceria nos estudos e na busca pelo conhecimento. Amigos pelos quais pretendo manter a amizade mesmo com o término da convivência acadêmica.

“Quem espera que a vida seja feita de ilusão, pode até ficar maluco ou morrer na solidão, é preciso ter cuidado pra mais tarde não sofrer, é preciso saber viver. Toda pedra no caminho você pode retirar, se o bem o mal existe, você pode escolher, é preciso saber viver...”

Roberto Carlos e Erasmo Carlos.

RESUMO

O presente trabalho faz um estudo a respeito da fidelidade partidária, que é um tema bastante discutido no dia-a-dia dos partidos políticos. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito das regras de fidelidade partidária é essencial por orientar as demais instâncias da Justiça Eleitoral de como deve proceder quando debruçada em casos que deva posicionar-se para configurar, ou não, a justa causa nas hipóteses de mudança de legenda partidária, e, conseqüente titularidade do mandato eletivo. Nesta pesquisa, foi feito um embate a respeito de se saber se o titular do mandato eletivo é o membro filiado que logrou êxito nas urnas ou a agremiação partidária que lhe forneceu estrutura para disputa do pleito. O resultado obtido nesta pesquisa foi que o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio constitucional da fidelidade partidária para os mandatos eletivos obtidos através de eleições no sistema proporcional, já no sistema majoritário, este Egrégio Tribunal entende não ser aplicável tal princípio. Ainda a respeito da titularidade dos mandatos, a corte constitucional direciona suas decisões em conceder à titularidade dos mandatos eletivos de deputados e vereadores aos partidos políticos, excetuadas as hipóteses legais que configuram a justa causa na infidelidade partidária, onde o titular do mandato será o membro filiado dissidente deste partido político.

Palavras-chave: Partidos políticos. Fidelidade partidária. Justa causa.

ABSTRACT

The present work makes a study about party loyalty, which is a subject much discussed in the day to day of the political parties. The position of the Federal Supreme Court regarding the rules of party loyalty is essential for guiding the other instances of the Electoral Justice of how it should proceed when considering cases that should be positioned to configure, or not, the just cause in the hypotheses of change of party caption, and consequent ownership of the elective. In the research, a clash was made as to whether the holder of the elective mandate is the affiliated member who succeeded in the polls or the party organization that provided him with the structure to contest the lawsuit. The result obtained in this research was that the Federal Supreme Court applies the constitutional principle of party loyalty to the elective mandates obtained through elections in the proportional system, even in the majority system, this Tribunal considers that this principle is not applicable. Regarding the ownership of the mandates, the constitutional court directs its decisions to grant the elective mandates of deputies and councilors to political parties, except for the legal hypotheses that constitute the just cause in party infidelity, where the holder of the mandate will be the member dissident affiliate of this political party.

Keywords: Political parties. Party loyalty. Just cause.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PARTIDOS POLITICOS	13
2.1 Origem	14
2.2 Sistemas partidários	16
2.3 Evolução dos partidos políticos no Brasil	17
2.3.1 <i>Os partidos políticos no Império</i>	18
2.3.2 <i>Os partidos políticos na República Velha</i>	19
2.3.3 <i>Os partidos políticos na “era Vargas”</i>	20
2.3.4 <i>Os partidos políticos no Estado Novo</i>	20
2.4 Os partidos políticos na contemporaneidade	22
3 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	25
3.1 Dos motivos que geram infidelidade partidária	26
3.2 Da mudança de legenda partidária	28
3.3 Da justa causa	29
4 DA ATUAÇÃO PARTIDÁRIA	33
4.1 Da elaboração do estatuto partidário	34
4.2 Da filiação partidária	35
4.3 Dos limites da atuação partidária	36
4.4 Julgados do STF	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro para ser titular de um mandato eletivo, e para democracia, se faz necessário o intermédio de um partido político, para que um cidadão em gozo dos seus direitos políticos possa participar de uma eleição. Este intermédio se dá através da filiação partidária que é o instrumento que vincula um cidadão a um determinado partido político, e, sem esta, não se é possível concorrer a qualquer cargo eletivo.

Dando toda essa estrutura para que uma pessoa possa participar das eleições e em caso de êxito conquistar um cargo eletivo, os partidos políticos possuem titularidade dos mandatos eletivos, sendo representados por seu membro filiado que disputou uma eleição e conquistou o mandato nas urnas. Então, caso o detentor do mandato eletivo deseje, sem justa causa, desvincular-se do seu partido político ou transferir-se para outro, o partido político que conquistou o mandato tem o direito de pleitear na Justiça Eleitoral o seu mandato, e fará isto pedindo a perda do mandato eletivo daquele que deixou o partido.

Este tema é importante devido à alta frequência que os detentores de mandato eletivo migram de um partido para outro, causando enorme confusão ao eleitor que lhe confiou seu voto, acreditando da ideologia tanto daquela pessoa quanto do partido. A intenção de trazer esses esclarecimentos é uma forma de auxiliar a população a ser mais consciente com seu voto, e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos nossos representantes no poder.

Neste contexto, surge a seguinte questão: qual a importância de se proteger, através do instituto da fidelidade partidária, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a atuação dos partidos políticos em nosso sistema de poder?

A atuação dos partidos políticos tem por finalidade garantir a execução das propostas realizadas no período eleitoral, no qual o eleitor confiou seu voto. A infidelidade partidária pode ser afastada por motivos de justa causa que compreendem a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; a grave discriminação pessoal; e, a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Estando configurado algum desses motivos, e assim o julgador entender, o detentor do mandato eletivo não perderá seu cargo para o seu partido político. Nesse contexto, por ter previsão

no texto constitucional, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal orienta como as demais instâncias judiciais devem direcionar suas decisões a respeito desta temática.

Para alcançar a meta desta pesquisa, propõe-se como objetivo geral analisar a posição do STF quanto à possibilidade de manutenção do mandato eletivo em caso de infidelidade partidária. A possibilidade da perda ou não do mandato eletivo será analisada e decidida pelo órgão judicial competente, que dependerá do cargo em disputa. Para tanto, têm-se como objetivos específicos: estudar o conceito de partido político; analisar o entendimento do STF quanto à configuração da justa causa na migração de um partido para outro e analisar o comportamento dos Partidos Políticos quanto a sua atuação ou não no seu programa partidário.

A metodologia utilizada é estudo descritiva, qualitativa, por método analítico hipotético-dedutivo, através de revisão bibliográfica. É descritiva porque faz observação do que já foi estudado sobre o tema. Qualitativa uma vez que interpreta o fenômeno que observa, e na qual as hipóteses são construídas após a observação. É analítico por somente analisar os fenômenos já existentes sem intervenção, constatados, infere-se uma verdade geral não contida nas partes isoladamente examinadas. Serão utilizadas pesquisas bibliográficas em livros, artigos jurídicos, legislação nacional, jurisprudência e legislação específica sobre a temática.

Inicialmente, estudar-se-á desde a origem histórica dos partidos políticos até o atual protagonismo que eles exercem atualmente em nosso sistema democrático de poder.

No segundo momento, pesquisar-se-á, perante a doutrina, definições a respeito da justa causa ou não na mudança de legenda partidária, para se entender o direcionamento que o Supremo Tribunal Federal dá para esta temática.

Finalmente, abordar-se-á a atuação do partido político, em que serão observados os limites da atuação partidária, para saber se seu comportamento está de acordo com o que está determinado em seu estatuto, e assim garantir ou não a manutenção de um mandato eletivo.

2 PARTIDOS POLITICOS

Dentro de um regime democrático de direito, como é o caso do Brasil, o poder estatal se subdivide em três esferas: executivo, legislativo e judiciário. Cada um desses poderes possuindo independência em sua atuação e o dever de harmonia com os demais. Excetuando-se o Poder Judiciário, os dois outros poderes são exercidos por representantes da vontade da população que a exerce através do voto.

Para que um cidadão esteja apto a ser sufragado, e, conseqüentemente, ser um representante do povo no poder se faz necessária a presença de um partido político – pois estar filiado a um partido político é requisito indispensável para se concorrer em uma eleição, no ordenamento jurídico brasileiro, que não admite candidatura nata – para legitimá-lo tanto na disputa do poder quanto no efetivo exercício de seu mandato.

Um partido político nasce quando um grupo de pessoas reúne-se, voluntariamente e organizadamente, em torno de um mesmo pensamento ideológico e programa político, objetivando assumir e também manter o poder, e, dessa forma, defendendo os interesses de seus membros e também seus eleitores.¹

Basicamente, os partidos políticos possuem três funções elementares: reunir, de forma organizada, uma determinada corrente de opinião, e representá-la; selecionar, entre seus filiados, pessoas com o perfil que o partido entenda adequado, de acordo com as previsões internamente previstas, para a disputa das eleições; informar e educar a população apta a votar.²

Para tanto, a agremiação partidária tem o dever de objetividade, coerência e coesão. E assim, demonstrar transparência ao seu eleitorado que este partido está unido por um determinado ideal, em consequência disso, são merecedores, pelos seus simpatizantes de receberem votos e assim os representarem no exercício do poder. Diante do exposto, os partidos políticos figuram como essenciais ao exercício da democracia.³

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p.275.

² CRESPO, Victor Hugo Marcão. **Sistema partidário e o modelo brasileiro**. 2010. Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7961>. "Acesso em: 28/04/17".

³ ABREU, Alessandro Balbi. **Filiação, ética e fidelidade partidária: uma visão crítica e jurídica**. 2007. Brasil. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/filiacao-etica-e-fidelidade-partidaria-uma-visao-critica-e->

O partido político que não atinge seus deveres tem a tendência de ser extinto, pois terá frustrada a sua tentativa de angariar cidadãos para fazer parte de seus quadros, e mesmo aqueles que lá estejam, serão impulsionados a migrarem para instituições políticas mais sólidas. Além disso, o principal prejuízo será a falta de interesse da população votante em confiar seu voto num partido sem credibilidade.

O conceito de Paulo Bonavides, brilhantemente, define os partidos políticos:

Há partido político toda vez que uma organização de pessoas, inspirada por ideias ou motivadas pelos mesmos interesses, busca a tomada do poder, normalmente pelo emprego de meios legais previstos, e nele conservar-se para realização dos fins pugnados.⁴

Porém, segundo o texto constitucional, para adquirirem personalidade jurídica, precisam de alguns requisitos legais, entre os quais, ter caráter nacional e apoio, através de assinaturas, de eleitores correspondentes a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição para Câmara de Deputados, contidos em, no mínimo, um terço dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado votante em cada um deles. Conquistados estes requisitos, o partido político deverá registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

2.1 Origem

A necessidade da existência da ideia de partidos políticos vem desde a existência da mais remota sociedade humana, quando o homem passa a relacionar-se socialmente, formando grupos cada vez mais numerosos de pessoas. Dentro desses grupos, uns indivíduos têm maior facilidade de relacionamentos com outros específicos e logicamente menos aptidão com os demais desse grupo. Então, dentro de um grupo de pessoas que se relacionam é normal a formação de subgrupos (partes) dentro deste grupo maior que envolve aquela determinada sociedade como um todo. Quando começam a aparecer conflitos entre estes pela liderança neste convívio, tem-se a disputa pelo poder, em que cada lado será representado por um indivíduo, ou até mesmo mais de um, e de alguma forma, dentro deste processo será escolhido um líder, seja pela imposição física, seja por maior capacidade de influência sobre os demais sem necessariamente se utilizar de força física.⁵

juridica/index481c.html?no_cache=1&cHash=3c8b339476d722caba2f92bb88cabcf2>. "Acesso em 23/03/17".

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 372.

⁵ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. pp. 192-194.

Desta necessidade de conflito em busca de poder, com mais de um lado na disputa, origina-se da noção de partidos políticos. Porém, não existe nenhum registro da existência de partidos neste período de início das civilizações. Na Grécia Antiga as Cidades-Estado podem ser consideradas como exemplos de estruturação do poder, pois por serem de pequena dimensão, admitiam que a população participasse diretamente da política por meio de um sistema representativo. No caso de Roma, o senado, em alguns momentos, pode ser considerado o representante do povo, quando confrontado com o imperador como representante do Estado. Nestes dois casos, ainda há uma distância ao que em tempos posteriores possa ser chamado de representação autêntica da vontade do povo.⁶

Na Idade Média se visualiza o surgimento das facções – constituídas por pessoas com ideias afins, interesses coincidentes ou originadas da mesma região – que podem ser consideradas como instituições precursoras da representação política. Estas funcionavam semelhantemente aos partidos, em destaque, pode-se citar os clãs italianos no período renascentista que realizavam as reuniões dos Deputados das Assembleias Revolucionárias e também os comitês que organizavam reuniões censitárias e as organizações populares das democracias modernas.⁷

O que se tem de concreto a respeito do seu surgimento é que eles surgiram no ano de 1832, século XIX, na Inglaterra durante sua reforma eleitoral. Nesse momento de surgimento o absolutismo estava em processo de decadência e a participação da população na cidadania era cada vez maior. Diante deste contexto, os partidos políticos ligavam o exercício do poder a vontade da população, pois exerciam forte influência nas decisões tomadas por quem estava no topo do poder.

Outro fator determinante para o nascimento dos primeiros partidos políticos foi a necessidade da burguesia em elaborar novas formas de atuação política que permitissem sua atuação, desta forma associando a força do capital financeiro à conquista de postos no poder, possibilitando conflitos com a nobreza, que era detentora do poder sem o ter conquistado pela vontade popular.

Max Weber definiu partidos políticos da seguinte forma:

⁶ PUGLIESE, Mariza Castro. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006. pp. 23-32.

⁷ RABELO FILHO, Bejamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 20.

Partido político é uma associação que visa um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja pessoal, isto é, destinado a obter benefícios, poder, e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente.⁸

E no decorrer do século XX os partidos políticos passaram a ter protagonismo fundamental em todos os sistemas de governo, indo desde os regimes democráticos aos regimes autoritários e totalitários. Este protagonismo se caracteriza pelo fato de serem responsáveis pela comunicação da vontade popular com o exercício de poder.

2.2 Sistemas partidários

Os conceitos de sistemas eleitorais e sistemas partidários não se confundem. Os sistemas eleitorais determinam as regras de como serão realizadas as eleições e assim se definir, através do voto, quem serão os eleitos. Os sistemas partidários representam o conjunto de partidos políticos, aqui o enfoque básico é com a quantidade de partidos existentes.

Em se tratando de sistemas partidários, cada nação é soberana para decidir internamente por qual destes deve adotar. Existem vários sistemas partidários, entre os quais se destacam o bipartidário, o multipartidário e o sistema de partido único.⁹

No bipartidarismo há uma disputa acirrada, entre duas únicas forças, notadamente antagônicas, pela maioria absoluta dos cargos no poder. Aquele lado que logra êxito consegue governar sozinho. Porém o mau desempenho no exercício governamental fortalece o lado ora derrotado na próxima disputa, possibilitando a rotatividade entre estas duas correntes no poder.

O multipartidarismo tem por base a presença de três ou mais partidos concorrendo pela disputa do poder. Simpatizantes deste sistema partidário o defendem como sendo a melhor forma de angariar e representar diversas correntes de opinião. Aqui se torna viável que as minorias adquiram uma representatividade que seria improvável de conseguir em outro num bipartidarismo, ou muito menos num partido único.

⁸ WEBER, Max, 1959 apud RODRIGUES. Lucas de Oliveira. **Partido político**. 2016. Brasil Escola. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/partido-politico.htm>>. "Acesso em: 09/11/16".

⁹ SARTORI, Giovani. **Partidos e sistemas partidários**. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/sistemas-partidarios>>. "Acesso em: 25/04/17".

O partido único, ou totalitário, representa a figura do autoritarismo ao considerar que o Estado só permite a existência de um único partido. Conseqüentemente, este partido existente tem o poder de vetar qualquer movimentação de criação de outro partido que possa trazer alguma rivalidade da busca pelo poder.

Carlos Eduardo Sell traz o seguinte alerta a respeito de sistemas partidários:

No contexto de sistemas partidários, embora a divisão nesses sistemas em três categorias (unitário, bipartidário e multipartidário) seja muito conhecida, há a necessidade de superar a mera contagem de partidos existentes – e de distingui-los dos partidos relevantes – e ainda qualificar a dinâmica de cada um destes sistemas levou os pesquisadores a um maior aprofundamento da questão.¹⁰

A abordagem enfatiza o privilégio, destacado por diversos cientistas políticos, em identificar nos partidos políticos o desempenho eleitoral, e, também, a visualização do nível de competição em cada sistema partidário.

2.3 Evolução dos partidos políticos no Brasil

No Brasil os partidos políticos fazem parte de nossa história há mais de cento e sessenta anos. Desde esse período até os dias atuais somam-se mais de duzentos partidos por aqui criados, curiosamente esses partidos não tem longa durabilidade, isso pode ser comprovado pelo fato de não existir nenhum partido político centenário no Brasil.

Em pesquisa realizada nos bancos de dados do TSE, verifica-se que existem, atualmente, trinta e cinco partidos políticos – DEM, NOVO, PC do B, PCB, PCO, PDT, PEN, PHS, PMB, PMDB, PMN, PP, PPL, PPS, PR, PRB, PROS, PRP, PRTB, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSDC, PSL, PSOL, PSTU, PT, PT do B, PTB, PTC, PTN, PV, REDE e SD – regularmente registrados no Brasil. Onde o mais antigo deles, o PMDB, consta como registrado em 30 de junho de 1981, e o partido mais recentemente registrado, o PMB, possui seu registro em 29 de setembro de 2015.¹¹

Diferentemente do que aqui ocorre, nos Estados Unidos os dois principais partidos políticos que se alternam no poder datam mais de cem anos de sua criação,

¹⁰ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política**: a política e a sociedade na modernidade tardia. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

¹¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. **Partidos políticos registrados no TSE**. 2017. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. “Acesso em 17/04/17”.

sendo que o Partido Democrata foi fundado no ano de 1790 e o Partido Republicano foi fundado no ano de 1837.¹²

Na história brasileira, há quatro períodos que facilitam a melhor compreensão acerca da presença dos partidos políticos e antes destes chegarem ao patamar que ocupam atualmente, são eles: o período imperial (1824-1889); a República Velha (1889-1930); a “era Vargas” (1930-1937); e o Estado Novo (1937-1945).

2.3.1 *Os partidos políticos no Império*

O partidarismo no Brasil inicia-se nesse período, porém sem estar positivado no ordenamento jurídico vigente. É no ano de 1831 que, de acordo alguns pesquisadores, foi fundado o Partido Liberal, primeiro partido político brasileiro, alguns anos após, no decorrer do ano de 1838, foi fundado o Partido Conservador.¹³

Estes partidos, que não estavam presentes nem na Constituição vigente nem nas leis imperiais, funcionavam como associações geradas com base em interesses de determinados grupos, que detinham algum poder econômico, como por exemplo, grupos de comerciantes, proprietários rurais, intelectuais, etc. A política nesta época não era um assunto a ser tratado por todas as classes sociais da população, era um assunto de conhecimento apenas nas elites.

Pelo perfil desses grupos não se visualizava a finalidade de se representar a vontade do povo no poder, e que esses grupos políticos, chamados de partidos, buscavam nesta época era o poder. As diferenças entre um partido e outro giravam em torno de inimizades, na maioria das vezes entre famílias rivais.

O partido conservador defendia um regime focado em dar muito poder a monarquia, e retirar a autonomia das províncias. Já o partido liberal era simpatizante de uma maior autossuficiência provinciana somada com o fortalecimento do parlamento.¹⁴

No final deste período, no ano de 1870 foi fundado o Partido Republicano, e este teve uma atuação fundamental para transição de império para república. Depois disso, no período republicano veio a sofrer dificuldades em sua atuação, devido à mentalidade republicana que se tornou federalista e anti-partidária em caráter

¹² FERNANDES, Cláudio. **História dos partidos republicano e democrata dos EUA**. Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia-da-america/historia-dos-partidos-republicano-democrata-dos-eua.htm>>. “Acesso em 09/11/16”.

¹³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 93.

¹⁴ FABER, Marcos. **História dos partidos políticos no Brasil**. 2010. Brasil. Disponível em: <http://www.historialivre.com/brasil/partidos_politicos.pdf>. “Acesso em 09/11/16”.

nacional, que veio a extinguir todos os partidos existentes, fragmentando o Partido Republicano, assim como os demais partidos existentes, em unidades regionais.¹⁵

2.3.2 *Os partidos políticos na República Velha*

Assim como no período imperial, os partidos políticos também não estão presentes na Constituição Republicana de 1891. Possuindo muita semelhança com o seu período antecessor, pois funcionavam como instrumentos de expressão e de dominação, tendo uma leve diferença por atuar regionalmente, nas chamadas oligarquias estaduais.

Esse esboço de partido político, oriundo do império, ao invés de sofrer uma evolução positiva sofreu um revés com a proibição de sua existência, ocasionado pelo antipartidarismo somado ao caráter regional das organizações partidárias. Por isso, passam a existir apenas partidos com atuação estadual e municipal.

Neste sentido, verificamos as lições da professora Mariza Pugliesi:

Os partidos da Primeira República eram organizações partidárias regionais, que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas locais. Impedido de ter denominação nacional, graças ao princípio federativo, o Partido Republicano adotou denominações estaduais e municipais.¹⁶

A transição para um novo modelo veio a iniciar-se no ano de 1922, quando foi realizado um congresso que objetiva-se criar o Partido Comunista, que pouco mais de duas décadas depois (1946), veio a disputar eleições presidenciais. Este se organizou dentro da legalidade, e nos termos do Código Civil recebeu a denominação de pessoa jurídica. Seu segundo congresso foi realizado em 1925, já num período de semilegalidade e sem que essas reuniões ocorressem na clandestinidade. Já em 1927 organizou-se para disputar as eleições, e nestas já obtendo êxito, pois conseguiu eleger dois representantes no Conselho Municipal do Distrito Federal.¹⁷

¹⁵ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 222.

¹⁶ PUGLIESE, Mariza Castro. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006. p. 95.

¹⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974. p. 99.

2.3.3 *Os partidos políticos na “era Vargas”*

O ponto positivo deste período histórico para os partidos políticos é a promulgação do primeiro Código Eleitoral no Brasil através do Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Nesta legislação, em seus artigos 99 e 100 se positivava a existência e o funcionamento dos partidos políticos.

Este decreto considerava duas espécies de partidos: os partidos permanentes que se enquadrava no artigo 18 do Código Civil para adquirir personalidade jurídica; e os partidos provisórios, estes, sem adquirir personalidade jurídica, eram formados às vésperas do pleito e de forma transitória com o único intuito de disputar as eleições, depois disso eram dissolvidos.

A chamada “era Vargas” gerou uma expectativa de um novo tempo onde às reformas que a nação necessitava, tais como a harmonia de poder nas esferas municipais, estadual e federal; o fim do coronelismo e conseqüentemente o fim de voto de cabresto; entre outros; seriam realizadas. E de fato no início foi positivo para o momento político do país, pois aqui surgia uma legislação social com sufrágio direto, secreto e universal, a criação da justiça eleitoral e a representação proporcional. A frustração do povo nessa época foi à gradativa substituição da participação popular por um governo ditatorial.

Um dado importante neste momento histórico foi à criação do Partido Integralista, constituído a partir de ideias fascistas, deixando de ser regionalista para ter uma organização nacional e ser legalmente reconhecido pelo regime vigente. Este partido foi responsável, em 11 de maio de 1938, por tentar depor, sem sucesso, Getúlio Vargas do poder, orquestrando um ataque ao Palácio do Governo.¹⁸

2.3.4 *Os partidos políticos no Estado Novo*

Aqui neste período, que mesmo pertencente a “era Vargas” faz-se necessário destacá-lo, ocorre um hiato em nossa vida partidária, ocasionado pela implantação da ditadura Vargas, inspirada em ideais fascistas. Nesse lapso temporal a pluralidade partidária é extinta e nenhum partido político é criado, o que se tinha no país era um exército fortalecido, servindo de braço forte, combatendo a resistência,

¹⁸ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 223.

a serviço do Presidente Getúlio Vargas que mandava e desmandava na vida política do Brasil.¹⁹

O único grupo político tolerado era o AIB – Ação Integralista Brasileira – considerado o partido único, que era formado por importantes membros do governo e integrantes das Forças Armadas. Por ser partido único, e, além disso, ser recheado de apoiadores de Getúlio Vargas possuía o privilégio de ter o seu funcionamento permitido. Felizmente, esta situação não foi duradoura, pois o governo vigente não abria aos integralistas o espaço desejado. Com esta insatisfação com o então Presidente da República em ceder espaço no governo os integralistas tentaram, sem sucesso, chegar ao poder através da força. Após ser derrotado, o AIB foi banido do Brasil.

Devido à derrota do nazismo alemão e do fascismo italiano na II Guerra Mundial, o Estado Novo, em decadência, voltou-se para a democracia, elaborando e decretando no dia 28 de maio de 1945 o novo Código Eleitoral (Lei nº 7.586/45). Este novo texto legal inovou ao dar aos partidos políticos âmbito nacional, tornar a candidatura partidária obrigatória, adotou a representação proporcional, e, por ultimo, deu ao seu registro caráter nacional.

Posteriormente, na redemocratização do país, a Constituição Federal de 1946 preservou as conquistas do Código Eleitoral promulgado no ano anterior.

A sequência dessas conquistas pode ser explicitada por Celso Ribeiro de Bastos:

Até 1965, houve um processo constante de fortalecimento dos partidos resultando em uma maior identificação entre as cúpulas e as bases partidárias. Houve, entretanto, uma quebra brusca nesta ascensão, com a edição do Ato Institucional nº 2, que extinguiu os partidos existentes, exigindo condições que viabilizaram a existência de apenas dois partidos: Arena e o MDB.²⁰

Como se percebe nas palavras do autor, formou-se no Brasil um bipartidarismo, representado por uma direita capitalista e conservadora na Arena e uma esquerda comunista e liberal no MDB. Estes dois partidos deram origem à maioria dos partidos políticos existentes na atualidade.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. pp. 411-412.

²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 278.

2.4 Os partidos políticos na contemporaneidade

Os partidos políticos, atualmente, possuem o status de pessoa jurídica de direito privado, esta conquista vem desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que os positivou em seu artigo 17. Anteriormente, os partidos eram regidos pela Lei nº 5.682/71 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos -, neste regime jurídico tinham como personalidade jurídica o direito público interno. Em 19 de setembro de 1995 foi promulgada a Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – que revogou a legislação anterior e ficou responsável por organizar e regulamentar o funcionamento dos partidos políticos.²¹

Como dito anteriormente, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, de acordo com o que está positivado em nosso ordenamento jurídico e conforme entendimento majoritário em nossa doutrina. Porém, há uma parte minoritária da doutrina, que merece ser lembrada por criticar este fato, ao entender que quando os partidos políticos recebem recursos do fundo partidário para seu funcionamento e também por serem indispensáveis para conquista de mandatos nos poderes executivo e legislativo, não devem ter o tratamento de direito privado. A posição divergente de Roberto Amaral e Sergio Sérvulo pode ser visualizada a seguir:

No Brasil, os cargos políticos nos poderes legislativo e executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante inscrição partidária (art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal). Portanto sem o concurso dos partidos não há como organizar e desempenhar funções estatais. Na democracia moderna, não há poder estatal se não há partido político. Ressalta daí a natureza pública do partido.²²

Respeitado o posicionamento divergente, que também é acompanhado pela professora Maria Helena Diniz²³, ao obedecer a Constituição Federal, que é a nossa lei maior, acompanho o posicionamento majoritário da doutrina no sentido que os partidos políticos são regidas pelo direito privado.

Podendo ainda ser admitido um posicionamento intermediário de que o partido político é dotado de natureza complexa, que transita entre uma esfera puramente privada e a própria esfera pública. A justificativa estaria contida no fato de os partidos políticos exercerem a função de mediação entre o povo, resguardado

²¹ BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. pp. 357-358.

²² AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 607-608.

²³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 119.

pelo direito privado, e o Estado, tutelado pelo direito público, no processo de formação de vontade política.²⁴

O requerimento de registro dos partidos políticos é feito em Brasília-DF, no cartório de registro civil das pessoas jurídicas, conforme as demais pessoas jurídicas do direito privado, com as exigências específicas que sejam feitas na capital federal e obediência aos requisitos legais. Após conquistar todos os requisitos do art. 8º da Lei nº 9.096/95 os partidos políticos são obrigados a registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. A partir daí estão aptos a funcionar e receber recursos oriundos do fundo partidário.

Devido ao regime democrático de direito e o pluripartidarismo adotados pela constituição vigente, a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos é livre, e não necessita de autorização do Estado. O que é imprescindível é que eles tenham caráter nacional, não utilizar sua estrutura com fins paramilitares, sejam proibidos de receber recursos de governo estrangeiro ou entidades subordinados a estes, prestem contas à Justiça Eleitoral e tenham seu funcionamento parlamentar de acordo com a lei.²⁵

Quanto ao seu funcionamento, a norma constitucional garante aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. São requisitos obrigatórios nos estatutos partidários às normas referentes à fidelidade partidária e das disciplinas partidárias.

Ao compararmos com a Argentina, o conceito de partidos políticos lá é bem semelhante ao existente no Brasil. A diferenciação em relação a nossa legislação é a quantidade de membros que devem estar filiados, que são apenas quatro mil e presentes em apenas um distrito – equivalente aos nos Estados Federados –, porem para poder pleitear a presidência da república, esta distribuição precisa estar presente em pelo menos cinco distritos, considerando-se que na Argentina existem vinte e quatro distritos.²⁶

Quando esta comparação é feita com os Estados Unidos, a diferenciação se dá pelo pala função exercida pelos partidos políticos. Neste país, os partidos não

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 898.

²⁵ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. pp. 284-286.

²⁶ PEREIRA, Jeferson Botelho. **Partidos políticos: um estudo da evolução comparativa entre Brasil e Argentina**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39935/partidos-politicos-um-estudo-da-evolucao-comparativa-entre-brasil-e-argentina>>. "Acesso em 08/03/17".

obedecem a uma determinada filosofia política, seu empenho está em registrar votos, conquistar o poder, selecionar candidatos, eleger congressistas e obter empregos. Não é dada a devida importância à fidelidade partidária como requisito para de distinguir um candidato do outro, tendo sua funcionalidade apenas no período eleitoral, depois disso, seu protagonismo é afastado.²⁷

Como se pode observar, os partidos políticos são, como operadores políticos em um regime democrático, os principais protagonistas. Porém, não são os únicos, sendo até mesmo saudável a existência de outras vias para a tutela de interesses setoriais. São exemplos disto às associações e grupos de pressão.²⁸

²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. pp. 402-405.

²⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 276.

3 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Consequência da filiação partidária, que é um requisito essencial para qualquer cidadão disputar as eleições, a fidelidade partidária, positivada no artigo 17, § 1º da Constituição Federal e nos artigos 23 a 26 da Lei nº 9.096/96, é o instrumento garantidor da titularidade dos partidos políticos, participando conjuntamente com o filiado eleito do exercício das atividades concernentes ao mandato eletivo. Desta forma, evitando que o candidato de determinado partido o abandone após lograr êxito em uma eleição, pois se isto fizer, com as devidas ressalvas dos casos previstos em lei, sofrerá a penalidade da perda de seu mandato.

A Constituição Federal prevê os casos para extinção e cassação do mandato parlamentar no seu art. 55. O ônus da perda do assento no parlamento por infidelidade partidária estaria indiretamente ligada ao inciso V deste artigo que fala em perda do mandato por decretação da justiça eleitoral nos casos previstos nesta constituição.

O professor Celso Ribeiro de Barros define a fidelidade partidária da seguinte forma:

Chama-se de fidelidade ao dever dos parlamentares federais, estaduais e municipais de não deixarem o partido pelo qual foram eleitos, ou de não se oporem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos da direção partidária, sob pena de perda do mandato por decisão proferida pela Justiça eleitoral.²⁹

É bem verdade que para existência de um partido político faz-se necessária a presença de cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, pois sem estes o partido político não existiria, de modo que não seria possível uma pessoa jurídica, seja ela de direito público ou privado, ocupar um cargo eletivo. Na verdade, quem detém o direito de ocupá-lo é o membro filiado deste partido que disputou, com sucesso, a eleição para aquele mandato. Portanto, o partido político é tão necessário ao filiado, quanto o filiado é ao partido.

Existem posicionamentos a favor e contra a fidelidade partidária. Para as pessoas favoráveis a fidelidade partidária o argumento é que esta fortalece a ligação entre a vontade do eleitorado e o exercício do mandato eletivo por seu representante. Já os opositoristas, se posicionam em alegar que a fidelidade

²⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 278.

partidária propicia a uma espécie de ditadura dos partidos políticos, onde as burocracias não eleitas ganham poder em prejuízo de parlamentares respaldados pela vontade popular.³⁰

A fidelidade partidária explicita o protagonismo e o prestígio dos partidos políticos no sistema político brasileiro. Ao disponibilizar aos seus filiados uma estrutura indispensável à disputa de uma eleição, em contrapartida, seus membros são obrigados a seguir as normas e diretrizes previamente contidas no Estatuto.

Logicamente, o partido não pode extrapolar obrigações não presentes em seu Estatuto, fazendo, serão abertos precedentes geradores de infidelidade partidária que farão com que a Justiça Eleitoral entenda que não é caso de perda de mandato do candidato, e conseqüentemente, mantendo-o no cargo. Tais motivos serão cuidadosamente analisados no tópico a seguir.

O entendimento do STF a respeito da infidelidade partidária se baseia no fato de que o abandono de legenda gera a extinção do mandato parlamentar, excetuadas as situações específicas em lei, sob a competência para julgamento pela justiça eleitoral. Portanto, no regime da democracia partidária os titulares de cargo eletivo recebem este mandato tanto através dos eleitores por meio do voto, quanto dos partidos políticos que lhes proporcionam a estrutura para a disputa da eleição. Sendo assim, a representação exercida é ao mesmo tempo popular e partidária.³¹

3.1 Dos motivos que geram infidelidade partidária

A desobediência ou o não enquadramento às deliberações contidas nos estatutos partidários gera a infidelidade partidária. E esta proporcionará aos partidos políticos a aplicação de sanção aos seus filiados, sendo a mais grave a exclusão dos quadros partidários. A manifestação deste ato pode ser executada de duas formas: pela oposição as diretrizes estabelecidas no estatuto partidário ou pelo apoio, seja ele ostensivo ou disfarçado a candidatos de outros partidos.³²

A consequência mais danosa da expulsão será a consequente perda do mandato eletivo, caso este membro o esteja exercendo, salvo se o motivo que o fez agir contrariamente as deliberações partidárias sejam consideradas como justa

³⁰ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 287.

³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1035.

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.386.

causa. O art. 22-A, parágrafo único, da Lei 9.096/95, com a nova redação dada pela Lei 13.165/15, responsável pela reforma eleitoral em 2015, preveem as hipóteses de justa causa que preservará o direito do indivíduo continuar a exercer seu mandato parlamentar, são elas: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal; e, mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Antes da vigência da Lei 13.165/15 a fusão/incorporação e a criação de novo partido figuravam como hipóteses de justa causa.

Além disso, foi editada pelo Tribunal Superior Eleitoral a Resolução 22.610/07 que disciplina o processo referente à perda do mandato eletivo e a justificação da desfiliação partidária. Esta resolução ao invés de definir o conceito de ausência de justa causa, opta por ratificar o disposto do art. 22-A da Lei 9.096/95 que traz o rol dos motivos que configuram a justa causa.³³

No processo de desfiliação partidária que dará origem a perda de cargo eletivo o partido, no prazo de 30 dias, contados da data de desfiliação, exercerá o direito de ação, e, sendo omissos neste período, terão os demais legitimados interessados a faculdade de ingressar com tal ação nos 30 dias subsequentes. Já em relação ao mandatário, este também terá a opção de pleitear perante a Justiça Eleitoral a configuração da justa causa na prática da infidelidade partidária como forma de defesa da continuidade do seu mandato.³⁴

As divergências entre os detentores de mandatos eletivos e as determinações partidárias motivam a infidelidade partidária. A consequência disso são os embates judiciais visando à titularidade do assento parlamentar. Quando o partido extrapola os limites de sua atuação o ocupante do cargo eletivo pode alegar a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, ou ainda grave discriminação pessoal para que seja configurada a justa causa, e desta forma o poder judiciário lhe conceda a manutenção do mandato. Fora das previsões legais não se configurará a justa causa, e neste caso a solução da controvérsia será favorável ao partido político.

Diante do exposto, o posicionamento do STF a respeito da justa causa na infidelidade partidária dá uma orientação às demais instâncias do poder judiciário de

³³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 275.

³⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 104-105.

como proceder a um julgamento uniforme na controvérsia entre a atuação partidária e seus limites, para no caso de rompimento entre o partido e seu membro filiado se determinar quem preenche os aspectos legais permanecer na titularidade do mandato eletivo.

3.2 Da mudança de legenda partidária

Quando há um distanciamento entre o que é proposto pelo partido e o seu filiado, a tendência natural é a mudança de legenda partidária. O ordenamento jurídico brasileiro prevê regras para que essa mudança seja feita. Mesmo existindo diversos críticos a possibilidade de migração de um partido para outro durante o mandato eletivo.

Essa opinião leva em conta a falta da justa causa, que de fato modifica a vontade demonstrada pelo eleitorado ao eleger seus representantes na titularidade de um assento parlamentar. Porém, a justa causa sendo configurada, a migração partidária é uma ferramenta para que o parlamentar possa cumprir as promessas feitas no período eleitoral e no qual a população creditou o seu voto.

O argumento da justa causa é válido quando a população tem plena compreensão do funcionamento do sistema eleitoral no qual ela participa com o voto. No caso específico do ordenamento jurídico brasileiro, um elevado percentual da sociedade, devido ao baixo grau de escolaridade, não conhece muito bem o procedimento de uma eleição. Em consequência disso, muitas vezes o eleitor não tem noção de quem ele realmente está elegendo. E, na prática, a justa causa pode funcionar como um instrumento de perpetuação no poder para aquelas pessoas que atingem o poder atendam a seus interesses pessoais, passando por cima de ideias que se propôs a defender ao filiar-se a uma agremiação política.

Antes de se ingressar em uma nova legenda, faz-se necessário o desligamento do partido o qual é filiado. Em obediência a legislação vigente, a desfiliação deve ser comunicada, por escrito, ao órgão partidário municipal do qual o cidadão é filiado e ao juiz eleitoral da circunscrição em que constar como escrito, e, após dois dias o vínculo estará extinto. O silêncio tecnicamente não retira o vínculo do membro filiado com o partido. Além disso, a desfiliação é automática quando o filiado morrer, perder seus direitos políticos, for expulso ou ainda, se existir outras

formas previstas no estatuto, com comunicação obrigatória ao atingido no prazo de quarenta e oito horas a decisão.³⁵

Houve uma tentativa, através da ADI 1.465 de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, de tornar o art. 22 da Lei 9.096/95, que trata da temática da mudança de legenda partidária, inconstitucional. Porém, tal tentativa foi frustrada, tendo o STF o entendimento que a autonomia partidária não se dá a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles.³⁶

Ainda a respeito da autonomia partidária, esta deve estar subordinada a princípios presentes, de forma expressa ou até mesmo implícita, no texto constitucional. O especial destaque deve ser dado à soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Ao se filiar a um novo partido sem retirar o vínculo com o partido com o qual já mantinha um vínculo de filiação, a dupla filiação partidária, que é vedada pela legislação eleitoral brasileira, ficaria configurada. Desta forma, ambas as filiações considerar-se-iam nulas para todos os efeitos.

Portanto, para o ingresso em um partido político, não se é permitido nenhum tipo de vínculo com outra agremiação partidária. Caso contrário, nula esta filiação, com a consequência da impossibilidade de se disputar ou ocupar um cargo eletivo.

3.3 Da justa causa

A justa causa é a garantia legal dada ao detentor do mandato eletivo de manter-se no exercício de seu cargo caso necessite mudar de partido por um dos motivos previsto no art. 22-A, parágrafo único da Lei 9.096/95.

O TSE, através da consulta nº 1398, passou a adotar o entendimento de que o parlamentar que se desfiliar do partido que concorreu à eleição, sem comprovação de justa causa, viola o princípio constitucional da fidelidade partidária, consequentemente, será punido com a perda de seu mandato.³⁷

³⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 100.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 896.

³⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012. pp. 1078-1079.

O STF, por meio do MS nº 23.405/04 de relatoria do ministro Gilmar Mendes, confirma o entendimento da possibilidade de perda do mandato parlamentar via infidelidade partidária, que está fora das hipóteses previstas no art. 55 da CF/88.³⁸

Já o MS nº 27.938/10, do STF, cuja relatoria foi do ministro Joaquim Barbosa prevê que o reconhecimento da justa causa para migração de um partido para outro afasta o ônus da perda de mandato eletivo. Em contrapartida, não haverá transferência para o novo partido o direito de sucessão a vaga.

Como mencionado anteriormente, os motivos da justa causa, antes da Lei 13.165/15 entrar em vigor eram: a incorporação ou a fusão do partido; a criação de um novo partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal. Depois que esta lei entrou em vigor a justa causa se efetiva com: a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário; a grave discriminação pessoal; e, a mudança de partido durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição ao término do mandato vigente.

Com essa nova mudança na norma, deixou de ser justa causa a incorporação, fusão e criação de novo partido. Em contrapartida, se incluiu a mudança de partido dentro deste lapso temporal.

Com base nesta norma, é dada a opção ao titular do cargo eletivo pleitear, perante a justiça eleitoral, a declaração de existência de justa causa como fonte de seu desligamento da organização partidária com a qual não mais pretende manter vínculo. Sendo assim, não se faz necessário esperar que o partido político, o Ministério Público ou um terceiro interessado proponha a ação de perda de mandato para que ele possa se defender. Se antecipando a isso, e, sem prejuízo de se ouvir a parte oposta, ele terá reconhecido, do órgão judicial competente, um direito que pertence, logicamente em caso de êxito em seu pedido.

Esta é a única possibilidade de sem deixar a agremiação política sem o prejuízo da parca do mandato. O legislador fez a opção por, ao invés de definir a ausência de justa causa, determinar, em rol taxativo, os motivos geradores da justa causa.³⁹

³⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. pp. 476-477.

³⁹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 291.

É bem verdade que a Constituição Federal dá poderes aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, conforme o art. 17, § 1º, no entanto, ao fazer isto, os partidos devem obedecer a alguns preceitos legais, entre os quais a justa causa. Estas limitações evitam que os partidos políticos editem normas que funcionem como ditadura partidária. E assim, haverá uma maior eficiência para garantir a soberania da vontade popular demonstrada nas urnas.

Aplicando-se o princípio da segurança jurídica, que é um princípio implícito presente em diversos trechos da carta magna, especialmente no art. 5º, XXXVI, a justa causa por está positivada na lei, ganha o status de direito adquirido, e, deverá, obrigatoriamente, ser levada em consideração, por força deste princípio constitucional, quando um cidadão se vê obrigado a migrar sua filiação partidária para outra agremiação política.

Na Resolução 21.610/07 do TSE, que disciplina o processo da ação de decretação de perda do cargo eletivo ocasionado pela desfiliação partidária sem justa causa, proporciona a possibilidade de ajuizamento de ação pleiteando a declaração de justa causa de acordo com ser art. 1º, § 3º. Em suma, o detentor de mandato eletivo que pretende deixar o partido, sob a alegação da justa causa tem a possibilidade de, antecipadamente, pedir a Justiça Eleitoral o reconhecimento e a declaração de uma ou mais causas que configurem a justa causa, para assim, deixar o partido sem o ônus da perda do mandato. Outra circunstância que pode ocorrer é o partido autorizar, espontânea e voluntariamente, a migração do filiado, no decorrer de um processo judicial, e desta forma, não há de se falar em infidelidade partidária, muito menos em perda do assento parlamentar.⁴⁰

No embate judicial entre o partido político e o membro filiado dissidente serão garantidas as partes o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Este é um momento adequado para, ambas as partes, trazerem aos autos as provas que a justa causa estaria configurada ou não. Caso não sejam arguidos, estes princípios constitucionais também perderiam a sua plenitude, e, conseqüentemente seriam violados.

⁴⁰ BRAGA, Flávio. **A justa causa para desfiliação partidária**. 2013. Brasil. Disponível em: <<http://www.blogsoestado.com/flaviobraga/2013/10/23/justa-causa-para-desfiliacao-partidaria-2/>>. "Acesso em 02/09/17".

Segundo a ADI 5.081/15 de relatoria do ministro Roberto Barroso a perda de mandato por infidelidade partidária não se aplica ao majoritário. A justificativa se dá pelo fato que as características deste sistema enfatizem a figura do candidato, fazendo com que a perda do mandato por mudança de partido do titular do mandato eletivo frustrasse a vontade do eleitor, e, em consequência, acabe por violar a soberania popular. Diferentemente do que ocorre no sistema proporcional, onde a ênfase nos votos conquistados pelos partidos torna a fidelidade partidária importante na garantia que as opções políticas dos eleitores sejam preservadas.

4 DA ATUAÇÃO PARTIDÁRIA

A atuação partidária pode ser em nível nacional, estadual ou municipal, esta competência será dada de acordo com a existência de órgãos de direção regularmente válidos (diretório ou comissão provisória) em âmbito de cada um desses entes.⁴¹

Segundo João Hélio Reale da Cruz:

Os partidos políticos, nas principais nações democráticas, atuam como âmbito no qual os indivíduos participam da formação da vontade do Estado, uma vez que os candidatos no sistema representativo estão vinculados aos partidos políticos ali existentes.⁴²

Por possuírem a exclusividade, dentro do sistema eleitoral brasileiro, de disputa pelo sufrágio universal, os partidos políticos são responsáveis por organizar e estruturar a competição em busca dos mandatos eletivos no poder executivo e no poder legislativo. Dentre suas atribuições podemos destacar: a elaboração e estruturação do programa partidário que trará as diretrizes a serem seguidas pelos membros filiados que disputarão a eleição; a escolha, dentro de seus quadros de filiação, das pessoas que irão participar do pleito; as estratégias para formulação de chapas e coligações; como serão distribuídos, entre os candidatos, os recursos públicos e privados arrecadados para gastos durante o período eleitoral.⁴³

Os partidos políticos, através de seus órgãos de direção nacional, tem garantido o pleno acesso ao cadastro de eleitores na justiça eleitoral referentes às informações constantes de seus membros filiados.

A emenda constitucional nº 52/2006 trouxe reforço significativo à autonomia dos partidos políticos, dando nova redação ao § 1º do art. 17 da CF/88, inserindo no âmbito da autonomia partidária, a liberdade para que os partidos optem pelos seus próprios critérios de escolha e o regime adotado pelas suas coligações, sem a necessidade de obriga-los a vinculação entre as candidaturas nas esferas nacional, estadual, distrital ou municipal.

⁴¹ BRANCO, Adriana Lima Velame. **O papel dos partidos políticos no Estado democrático brasileiro**. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/o-papel-dos-partidos-politicos-no-estado-democratico-brasileiro>>. “Acesso em 23/04/17”.

⁴² CRUZ, João Hélio Reale da. **A função do partido político no regime democrático**. 2016. Brasil. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16762>. “Acesso em 17/04/17”.

⁴³ BRAGA, Maria do Socorro de Souza. **Como atuam os partidos políticos no Brasil**. 2010. Brasil. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/socorro10.pdf>>. “Acesso em 06/04/17”.

No tocante ao seu funcionamento parlamentar, não se é possível que a lei estabeleça cláusula de desempenho, capaz de configurar o desnaturamento da sobrevivência do partido político. Segundo o entendimento do STF, através da ADI nº 1.351/DF e da ADI nº 1.354, ambas de relatoria do ministro Marco Aurélio, a previsão referente à competência do legislador ordinário para deliberar sobre o funcionamento parlamentar não se admite a ponto de sacrificarem-se os princípios constitucionais, em destaque o pluripartidarismo, e inviabilizar esse funcionamento, acabando com as bancadas dos partidos com o menor número de cadeiras parlamentares, e conseqüentemente, impedindo estes de fazer parte de Mesas Diretoras e de comissões.⁴⁴

4.1 Da elaboração do estatuto partidário

A elaboração do estatuto do partido político deve obedecer às previsões contidas nos arts. 3º, 14 e 15 da Lei 9.096/95. De acordo com a previsão do art. 3º, os partidos têm a competência para elaboração das normas que disciplinam sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Quanto à previsão contida no art. 14 da Lei 9.096/95, os partidos políticos possuem a liberdade para a fixação de seu programa, seus objetivos políticos, e confirma a previsão do art. 3º desta lei, em estabelecer sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Os estatutos são obrigados a contemplar, de acordo com o art. 15 da Lei 9.096/95, normas relativas ao nome, denominação abreviada, sede, formas de filiação/desfiliação, direitos e deveres, forma de organização e administração, definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários, duração de mandatos, processo de eleição dos seus membros, fidelidade partidária, processo de apuração de infrações, aplicação de penalidades, condições e forma de escolha de seus candidatos para as eleições, finanças, contabilidade, critério de distribuição dos recursos do fundo partidário e procedimento de reforma do estatuto.⁴⁵

⁴⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 274.

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 899.

4.2 Da filiação partidária

A filiação partidária, regulamentada nos arts. 16 a 22 da Lei 9.096/95, configura-se no momento em que um cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, adere a um programa partidário de uma determinada agremiação política regularmente registrada. A partir deste ato, o eleitor passa a integrar os quadros desta entidade política, devendo se submeter às previsões constantes no estatuto partidário, pelo qual, voluntariamente, acabou de ingressar.

Deferida a filiação partidária, o partido deverá fornecer ao novo membro filiado um comprovante de vinculação. Este deferimento se efetiva com o atendimento, por parte do cidadão, do atendimento as regras e requisitos determinados no estatuto partidário desta entidade política.⁴⁶

O acesso aos partidos políticos é possibilitado a todos os cidadãos, não sendo permitido, para tanto, qualquer tipo de discriminação, seja ela de raça, sexo, classe social, religião, profissão, procedência geográfica, entre outras. Todos os membros filiados de um determinado partido político possuem igualdade em seus direitos e deveres.⁴⁷

Em obediência ao art. 14, § 3º da Constituição Federal, a filiação partidária é condição indispensável de elegibilidade tanto no sistema majoritário quanto no sistema proporcional. Já o artigo 16 da Lei 9.096/95 traz como requisito de filiação o eleitor está em pleno gozo dos seus direitos políticos. E a lei das eleições, Lei 9.504/97, em seu art. 9º, por sua vez, traz como requisito para candidatura que o postulante ao cargo seja filiado a um partido político há pelo menos seis meses da data da eleição, podendo o estatuto partidário determinar um prazo maior como requisito de candidatura.⁴⁸

Quanto à previsão do art. 9º da Lei 9.504/97, a respeito do período para filiação do candidato ser de seis meses antes da data da eleição, esta redação foi dada pela Lei 13.165/15. Antes da entrada em vigor desta lei, este prazo de filiação partidária era de um ano antes da referida eleição.

⁴⁶ MELO, Henrique. **Direito eleitoral para concursos**. 2. ed. São Paulo: Método, 2010. pp. 131-133.

⁴⁷ BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 366.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. **Filiação partidária**. 2017. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/filiacao-partidaria>>. "Acesso em 17/04/17".

4.3 Dos limites da atuação partidária

É bem verdade que o partido político tem caráter nacional em sua atuação. O instrumento legal adequado para exercê-la é o que está previsto em seu programa e estatuto partidário. Porém, de acordo com o art. 17, II da Constituição Federal, é vedado qualquer tipo de financiamento ou subordinação a entidades e governos estrangeiros.

Por seu turno, os partidos políticos têm a obrigatoriedade de ter caráter nacional. Conseqüentemente, é vedada a criação de partidos regionais, empenhados apenas na defesa de interesses locais. Os partidos necessitam estar representados na maioria dos entes estaduais da federação, com suas propostas englobando interesses relativos a toda a nação. Caso contrário, a criação de partidos regionais funcionaria como uma afronta à federação, que possui em sua formação a união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, estimulando a separação entre estes entes federados, hipótese esta que é vedada pela Carta Magna.⁴⁹

Mesmo que a Constituição Federal garanta aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, outra limitação a essa garantia é a vedação a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. Esta proibição está presente no art. 17, § 4º do texto constitucional.

Outra vedação aos partidos políticos é a omissão na prestação de contas à justiça eleitoral, que tem como maior objetivo evitar o abuso de poder econômico. Mesmo sendo pessoa jurídica de direito privado, os partidos recebem, de acordo com o art. 17, § 3º da Constituição Federal, recursos do fundo partidário, e por esses recursos serem de origem pública foi dada a justiça eleitoral a competência para fiscalizá-los.

Um princípio constitucional importante de ser tratado, que não é absoluto é o princípio da liberdade partidária, que garante aos partidos políticos a livre criação, fusão, incorporação e extinção. O motivo deste princípio não ser absoluto é o fato de que a própria Constituição Federal garante o respeito à soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Então, antes de serem criados, fundidos, incorporados ou extintos, estes aspectos

⁴⁹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. pp. 285-286..

precisam ser respeitados, sem prejuízo dos demais direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.⁵⁰

A ADI 1.465, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, traz importante entendimento a respeito da autonomia partidária, no sentido de que não pode ser estendida ao ponto de atingir a autonomia de outro partido, enfatizando que cabe a lei criar regulamentação nas relações entre dois ou mais partidos políticos. O pedido principal desta referida ADI era tornar inconstitucional o art. 22 da Lei 9.096/95 que estabelece que quem se filia a outro partido tem o dever de fazer a comunicação ao partido e a justiça eleitoral, para cancelar sua filiação. Os autores desta ação entendiam que se tratava de uma hipótese de limitação a autonomia partidária não prevista na norma constitucional. O entendimento da suprema corte foi no sentido de que tal limitação era consequência da dupla filiação, e estava diretamente ligado ao princípio constitucional da filiação partidária.⁵¹

4.4 Julgados do STF

A análise jurisprudencial executada pelo Supremo Tribunal Federal acerca da fidelidade partidária baseia-se no entendimento de que não se aplica a infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário – aquele utilizado para eleição dos chefes do poder executivo federal, estadual, distrital e municipal, além dos representantes dos Estados Federados no Senado -, esta temática é aplicável nos casos de mandatos eletivos conquistados no sistema proporcional, ou seja, nas eleições para disputa de cargos de deputado federal, deputado estadual e vereadores. Este posicionamento evidencia-se nas decisões dos MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604, vejamos:

MS 26.602 – Mandado de segurança. Constitucional. Eleitoral. Fidelidade partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Arts. 14, § 3º e 55, I à VI da Constituição Federal. Conhecimento do mandado de segurança, ressalvado o entendimento do relator. Substituição do deputado federal que muda de partido pelo suplente da legenda anterior. Ato do presidente da Câmara dos Deputados que negou a posse aos suplentes. Consulta, ao Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu pela manutenção das vagas obtidas pelo sistema proporcional em favor dos partidos políticos e coligações. Alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Marco temporal a partir do qual a fidelidade partidária deve ser observada (27-03-07). Exceções

⁵⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012. pp. 820-821.

⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 896.

definidas e examinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Desfiliação ocorrida antes da resposta à consulta ao TSE. Ordem denegada.⁵²

Neste julgamento, o mandado de segurança foi conhecido, com as devidas ressalvas apresentadas pelo relator, alertando que as hipóteses de perda de mandato parlamentar são taxativamente previstas no texto constitucional. O acórdão evidenciou que a permanência do ocupante do cargo eletivo no partido político é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Esta decisão colegiada ainda ressalta que o instituto da fidelidade partidária passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta nº 1.398 de 27/03/07. Consequentemente, a mudança de legenda partidária ocasiona à extinção do mandato parlamentar, excetuadas as hipóteses legais de justa causa.

MS 26.603 – Mandado de segurança. Questões preliminares rejeitadas. Mandado de segurança como processo documental e a noção de direito líquido e certo. Necessidade de prova pré-constituída. A reserva estatutária, direito ao processo e exercício da jurisdição. Inoponibilidade, ao Poder Judiciário, da reserva de estatuto, quando instaurado litígio constitucional em torno de atos partidários “*interna corporis*”. Competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral. O instituto da “consulta” no âmbito da Justiça Eleitoral: natureza e efeitos jurídicos. Possibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta, nela examinar tese jurídica em face da Constituição Federal. Consulta/TSE nº 1.398. Fidelidade partidária. A essencialidade dos partidos políticos no processo de poder. Vínculo partidário e vínculo popular. Infidelidade partidária. Causa geradora do direito de a agremiação partidária prejudicada preservar a vaga no sistema proporcional. Hipóteses excepcionais que legitimam o ato de desligamento partidário. Possibilidade, em tais situações, desde que configurada a sua ocorrência, de o parlamentar, no âmbito de procedimento de justificação instaurado perante a Justiça Eleitoral, manter a integridade do mandato legislativo. Necessária observância, no procedimento de justificação, do princípio “*due process of law*” (art. 5º, LIV e LV da CF/88). Aplicação análoga dos arts. 3º a 7º da lei complementar nº 64/90 ao referido procedimento de justificação. Admissibilidade de edição, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de resolução que regulamente o procedimento de justificação. Marco inicial da eficácia do pronunciamento desta suprema corte na matéria: data em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a consulta nº 1.398. Obediência ao postulado da segurança jurídica. A subsistência dos atos administrativos e legislativos praticados pelos parlamentares infiéis: consequência da aplicação da teoria da investidura aparente. O papel do Supremo Tribunal Federal no exercício da jurisdição constitucional e a responsabilidade político-jurídica que lhe incumbe no processo de valorização da força normativa da Constituição Federal. O

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.602**. Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07. DJe-197, divulgado em 16/10/08, publicado em 17/10/08. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. “Acesso em 09/05/17”.

monopólio da “última palavra”, pela suprema corte, em matéria de interpretação constitucional. Mandado de segurança indeferido.⁵³

Por seu turno, este julgado traz importantes diretrizes. A primeira delas correlaciona o Estado Democrático de Direito com os partidos políticos. Neste contexto, os partidos políticos participam na formação da vontade da população, tendo a função de disciplinar e regulamentar, além do processo de institucionalização de seus corpos, garantir ao cidadão o acesso ao poder, através do monopólio das candidaturas para cargos eletivos.

Sendo assim, dentro do Estado Democrático de Direito, a essencialidade das agremiações partidárias é acentuada quando estas representam uma ferramenta decisiva para a concretização da democracia.

A suprema corte se posiciona no sentido de que o mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal do ocupante do cargo eletivo. Na verdade, representa expressão que deriva da vinculação do candidato com o partido político, cuja titularidade pela vaga conquistada na eleição resulta de fundamento constitucional autônomo.

Ao ser rompida a vinculação entre o cidadão eleito e a agremiação partidária ocasionada por atos de infidelidade partidária afronta o senso da responsabilidade política, transformando-se em gesto de deslealdade política com o partido de origem, que por consequência comprometerá e fraudará o modelo de representação popular a soberana vontade da população votante. A consequência será a deformação ética destes ocupantes de mandatos eletivos.

Neste julgamento a suprema corte traz a tona o entendimento de que a exigência do instituto da fidelidade partidária é capaz de traduzir e refletir o valor constitucional impregnado no conceito jurídico-político de que os ocupantes de mandatos parlamentares representam a expressão de respeito, ao mesmo tempo, aos cidadãos que o levaram a êxito eleitoral e aos partidos políticos que lhe possibilitaram concorrer à eleição através da candidatura oriunda da filiação partidária.

A infidelidade partidária, sem justa causa, tanto em desfavor do partido político, quanto do eleitor, configura grave desvio ético-político representa

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.603**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07, DJe-241, divulgado em 18/12/08, publicado em 19/12/08. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. “Acesso em 09/05/17”.

inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, explicado por não só surpreender o eleitorado e as organizações políticas originárias, mas também por ser responsável pelo desequilíbrio nas forças no parlamento, funcionando como fraude a vontade popular transgressão ao sistema eleitoral.

Por violar o sistema proporcional, a prática de atos de infidelidade partidária mutila o direito das minorias, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, além de ofender direitos que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político.

Quanto às hipóteses justa causa para desfiliação, o parlamentar, não obstante faça cessar vínculos existentes que o uniam a sua agremiação partidária que o elegeu, tem o direito de manutenção do mandato eletivo que conquistou, se e no momento que ocorrem situações justificadoras para o desligamento.

MS 26.604 – Mandado de segurança. Direito constitucional e eleitoral. Natureza jurídica e efeitos da decisão do Tribunal Superior Eleitoral. TSE na consulta nº 1.398. Natureza e titularidade do mandato legislativo. Os partidos políticos e os eleitos no sistema representativo proporcional. Fidelidade partidária. Efeitos da desfiliação partidária pelo eleito: perda do direito de continuar a exercer o mandato eletivo. Distinção entre sanção por ilícito e sacrifício do direito por prática lícita e juridicamente consequente. Impertinência da invocação do art. 55 da CF/88. Direito do impetrante de manter o número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados nas eleições. Direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie do partido político. Princípio da segurança jurídica e modulação dos efeitos da mudança de orientação jurisprudencial: marco temporal fixado em 27/03/07. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido.⁵⁴

O colegiado do Supremo Tribunal Federal, neste julgamento, ratificou o entendimento que a fidelidade partidária tem caráter lógico-jurídico de suma necessidade para o sistema constitucional em vigor, pois sem esta, os princípios constitucionais que informam o ordenamento constitucional estariam afetados.

Para a suprema corte o afastamento do parlamentar do cargo em virtude da desfiliação partidária não configura, expressamente, hipótese de cassação de mandato. Este desligamento em razão da ruptura, sem motivação que confirme a justa causa, do vínculo partidário assumido, no sistema de representação proporcional, ocasiona o desprovento automático do cargo. Ainda a respeito da

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.604**. Relator: Min. Carmen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07, DJe-187, divulgado em 02/10/08, publicado em 03/10/08. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em 09/05/17”.

desfiliação partidária, esta não é juridicamente inconsequente, pois importa em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie.

Cabe ao partido o direito de manter o número de cadeiras obtidas através do sistema proporcional. Porém, em virtude do princípio da segurança jurídica, é garantido ao titular do mandato eletivo o direito a ampla defesa ao membro filiado na desfiliação partidária como forma de demonstrar a justa causa e, assim, entendendo a Justiça Eleitoral, mantê-lo no exercício do mandato.

Em pertinência a temática desse estudo, a ADI 5.081 de relatoria do Min. Roberto Barroso, por tratar da inaplicabilidade da perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema majoritário, traz importante relevância, vejamos:

ADI 5.081 – Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e direito eleitoral. Resolução nº 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral. Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao se tratar do sistema eleitoral majoritário.⁵⁵

O foco das decisões dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604 teve como alvo o sistema proporcional – responsável pelas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador – que se caracterizam pela ênfase nos votos obtidos pelos partidos políticos. Desta forma, visualiza-se a importância da fidelidade partidária para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam preservadas. Em consequência disso, a perda do mandato daquele que abandona a legenda que o elegeu é legítima.

Em se tratando do sistema majoritário – utilizado nas eleições para presidente da república, governador, prefeito e senador – a lógica é diferente daquela apresentada para o sistema proporcional. Neste caso, as características dão ênfase a figura do candidato, de forma que com a perda do mandato, em caso de mudança de legenda partidária, a vontade do eleitor seria frustrada, e consequentemente a soberania popular seria agredida. Por isso, o Supremo Tribunal Federal não aplica a perda do mandato no sistema majoritário nos casos de infidelidade partidária.

Em relação ao reconhecimento da justa causa e consequente manutenção do mandato eletivo na mudança de agremiação política, o MS 27.938, de relatoria do

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.081**. Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/15, DJe-100, divulgado em 27/05/15, publicado em 28/05/15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>. “Acesso em 10/05/07”.

Min. Joaquim Barbosa traz o seguinte posicionamento adotado pelo egrégio tribunal constitucional, vejamos:

MS 27.938 – Mandado de segurança. Direito constitucional. Direito eleitoral. Fidelidade partidária. Troca de partido político. Reconhecimento da justa causa. Posterior vacância do cargo. Morte do parlamentar. Sucessão. Legitimidade. Mandado de segurança denegado.⁵⁶

Em decisão unânime, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o reconhecimento da justa causa, nas hipóteses legais previstas, afasta a perda do mandato eletivo do parlamentar por infidelidade partidária. Em contraponto, não transfere ao novo partido o direito a sucessão a vaga, que permanece com o partido originário.

Em relação ao posicionamento da suprema corte quanto à fidelidade partidária a ADI 3.999 e a ADI 4.086, ambas de relatoria do Min. Joaquim Barbosa, encontra-se o seguinte entendimento:

ADI 3.999 – Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.733/08 do Tribunal Superior Eleitoral. Disciplina dos procedimentos de desfiliação partidária e da perda do cargo eletivo. Fidelidade partidária.⁵⁷

ADI 4.086 – Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.733/08 do Tribunal Superior Eleitoral. Disciplina dos procedimentos de desfiliação partidária e da perda do cargo eletivo. Fidelidade partidária.⁵⁸

Ambas as ações possuem ementas idênticas, o que diferencia uma da outra é o fato da ADI 3.999 ter sido ajuizada pelo PSC – Partido Social Cristão – e a ADI 4.086 pelo Procurador Geral da República. O pedido principal nessas ADI's seria a declaração de inconstitucionalidade das resoluções 22.610/07 e 22.733/08 do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplinam a perda do mandato eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 27.938**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno, julgado em 11/03/10, DJe-76, divulgado em 29/04/10, publicado em 30/04/10. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610273>>. “Acesso em 10/05/17”.

⁵⁷ _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.999**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/08, DJe-71, divulgado em 16/04/09, publicado em 17/04/09. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. “Acesso em 10/05/07”.

⁵⁸ _____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.086**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/08, DJe-71, divulgado em 16/04/09, publicado em 17/04/09. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. “Acesso em 10/05/07”.

Para o Supremo Tribunal Federal essas duas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral funcionam com instrumento garantidor do princípio constitucional da fidelidade partidária. O Tribunal Superior Eleitoral as editou em um contexto excepcional e transitório, com o intuito de preencher lacunas, enquanto o Poder Legislativo, que possui a competência para editar leis a respeito da matéria, não o faz. Portanto, a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal decide por determinar que as resoluções 22.610/07 e 22.733/08 são recepcionadas pela carta magna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização da presente pesquisa, foi possível extrair algumas considerações a respeito da tratativa dada aos partidos políticos quando se é questionada a fidelidade partidária no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

O momento de turbulência política, atualmente presenciado no Brasil, funcionou como aspecto motivador para esse estudo. A frequência de mudança de legenda partidária tem sido cada vez maior. Em consequência deste fato, aumentase a incidência de disputa na Justiça Eleitoral pela titularidade dos mandatos eletivos. Um fator que tem influência neste movimento migratório entre agremiações partidárias é a recente mudança do Presidente da República sem a realização prévia de uma eleição, onde a população não participou diretamente da substituição definitiva do chefe do poder executivo federal.

O presente estudo foi dividido em três partes. Primeiramente o estudo verificou perante a doutrina os partidos políticos propriamente ditos. Buscando-se conhecer sua definição teórica, sua origem histórica, seu surgimento no Brasil e como se transformaram no que atualmente representam.

A partir do conhecimento do contexto histórico dos partidos políticos, têm-se uma noção de como chegaram a atingir o protagonismo que exercem em nosso sistema político. Consideram-se indispensáveis ao exercício do poder, pelo fato de não ser possível no ordenamento jurídico brasileiro à candidatura a um cargo eletivo sem o intermédio de um partido político.

Um antagonismo encontrado nesse estudo diz respeito aos partidos políticos serem regidos pelo direito privado, sendo que sua atuação se dá notadamente no preenchimento e controle de cargos públicos. Neste contexto, os partidos políticos trabalham em áreas de atuação do direito público sem estarem regidos por este ordenamento jurídico.

Num segundo momento o estudo foi direcionado para o princípio constitucional da fidelidade partidária. Onde pode ser observado que este princípio funciona como garantia aos partidos políticos, que proporcionam ao seu membro filiado toda a estrutura para disputa de uma eleição, no caso de êxito nas urnas, também desfrutarão da titularidade dos mandatos eletivos.

Nesse momento do estudo, verificou-se, em contradição com a introdução, no início deste estudo, que o princípio da fidelidade partidária não é absoluto. O

Supremo tribunal Federal posiciona-se no sentido de não aplicar a infidelidade partidária nos mandatos eletivos oriundos de eleições majoritárias. A justificativa da corte constitucional é de que neste tipo de eleição o eleitor visualiza a figura do candidato, e uma preferência do mandato eletivo para o partido político em prejuízo da pessoa eleita, no caso de abandono da legenda partidária, estaria agredindo a vontade da população e conseqüentemente prejudicando a soberania popular.

Desta forma, a perda de mandato eletivo ocasionada por infidelidade partidária só se concretiza, excetuadas as hipóteses de justa causa, para cargos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional. Onde a participação do partido político é fundamental para se atingir o quociente eleitoral. Dai se conclui que os partidos políticos são os titulares do mandato eletivo.

A última parte deste trabalho foi dedicada ao estudo da atuação partidária. Indo da elaboração do estatuto partidário, passando pela filiação partidária e chegando aos limites desta atuação.

Quanto à atuação partidária pode ser visualizado que os partidos políticos tem competência para atuar em todo território nacional, tanto em caráter federal quanto estadual e municipal. Estes são responsáveis por organizar e estruturar a competição em busca dos mandatos eletivos nos poderes executivo e legislativo.

Os partidos políticos são livres para elaboração de seus estatutos, que contará com a participação dos seus membros filiados. Porém essa liberdade não é absoluta, princípios constantes no ordenamento jurídico devem ser respeitados.

No tocante da filiação partidária, esta deve ser feita voluntariamente pelo cidadão, que antes de concretizá-la deve ter conhecimento das disposições presentes do estatuto da agremiação partidária com a qual pretende vincular-se. A confirmação da filiação partidária pressupõe aceitação dos direitos e deveres ali presentes, por isso se faz necessário ao membro filiado a obediência a essas normas.

Por fim, observa-se que os partidos políticos não podem ter em sua atuação fins paramilitares e muito menos receber recursos de governos estrangeiros. Em hipótese de não existir essa vedação constitucional, a atuação partidária com esses objetivos entraria em confronto com a soberania nacional.

A hipótese trazida neste presente estudo foi parcialmente confirmada. Realmente, quando configuradas as hipóteses de justa causa, o titular do mandato eletivo não perderá o mandato, desde que tenha conquistado esta vaga via eleição

no sistema proporcional. Não foi possível confirmar totalmente a hipótese pelo entendimento trazido pelo Supremo Tribunal Federal de que quando o cargo eletivo advém de uma eleição no sistema majoritário o princípio constitucional da fidelidade partidária não é aplicável. Sendo assim, nem mesmo existe a necessidade da alegação da justa causa para a manutenção do mandato, sendo uma liberdade do detentor do mandato migrar de partido ou não se assim entender.

REFERÊNCIAS

1 Livros

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do estado e ciência política**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.
- DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Blanco**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Método, 2013.
- PUGLIESE, Mariza Castro. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006.
- RABELO FILHO, Bejamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: a política e a sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

2 Sites

ABREU, Alessandro Balbi. **Filiação, ética e fidelidade partidária: uma visão crítica e jurídica**. 2007. Brasil. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/filiacao-etica-e-fidelidade-partidaria-uma-visao-critica-e-juridica/index481c.html?no_cache=1&cHash=3c8b339476d722caba2f92bb88cabcf2>. “Acesso em 23/03/17”.

BRAGA, Flávio. **A justa causa para desfiliação partidária**. 2013. Brasil. Disponível em: <<http://www.blogsoestado.com/flaviobraga/2013/10/23/justa-causa-para-desfiliacao-partidaria-2/>>. “Acesso em 02/09/17”.

BRAGA, Maria do Socorro de Souza. **Como atuam os partidos políticos no Brasil**. 2010. Brasil. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/socorro10.pdf>>. “Acesso em 06/04/17”.

BRANCO, Adriana Lima Velame. **O papel dos partidos políticos no Estado democrático brasileiro**. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/o-papel-dos-partidos-politicos-no-estado-democratico-brasileiro>>. “Acesso em 23/04/17”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.999**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/08, DJe-71, divulgado em 16/04/09, publicado em 17/04/09. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. “Acesso em 10/05/07”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.086**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/08, DJe-71, divulgado em 16/04/09, publicado em 17/04/09. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. “Acesso em 10/05/07”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.081**. Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/15, DJe-100, divulgado em 27/05/15, publicado em 28/05/15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>. “Acesso em 10/05/07”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.602**. Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07. DJe-197, divulgado em 16/10/08, publicado em 17/10/08. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. “Acesso em 09/05/17”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.603**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07, DJe-241, divulgado em 18/12/08, publicado em 19/12/08. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. “Acesso em 09/05/17”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.604**. Relator: Min. Carmen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/07, DJe-187, divulgado em 02/10/08, publicado em 03/10/08. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. “Acesso em 09/05/17”.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 27.938**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno, julgado em 11/03/10, DJe-76, divulgado em 29/04/10, publicado em 30/04/10. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610273>>. “Acesso em 10/05/17”.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. **Filiação partidária**. 2017. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/filiacao-partidaria>>. “Acesso em 17/04/17”.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. **Partidos políticos registrados no TSE**. 2017. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. “Acesso em 17/04/17”.

CRESPO, Victor Hugo Marcão. **Sistema partidário e o modelo brasileiro**. 2010. Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7961>. “Acesso em: 28/04/17”.

CRUZ, João Hélio Reale da. **A função do partido político no regime democrático**. 2016. Brasil. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16762>. “Acesso em 17/04/17”.

FABER, Marcos. **História dos partidos políticos no Brasil**. 2010. Brasil. Disponível em: <http://www.historialivre.com/brasil/partidos_politicos.pdf>. “Acesso em 09/11/16”.

FERNANDES, Cláudio. **História dos partidos republicano e democrata dos EUA**. 2016. Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia-da-america/historia-dos-partidos-republicano-democrata-dos-eua.htm>>. “Acesso em 09/11/16”.

PEREIRA, Jeferson Botelho. **Partidos políticos: um estudo da evolução comparativa entre Brasil e Argentina**. 2015. Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39935/partidos-politicos-um-estudo-da-evolucao-comparativa-entre-brasil-e-argentina>>. “Acesso em 08/03/17”.

RODRIGUES, Lucas de Oliveira. **Partido político**. 2016. Brasil Escola. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/partido-politico.htm>>. “Acesso em: 09/11/16”.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/sistemas-partidarios>>. “Acesso em: 25/04/17”.