

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL EM FAVOR DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA FIDELIDAD AL PARTIDO: UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL EN FAVOR DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Marcelo Serrano Souza
Gustavo Leite Caribé Checcucci

Resumo

O presente artigo se propõe a analisar o alcance do princípio da fidelidade partidária, em especial no tocante à sua inserção na democracia representativa dos partidos políticos. Procede-se, ainda, ao exame da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário como hipótese de justa causa para a desfiliação, sobretudo a transmutação partidária de situação para oposição e vice-versa. Em síntese, para a solução desta questão, considerou-se crucial a observância do compromisso firmado entre eleitor, partido e candidato, à época do pleito eleitoral. Por fim, mediante o confronto de posicionamento entre aquele adotado pela Corte Superior e aquele defendido neste trabalho, vislumbrou-se o objeto de estudo sob um enfoque prático, bem assim assentou-se a diretriz que melhor realiza o princípio da fidelidade partidária.

Palavras-chave: Democracia representativa; partidos políticos; fidelidade partidária.

Abstract/Resumen/Résumé

Este artículo tiene como objetivo analizar el alcance del principio de fidelidad al partido, sobre todo con respecto a su inserción en la democracia representativa de los partidos políticos. El procedimiento es también el examen de cambio sustancial o desviación repetida desde el programa del partido como causa hipotética de desafiliación, sobre todo la transmutación del partido de la situación a la oposición, y viceversa. En resumen, la solución a este problema se considera crucial el compromiso firmado por los votantes, los partidos y candidatos en el momento de la campaña electoral. Finalmente, por la confrontación de posicionamiento entre la adoptada por el Tribunal Superior y que defendió en este trabajo, se vislumbra el objeto de estudio desde un enfoque práctico, así como se sentó a la directriz que mejor cumple con el principio de fidelidad al partido.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracia representativa. partidos politicos. la fidelidad al partido.

1. INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária, princípio constitucional que rege as relações entre o mandatário e sua agremiação, é instrumento imprescindível para o fortalecimento das instituições democráticas. No entanto, hodiernamente, o que se observa é um número elevado de desfiliações sem justificativa amparada pelo direito, o que implica o desvirtuamento da legitimidade eleitoral definida por ocasião do voto popular.

A fim de evitar ou, ao menos, restringir a desconstrução da divisão de poder estabelecida pelo sufrágio universal, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 22.610/2007, ato normativo que dispôs sobre o rito da ação de decretação de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, bem como o procedimento de justificação para o ato de desligamento.

De início, tratar-se-á da origem, do conceito e da evolução histórica do instituto da fidelidade partidária no direito pátrio. Em seguida, o foco do trabalho recairá sobre o princípio da liberdade partidária e seus desdobramentos no ambiente político. Ao fim deste tópico, serão apresentadas, de forma resumida, as hipóteses em que o dever de fidelidade do mandatário pode ser mitigado.

Especificamente quanto à hipótese de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, considerar-se-á a divergência jurisprudencial no que se refere à delimitação da justa causa para a desfiliação. Ainda, será objeto de estudo o programa partidário, em especial o compromisso firmado entre eleitor, partido e representante à época do pleito eleitoral.

Outrossim, para fins de caracterização da mudança substancial, partir-se-á de um núcleo ideológico essencial, em regra previsto no programa da agremiação. Da mesma forma, as alterações operadas no estatuto do partido serão avaliadas como possível incidência de justa causa para o ato de desligamento do mandatário.

No tocante ao desvio reiterado do programa partidário, o estudo abordará a modificação de posicionamento da agremiação em matéria de grande relevância, em especial a tensão entre a liberdade de convicção ou de pensamento do mandatário e o instituto da fidelidade partidária.

Por fim, a alternância de forças políticas locais, notadamente a dinâmica do cenário entre situação e oposição, enseja maior destaque, uma vez que a jurisprudência não mantém entendimento unânime sobre o tema. Ressalte-se, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral sufraga entendimento no sentido de que a transmutação do partido de situação para oposição e

vice-versa, no âmbito municipal, não implica, por si só, mudança substancial do programa partidário, os Tribunais Regionais Eleitorais da Bahia, de Sergipe e outros mais, diante da mesma realidade fática, reconhece a justa causa para a desfiliação.

2. DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

2.1. Conceito

Em análise etimológica inicial, observa-se que a palavra fidelidade encontra suas raízes na língua latina, em especial nos vocábulos *fidelitate*, *fidelitas* e *fides*, de forma a atrair o sentido de adesão, sinceridade, honestidade, confiança e lealdade. A propósito, o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa assim define o mencionado substantivo:

1. Qualidade de fiel; lealdade.
2. Constância, firmeza, nas afeições, nos sentimentos; perseverança.
3. Observância rigorosa da verdade; exatidão.
4. Fís. Propriedade dum balanço que assume sempre a mesma posição quando solicitada pelas mesmas forças.
5. Fís. Propriedade dum sistema acústico capaz de reproduzir sons de todas as frequências presentes num sinal original, respeitando as relações de intensidade. (FERREIRA, 2000).

A fidelidade partidária está expressamente prevista no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal¹, todavia o legislador conferiu ao partido político, por meio de seus estatutos, a sua delimitação.

No âmbito da relação entre o filiado e a sua agremiação partidária, o significado do termo fidelidade ganha relevo ante a troca excessiva de legendas. O conceito de fidelidade partidária foi delineado por Vânia Siciliano Aieta, em sua obra “Reforma Política”. Segundo o entendimento da referida autora, “*por fidelidade partidária pode-se entender a obrigatória vinculação do representante eleito às diretrizes políticas estabelecidas pelos órgãos de comando do seu partido*”. (AIETA, 2006, p. 29).

Ademais, segundo a lição de Augusto Aras², o princípio da fidelidade partidária enseja o reconhecimento do dever genérico de observância das deliberações dos filiados em

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

² Em “Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar”, Augusto Aras esclarece que o princípio da fidelidade partidária introduz “*Lealdade a um partido; observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas (convenção, diretórios, executivas, etc.) pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou na Chefia do Executivo. [...] a fidelidade*

geral, a exemplo das convenções, notadamente do estatuto e do ideário programático do partido.

Não obstante, o instituto da fidelidade partidária fortalece a democracia, na medida em que divulga a necessidade de o mandatário seguir as ideias e os programas do partido pelo qual foi eleito, advirta-se, pela vontade popular. Além disso, o debate de ideias e não de projetos pessoais fortalece a própria democracia. (GOMES, 2008, p. 80).

Ainda, ressalte-se que Carlos Eduardo Bruno Marietto³, em breve estudo denominado “Fidelidade Partidária: Fim do troca-troca”, publicado na Revista Consulex n. 9, de 04.03.2002, assinala a existência de um compromisso entre o detentor do cargo eletivo e a ideologia defendida pelo seu partido de origem.

Dessa forma, percebe-se a importância do princípio da fidelidade partidária na estrutura do partido político, visto que a tensão entre os direitos e os deveres do filiado deve ser coerente com a doutrina e a filosofia divulgadas ao eleitor na ocasião das eleições.

Outrossim, Clèmerson Merlin Clève, em “Fidelidade partidária: estudo de caso”, destaca que a fidelidade partidária “*se presta à manutenção da coesão partidária*” e não é um meio de restringir a atuação parlamentar, porquanto “*trata-se, a diretriz, de norma de conduta concretizadora do programa ou das doutrinas partidárias*”. (CLÈVE, 1998, p. 26, 77, 78).

Ainda sobre o tema, José Cretella Junior afirma que o referido instituto possui determinado cunho ético, uma vez que a ideia de devoção voluntária remonta ao íntimo do próprio filiado. Ao citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o aludido autor preleciona que a fidelidade partidária é “*a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade consiga atingir os fins políticos, a que se propõe, do melhor modo possível*”. (CRETELLA JUNIOR, 1994, p. 1129-1130).

Malgrado sustente posição contrária à possibilidade de perda automática do mandato eletivo por infidelidade partidária, em virtude da inexistência expressa de tal sanção no texto constitucional, em especial no seu artigo 55, Orides Mezzaroba define a fidelidade partidária como “*o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias*”. (MEZZAROBA, 2003, p. 298).

partidária, portanto, representa o dever genericamente considerado, de observância das normas estatutárias, das diretrizes e do ideário programático do partido político”. (ARAS, 2006, p. 163-164).

³ O referido autor adverte que “*ter ética na política, além de não vender a alma, não deixar o poder subir à cabeça e não negociar princípios, significa, também, fidelidade partidária, ou seja, compromisso que o político deve ter com a ideologia e com o programa do partido em que exerce a militância, uma vez que a matéria-prima da agremiação política é a sua doutrina, a sua filosofia, dentro do contexto de que o político tem a obrigação e o dever moral de ser ou parecer honesto e cuidar da coisa pública com as mãos limpas*”. (MARIETTO, 2002, p. 14-15).

Ultrapassados os conceitos iniciais, passa-se à análise dos desdobramentos da (in)fidelidade partidária. De acordo com Jaime Barreiros Neto, quatro são as formas de infidelidade partidária: a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidato de outra agremiação; c) realização de críticas públicas ao programa ou às diretrizes do partido; d) migração partidária no exercício de mandato político. (BARREIROS NETO, 2009, p. 218).

Destarte, a classificação acima referenciada corrobora a tese de que a fidelidade partidária está intrinsecamente relacionada com a observância das normas de conduta e das diretrizes contidas no estatuto da agremiação. Além disso, eventual interesse pessoal, considerando a potencialização das chances de reeleição ao cargo eletivo, não tem o condão de configurar justa causa para a desfiliação.

Com efeito, diante das inúmeras trocas de legenda ao longo do mandato sem prévia consulta ao eleitorado, o instituto da fidelidade partidária pode ser considerado um instrumento idôneo para salvaguardar a representatividade do regime democrático estabelecido pelo voto. (MACIEL, 2004, p. 14).

Por sua vez, Jaime Barreiros Neto assevera que a migração partidária “*viola gravemente a vontade popular, retirando a medida de força das diversas correntes políticas implementada pelo eleitorado democraticamente, através do exercício do sufrágio*”. (BARREIROS NETO, 2009, p. 236).

A decretação da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária tem a precípua finalidade de, justamente, preservar o cenário de poder construído por ocasião do sufrágio universal, considerando a opção do eleitor no que se refere aos programas apresentados pela agremiação política. Assim, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, sufragou entendimento no sentido de que o mandato pertence ao partido e não ao parlamentar.

Do cotejo dos conceitos apresentados, infere-se que a fidelidade partidária é muito mais do que um preceito ético na política, vale dizer, o referido instituto, concebido como o alinhamento do mandatário à ideologia e ao programa da sua agremiação, simboliza uma perspectiva de manutenção da vontade popular e, por conseguinte, de proteção do regime democrático.

2.2. Origem e evolução histórica do instituto no Brasil

A Constituição Federal de 1967, com redação alterada pela Emenda Constitucional n. 1/69⁴, pode ser citada como norma pioneira que, em sede constitucional, tratou da fidelidade partidária e estabeleceu, em caso de desobediência, a sanção de perda de mandato aos membros do Senado, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, mediante representação do próprio partido e decisão da Justiça Eleitoral (BRAZ, 2008, p. 60).

Há autores, como Valdir Alexandre Pucci, que sustentam a ideia de que o mencionado instituto foi implantado no texto constitucional como um instrumento para que os militares mantivessem a ordem política instituída por força do Golpe de 1964 e, conseqüentemente, o controle sobre o Poder Legislativo. (PUCCI, 2002, p. 22).

Em conformidade com a previsão constitucional, foi sancionada a Lei n. 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que confirmou a possibilidade de perda do mandato eletivo em caso de desligamento do parlamentar do partido pelo qual se elegera ou, ainda, se diante de descumprimento das diretrizes ou do programa da agremiação de origem. (BARREIROS NETO, 2009, p. 221).

Em 13 de outubro de 1978, a edição da Emenda Constitucional n. 11 trouxe uma pequena ressalva à fidelidade partidária. É que aos membros do Legislativo que, eventualmente, participassem da fundação de novos partidos não seriam aplicadas as penalidades referentes à violação do princípio em comento.

A publicação da Emenda Constitucional n. 25/85 ensejou ampla reforma política no país, de forma que, como nota exemplificativa, aboliu a perda de mandato por infidelidade partidária. Dessa forma, a troca de legendas se intensificou e enfraqueceu um dos elementos essenciais à viabilização da democracia representativa: o partido político. (BARREIROS NETO, 2009, p. 225).

A propósito, José Antônio Giusti Tavares afirma que a migração partidária acentuou-se após 1985, ano de promulgação da Emenda Constitucional n. 25/85, a qual afastou a fidelidade partidária do texto constitucional. (TAVARES, 2003, p. 214).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a disciplina e a fidelidade partidárias foram novamente consagradas no ordenamento jurídico pátrio. De fato, o artigo

⁴ Art. 152. *A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:*

[...] *Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.*

17, § 1º, da CF/88, prevê que o estatuto de cada partido deve, necessariamente, abordar o tópico da fidelidade partidária. Contudo, o artigo 55 da Carta Magna não elenca expressamente a infidelidade partidária como causa de perda do mandato eletivo, o que obsta, segundo o entendimento de autores como Clèmerson Merlin Clève, a aplicação da citada sanção. (CLÈVE, 1998, p. 81).

Por outro lado, ao classificar a norma do artigo 17, § 1º, da Constituição de 1988, como sendo de eficácia limitada, Jaime Barreiros Neto⁵ reconhece a função integradora das normas de fidelidade estabelecidas nos estatutos dos partidos, de tudo a demonstrar a viabilidade de eventuais sanções por infidelidade partidária.

No mesmo sentido, Uadi Lammêgo Bulos, ao interpretar o artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, conclui que ao partido é conferido um dever constitucional de atribuir sanções para atos de indisciplina e de infidelidade. (BULOS, 2003, p. 510).

Mezzaroba, em comentário sobre o mesmo dispositivo, ressaltou que a Constituição delegou aos partidos certa autonomia para regulamentar matérias *interna corporis*, como estrutura, organização e funcionamento, bem assim que “*no âmbito de cada estatuto, cabe aos partidos estabelecer suas normas próprias sobre fidelidade e disciplina partidária*”. (MEZZAROBA, 2008, p. 46).

Diante dessas considerações, ainda que não expressamente prevista, a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária pode ser considerada consequência lógica do princípio da máxima efetividade ou eficiência da norma constitucional.

No caso, a fidelidade partidária foi erigida ao nível de princípio de regência no que tange à relação entre o filiado, a agremiação e o eleitor, cenário que atrai a incidência da máxima efetividade constitucional, sobretudo por tratar de tema relacionado à própria democracia.

Na mesma esteira, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior preconizam que o princípio da máxima efetividade tem especial relevância no que se refere aos direitos fundamentais, tudo para que o intérprete empreste ao texto constitucional “a

⁵ Sobre o tema, Jaime Barreiros Neto afirma que “*a norma estampada no § 1º do artigo 17 da Constituição Federal, referente ao dever imposto aos partidos políticos de fazerem constar, nos seus estatutos, normas de fidelidade e disciplina partidárias é uma norma de eficácia limitada. Como é sabido, o legislador constituinte não estabeleceu, no corpo da Constituição, regras dispendo de forma minuciosa sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. Concedeu, entretanto, o mesmo legislador, poderes aos partidos políticos para estabelecer, em seus estatutos, sanções aos seus filiados praticantes de atos de indisciplina e infidelidade partidária. [...] A obrigatoriedade de estabelecimento de normas de fidelidade partidária nos estatutos dos partidos políticos vai ao encontro do preconizado pela mens constituicionis, no sentido da preservação dessa vontade popular, funcionando assim, as normas estatutárias, como verdadeiras normas integradoras da norma constitucional disposta no art. 17, § 1º da Constituição*”. (BARREIROS NETO, 2009, p. 309-310).

intelecção que confira maior eficiência possível”. (ARAÚJO e NUNES JUNIOR, 2010, p. 107).

Desse modo, adveio a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), que prevê, em seu artigo 15, inciso V⁶, o dever de as agremiações partidárias estabelecerem, em seus respectivos estatutos, regras de disciplina e fidelidade partidária, assim como o processo para apuração de infrações e aplicação de penalidades aos filiados, assegurando-lhes a ampla defesa e o devido processo legal.

No capítulo V da mencionada Lei, encontram-se normas gerais acerca da fidelidade e da disciplina no âmbito dos partidos políticos. Em específico, o artigo 25 dispõe que o estatuto do partido “*poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, [...] ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários*”. Além disso, o seu artigo 26⁷ registra a perda automática da função ou cargo do parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

Em 25 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral, em observância ao julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, editou a Resolução n. 22.610, para disciplinar o processo de perda de mandato eletivo, bem assim de justificação de desfiliação partidária. Em breve síntese, além das regras processuais, houve delimitação das hipóteses de justa causa para o ato de desligamento do mandatário⁸.

2.3. Princípio da liberdade partidária

É cediço que um dos sustentáculos da democracia é o pluralismo político, princípio inscrito no art. 1º, inciso V, da Constituição de 1988⁹, o qual, em síntese, viabiliza a coexistência de vários partidos políticos, por vezes, divergentes ideologicamente.

⁶ Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

[...] V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

⁷ Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

⁸ Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...] V - o pluralismo político.

Nesse quadro, frise-se que o pluralismo político alberga outros direitos fundamentais constitucionais, a exemplo da liberdade de convicção política (art. 5º, inciso VIII, da CF) e da liberdade partidária (art. 17 da CF). (LULA, 2008, p. 67).

No tocante à liberdade partidária, afigura-se razoável a tese de que se trata, em verdade, de desdobramento do pluripartidarismo, uma vez que dispõe sobre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, observados os limites impostos pela própria Constituição, dentre os quais a proibição de veiculação de ideologia atentatória ao regime democrático e aos direitos fundamentais. (LULA, 2008, p. 99-100). Essa reflexão se coaduna com o objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (BARREIROS NETO, 2009, p. 189).

Vale ressaltar que, à luz de uma interpretação voltada aos fins da norma, o princípio da liberdade partidária está a serviço da democracia, de modo a coibir qualquer ingerência estatal que venha a assolar a função constitucional delegada aos partidos. Dessa forma, é certo que *“a regra da autonomia partidária, que se soma à liberdade de criação dos partidos políticos, tem o sentido teleológico do fortalecimento da democracia, repelindo a interferência estatal na atuação, criação e extinção dos partidos políticos”*. (ARAS, 2006, p. 132).

Não há que se falar, contudo, em liberdade absoluta da agremiação na organização de suas atividades, haja vista que, à exceção de questões eminentemente internas, os atos praticados pela agremiação e por seus filiados estão sujeitos ao controle de legalidade, em virtude do princípio da inafastabilidade jurisdicional. (ARAS, 2006, p. 151).

Como se sabe, o art. 1º, § 1º, inciso II, da Resolução TSE n. 22.610/2007, considera justa causa a “criação de novo partido”, de sorte que nenhum eleito perderá o seu mandato caso requeira desfiliação para criar novo partido. Em tese, estar-se-ia diante de aparente colisão de princípios, quais sejam, o da fidelidade e o da liberdade partidárias. Tem-se que tal hipótese de justa causa, fixada pela Justiça Eleitoral, é plenamente compatível com a Carta Republicana, de forma a se revelar essencial à preservação do regime democrático proclamado pelo seu artigo 1º.

De fato, em uma sociedade pluralista, como a brasileira, é imprescindível a livre coexistência de pensamentos, concepções políticas e, por conseguinte, de agremiações partidárias vinculadas às mais diversas ideologias, cabendo ao Estado respeitá-las em

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

homenagem à pluralidade precursora da efetiva liberdade. (MENDES, COELHO e BRANCO, 2007, p. 146).

Portanto, em relação à hipótese de criação de novo partido, a Justiça Eleitoral, em nítida atividade de ponderação de valores, optou por reconhecer maior relevância à liberdade partidária e, por consequência, restou assentada a incidência de justa causa para a desfiliação do mandatário.

2.4. Afastamento do dever de fidelidade: hipóteses de justa causa para a desfiliação

A Resolução TSE n. 22.610/2007 estabeleceu, em seu artigo 1º, § 1º, quatro hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, quais sejam, a incorporação ou fusão de partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

A priori, a referida Resolução não se aplica aos suplentes, uma vez que, nesse caso, não há exercício de mandato. No entanto, nos casos em que o suplente assume o exercício do mandato em razão de licença, há o dever de fidelidade ao partido pelo qual se disputou as eleições. É que “*em tais hipóteses, os suplentes ostentam a condição de mandatários, de modo que eventual infidelidade partidária não mais se restringe a esfera interna corporis*” (TSE, Petição n. 2.979, Relator(a) Min. FELIX FISCHER, DJE de 26.02.2010, Página 218).

Nesse esteio, em caso de migração partidária, o mandato eletivo será preservado se e somente se o requerido comprovar fato extintivo, modificativo ou impeditivo do direito do autor, frise-se, adstrito ao rol expresso e taxativo (*numerus clausus*) das hipóteses previstas na Resolução de regência. (ALMEIDA, 2012, p. 181).

As duas primeiras hipóteses de justa causa, contidas no artigo 1º, § 1º, incisos I e II, da citada Resolução, são de cunho objetivo. De fato, demonstradas a fusão, incorporação ou criação de partido, não há que se falar em ato de infidelidade partidária. Cumpre salientar que a criação de um partido somente se torna perfeita com o registro do respectivo estatuto no TSE. Ainda, quanto à fusão ou incorporação, impõe-se reconhecer a justa causa, inclusive para a agremiação recém-criada¹⁰.

¹⁰ Nesse sentido, decidiu o TSE: “CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. PARTIDO POLÍTICO. FUSÃO. CONFIGURAÇÃO. JUSTA CAUSA. DESFILIAÇÃO.

1. A criação de partido político somente se aperfeiçoa com a obtenção do registro do respectivo estatuto no TSE. Precedente.

2. Considera-se justa causa para a desfiliação partidária a fusão de partido político, ainda que recém-criado, nos termos da Resolução-TSE nº 22.610/2007.

3. Consulta respondida positivamente”.

(TSE, Consulta n. 76.919, Relator(a) Min. Gilson Langaro Dipp, DJE 18.11.2011).

Por outro lado, há que se ponderar sobre a consistência da justa causa, tendo em vista, por exemplo, a existência de prazo razoável entre a fusão de partido e o ato de desligamento ou o pedido de justificação de desfiliação do mandatário. Em síntese, o Tribunal Superior Eleitoral não reconhece a justa causa ao trânsfuga se diante de considerável lapso temporal (TSE, RO n. 2.352, DJE 18.11.2009).

Nesse ponto, em Decisão Monocrática nos autos do Agravo de Instrumento n. 82.945/PR¹¹, o Ministro Arnaldo Versiani consignou que, conforme precedente da própria Corte Superior, o filiado que participar da criação de um novo partido deve para este migrar em, no máximo, 30 (trinta) dias, prazo considerado razoável entre o registro no TSE e a nova filiação.

Em contrapartida, Roberto Moreira de Almeida ressalta que, por se tratar de restrição de direitos não prevista na referida Resolução, a fixação de prazo é inviável, segundo regra hermenêutica. (ALMEIDA, 2012, p. 181).

Em que pese a linha de raciocínio supratranscrita, *data venia*, afigura-se acertado o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, porquanto não é aceitável que a condição de novo partido se perpetue no tempo sem a instituição de um limite certo e definido, inclusive em homenagem à segurança jurídica. Logo, ainda que não tenha participado efetivamente do processo de formação, o mandatário que migrar para um partido novo estará acobertado pela justa causa, desde que o faça nos trinta dias subsequentes ao registro do estatuto no TSE.

De outro prisma, a hipótese de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário permeia o compromisso entre eleitor, candidato e partido, notadamente em relação ao programa e à ideologia sustentados pela agremiação no período de campanha eleitoral. O tema será tratado com mais profundidade no próximo tópico deste artigo.

Já a última hipótese capaz de justificar eventual desfiliação partidária, qual seja, a grave discriminação pessoal, em virtude do subjetivismo inerente à sua própria redação, abarca as mais variadas teses defensivas em uma ação de decretação de perda de mandato eletivo.

Como primeira, cite-se a desfiliação fundada em resistência interna ao lançamento de futura candidatura. O TSE¹² já pacificou o tema, ao considerar que a eventual resistência interna a futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa

¹¹ Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 82.945, Decisão Monocrática de 09.08.2012, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE 15.08.2012.

¹² Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 5178312, Relator(a) Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, DJE 01.02.2011.

candidatura por outra sigla “*não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária*”.

Ademais, a simples instauração de procedimento administrativo para apurar possível infração disciplinar do filiado não implica, por si só, grave discriminação pessoal, até porque se trata de meio investigativo legítimo a serviço da democracia e dos partidos políticos¹³.

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais¹⁴ enfrentou casuística relacionada ao tema, vale dizer, a suposta configuração de justa causa ante a ameaça de expulsão em virtude do inadimplemento das contribuições mensais do filiado. Na oportunidade, assentou-se a viabilidade da submissão de filiado a processo administrativo ou judicial, se fundada em transgressão de norma estatutária do partido, de forma a afastar a incidência de justa causa para a desfiliação.

De outro viés, um procedimento administrativo de expulsão sumária sem a garantia fundamental do contraditório e da ampla defesa, princípios encartados no art. 5º, inciso LV, da Constituição, justifica o ato de desligamento do mandatário¹⁵. Por oportuno, saliente-se que a discriminação, conforme se depreende da leitura do art. 1º, § 1º, inciso IV, há de ser grave e direcionada especificamente a certa pessoa, no caso o filiado.

Outrossim, a alegação de grave discriminação pessoal em decorrência da falta de convites para as reuniões da agremiação exige prova robusta no sentido de que o mandatário buscou todos os meios legais e previstos no estatuto para garantir seu direito de participação nas decisões do órgão partidário. Portanto, a tese isolada de ausência de convites não enseja o reconhecimento da justa causa para o desligamento do mandatário¹⁶.

Diante destas considerações, percebe-se o papel fundamental da jurisprudência na interpretação da norma de regência e na construção de precedentes a partir das quatro hipóteses de justa causa. Em síntese, a fidelidade partidária é a regra constitucional impositiva

¹³ Tribunal Superior Eleitoral. Petição n. 3.019, Relator(a) Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior, DJE 13.09.2010.

¹⁴ Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Petição n. 116.448, Relator(a) Antônio Carlos Cruvinel, DJEMG 13.07.2012.

¹⁵ Nesse sentido, decidiu o TRE-RS:

“Pedido de decretação de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

Demonstrada a grave discriminação pessoal infligida ao requerido, consubstanciada em fatos que justificaram sua retirada da agremiação, a qual deliberou expulsá-lo sumariamente. Prova documental evidenciando o descumprimento de direito e garantia fundamental estabelecido no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, ao negar ao requerido o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Legítima a justa causa para o desligamento do requerido a falta de observância do regular procedimento de expulsão, revelada a discriminação sofrida pelo mandatário.

Circunstâncias que caracterizam a excludente de infidelidade partidária prevista no inciso IV do §1º do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/2007.

Improcedência”. (TRE-RS, Petição n. 33.290, Relator(a) Jorge Alberto Zugno, DEJERS 30.04.2012).

¹⁶ Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Petição n. 84.585, Acórdão n. 14.385/2012, Relator(a) Jailson Leandro de Sousa, DJE 06.08.2012.

entre mandatário, agremiação e eleitor, enquanto o seu afastamento é exceção prevista na Resolução TSE n. 22.610/2007.

3. MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO

3.1. Conceito e alcance da expressão

De início, impõe-se delinear o significado abstrato dos termos que compõem a hipótese de justa causa para a desfiliação partidária, prevista no art. 1º, § 1º, III, da Resolução TSE n. 22.610/2007.

Em primeira análise, o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa¹⁷ define a palavra “mudança”, originada do latim *mutatio*, como uma espécie de alteração, modificação ou transformação, tanto física quanto moral. Por sua vez, o adjetivo “substancial” remete à ideia de fundamental ou essencial. Logo, estar-se-á diante de mudança substancial, sempre que o objeto de estudo sofrer uma variação tal que atinja o seu núcleo de sustentação.

No tocante à segunda parte do dispositivo, tem-se que “desvio” nada mais é do que um tipo de sinuosidade ou troca de direção, ao passo que “reiterado” tem um valor semântico próximo ao de repetição. Assim, desvio reiterado pode ser entendido como a reincidente inobservância de um modelo natural ou filosófico adotado como padrão.

Quanto ao programa partidário, trata-se de enumeração de propósitos de um grupo político ou, ainda, uma linha ideológica que abrange os principais objetivos e metas do plano de atuação dos filiados. Feitas estas considerações iniciais, pertinente que se analise o alcance da expressão no caso específico da Resolução de regência.

Sabe-se que “*a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos*”, nos termos do artigo 14, da Constituição Federal. Ao longo do supracitado dispositivo, considerando a capacidade eleitoral ativa e passiva, percebe-se que o voto é direito público subjetivo que concebe a participação do povo na escolha dos seus representantes e, por conseguinte, dos rumos políticos da própria sociedade.

Por intermédio do voto do eleitor, outorgam-se poderes ao mandatário que, de acordo com sua consciência, deliberará sobre as questões mais relevantes para todos os cidadãos, inclusive para aqueles que não o escolheram como o mais apto a exercer o mandato político.

¹⁷ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo>>. Acesso em 31.03.2015.

Tem-se, aqui, a essência do mandato representativo, adotado pelo Brasil. E, mais, fala-se em mandato representativo partidário, uma vez que, segundo entendimento esposado no julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604/DF, no Supremo Tribunal Federal, o voto popular se destina à agremiação e à sua ideologia, e não ao representante como indivíduo isolado.

Nesse diapasão, os partidos políticos podem ser definidos como grupos sociais que *“se unem com o intuito de disputar, conquistar, exercer e conservar o poder, nas suas diversas instâncias, apresentando como atrativo para os seus filiados a ideologia e programa que os convença de poderem satisfazer, por meio deles, seus anseios sociais e até mesmo pessoais”*. (ARAS, 2006. p. 120).

Não se ignora, ainda, o fato de que a filiação ao partido político é condição de elegibilidade, por força do disposto no artigo 14, § 3º, V, da Constituição de 1988. Assim, para efeito de eleição a mandato político, o candidato deve integrar as fileiras de uma agremiação, bem como se alinhar ao seu programa e à sua ideologia. Dessa forma, resta evidente que o elo criado entre eleitor e candidato passa, necessariamente, pelo crivo do partido político, órgão intrinsecamente relacionado à democracia representativa. (ARAS, 2006, p. 68)

De fato, a possibilidade de mudança do programa partidário é consequência lógica da própria liberdade conferida à agremiação que, por sua vez, não se submete aos controles ideológicos ou de conteúdo, nos moldes do artigo 14 da Lei n. 9.096/95¹⁸. No entanto, a concepção de fidelidade partidária pressupõe a existência de diretrizes consolidadas, de modo a prever ou, ao menos, imaginar a linha de conduta de seus filiados.

Dessa forma, se o partido de origem se afastar do compromisso programático assumido à época da campanha frente ao eleitorado e, advirta-se, extraído de seu estatuto, abre-se ao mandatário a faculdade de migrar para outra agremiação sob o manto da justa causa, vale dizer, sem que haja perda do mandato eletivo. Assim, pensa-se que o comprovado descumprimento do programa partidário e a violação do estatuto da agremiação ensejam o reconhecimento da justa causa para a desfiliação.

Destaque-se, de logo, que este artigo se alinha à tese defendida por doutrinadores como Joel José Cândido, no sentido de que a inobservância do estatuto da agremiação também configura justa causa para a desfiliação, e não apenas o descumprimento do programa

¹⁸ Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

partidário, expressão literal contida no artigo 1º, § 1º, III, da citada Resolução. (CÂNDIDO, 2008, p. 633).

E não haveria de ser diferente, porquanto o próprio texto constitucional, em seu art. 17, § 1º, como ressaltado no tópico 2 deste artigo, estabeleceu aos partidos políticos o dever de regulamentar as normas de disciplina e fidelidade em seus estatutos. Não há, por conseguinte, como se defender que a previsão estatutária da fidelidade seja exclusivamente questão *interna corporis*, com efeitos restritos ao ambiente intrapartidário, sob pena de esvaziamento da própria norma constitucional.

Por outro lado, as expressões “mudança substancial” e “desvio reiterado” introduzem conceitos indeterminados, o que atrai as dificuldades inerentes à própria aplicação desta classe de normas. Logo, o papel do intérprete do direito é indispensável, uma vez que, à luz das peculiaridades do caso concreto, contribui para o preenchimento normativo.

Nesse sentido, afigura-se mais palpável apontar as situações extremas de ocorrência da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, todavia não são estas as hipóteses mais recorrentes e de relevância prática. A título de exemplo de manifesta justa causa, cite-se a situação em que um partido político de cunho ambiental passa a adotar posicionamentos favoráveis aos segmentos reconhecidamente poluidores, fato que evidencia a desnaturação do objeto primordial concebido quando da sua fundação e do registro do seu estatuto no TSE.

Em outro vértice, uma das tarefas mais árduas do operador do direito é definir critérios firmes e exatos para fins de aferição da mudança substancial do programa partidário, em casos limítrofes. Primeiramente, há que se averiguar se, hoje, o sistema eleitoral brasileiro proporciona a coexistência de programas partidários originais e bem definidos aos olhos do eleitor.

Por oportuno, frise-se que o artigo 24 da Lei n. 9.096/95, dispõe que na Casa Legislativa “*o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto*”.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, por seu órgão pleno, no julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604/DF¹⁹, baseou sua decisão em um tipo ideal de partido político, com princípios doutrinários de atuação e programas consolidados. E, mais, sufraga o entendimento de que a liberdade de escolha do eleitor perpassa pelo partido político e pelo

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.604/DF, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE de 03.10.2008.

candidato que, em conjunto, divulgam uma proposta a ser efetivada no decorrer do mandato eletivo, *verbis*:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS - DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. 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 CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INVOCAÇÃO DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 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 27.3.2007. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO.

[...] 5. No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe - como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 - a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante - o eleitor -, com base na legislação vigente que determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido - o que se estende ao eleitor - pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida.

6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional [...]”.

Não obstante, o que se observa na realidade é a ausência de programas partidários ideológica e filosoficamente coerentes com a expectativa popular sobre o exercício dos mandatos, bem assim a crescente influência dos veículos de comunicação como formadores de opinião pública – ressalte-se, nem sempre harmônica com os ideais democráticos. (ARAS, 2006, p. 178).

Ainda assim, não se pode olvidar a conjuntura política brasileira que, malgrado apresente intensa fragmentação partidária, carece de contornos claramente definidos, em especial no que tange aos programas apresentados no pleito eleitoral. Na visão de Maria D’alva Kinzo, em seu artigo “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985”, não há

diferenças estruturais entre os partidos, mas sim uma espécie de gradação ou variação entre os seus programas. (KINZO, 2004, p. 31-32).

Na mesma esteira, José Carlos Cardoso preleciona que “*os partidos políticos brasileiros não elaboram seus estatutos baseando-se nas ideologias que professam e apresentam estatutos extremamente parecidos*”. (CARDOSO, 1997, p. 74).

Dito isto, não há que se falar em análise judicial exclusivamente objetiva acerca da justa causa fundada em mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. Até porque a comparação entre os programas partidários revela que, salvo raras exceções, inexistem diferenças marcantes, talvez em razão da necessidade de ampla aceitação popular para angariar votos, ainda que à base de preceitos demasiadamente genéricos e abstratos. (CARDOSO, 1997, p. 65).

Decerto, há de se ter cautela com a interpretação da Justiça Eleitoral que somente declara infiel o partido político, se diante de verificação formal do programa partidário, por meio de eventual registro dessa modificação nos cadastros eleitorais. Em verdade, ganha relevo o compromisso firmado entre eleitor, partido e candidato, ao longo do pleito eleitoral, ocasião em que o ideário e os preceitos do programa do partido se apresentam como promessas concretas e passíveis de execução no curso do mandato em disputa.

Sobre o tema, Jaime Barreiros Neto adverte que a filiação a um partido político envolve uma série de direitos e obrigações que não fica adstrita à relação bilateral entre agremiação e filiado. Mais adiante, assinala que o voto do eleitor denota não apenas a escolha de um candidato para exercer um mandato político, como também a adesão a toda uma ideologia propalada como linha de pensamento político a ser obedecida pelo partido e por seus seguidores. (BARREIROS NETO, 2009, p. 214).

Nesta senda, por meio de símbolos e filosofias das mais variadas, o programa partidário é instrumento eficaz de aproximação entre eleitor e seu representante, de sorte que cria uma espécie de vinculação a que Pontes de Miranda denominou “princípio da sinceridade partidária perante o público” (MIRANDA *apud* COSTA, 2009, p. 79). Tal vínculo se forma a partir da veiculação da propaganda partidária, oportunidade em que se observa a identificação entre os anseios do cidadão e os projetos daqueles que almejam a representação política.

Com efeito, além das alterações formais nos estatutos partidários, merece destaque a eventual mudança de orientação da agremiação, sendo que, para tanto, aponta-se dois pontos de partida: a filiação, para o representante, e a eleição, para o eleitor. É que, como se sabe, a ideologia e os princípios doutrinários serão aceitos ou não pelo candidato no momento de sua filiação, ao tempo em que o serão pelo eleitor à época do prélio eleitoral.

Destaque-se, todavia, que as consequências da infidelidade são distintas para o filiado e para o eleitor, tendo em vista as implicações do mandato representativo partidário. Em síntese, na medida em que o mandato é do partido, o eleito deve se submeter ao seu estatuto e ao seu programa a fim de manter a confiança do povo na agremiação e nos valores por ela defendidos. Há, nesse caso, um vínculo jurídico e político, pelo que se admite a via judicial para análise de impasse que desborde ao âmbito da legalidade.

À sua vez, o eleitor confere a representação de sua vontade à agremiação partidária e ao candidato, o que evidencia vínculo eminentemente político. Dessarte, em caso de inobservância do programa partidário, seja pelo partido, seja pelo mandatário, ao eleitor não restará outra alternativa que não a nova escolha em futuro pleito. Ainda, decorre do mandato representativo partidário a liberdade de manifestar opiniões e pensamentos nos atos tipicamente legislativos em virtude da disciplina do artigo 53 da Constituição Federal, que prevê a inviolabilidade ou imunidade material. (ARAS, 2006, p. 296).

A jurisprudência pátria já enfrentou situações em que o mandatário se manteve fiel aos ideais divulgados em campanha, ao passo que o partido de origem não. O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará²⁰ reconheceu, em caso similar, a mudança substancial do programa partidário, ao fundamento de que a vontade popular demonstrada nas eleições deve se sobrepor às alterações formais percebidas no âmbito do partido.

No mesmo sentido, Jaime Barreiros Neto adverte que a efetividade da representatividade eleitoral somente se mantém com a substituição do mandatário infiel, contudo entende que o dever de fidelidade é recíproco, na medida em que o partido deve manter a coerência com a ideologia e os princípios divulgados ao eleitor. (BARREIROS NETO, 2009, p. 216).

Apresentados os conceitos, conclui-se que a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário deve ser analisada não só pela comparação formal de alterações no estatuto, mas também pelo viés subjetivo, em especial o compromisso entre eleitor, partido e

²⁰ “*DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. PRELIMINAR. INCONSTITUCIONALIDADE DA RES. 22.610/2007. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. REJEIÇÃO. MÉRITO. JUSTA CAUSA. MUDANÇA SUBSTANCIAL DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. PROVA NOS AUTOS. IMPROCEDÊNCIA.*

1. A justa causa prevista no inciso III do §1º do art. 1º da Res. 22.610/2007 do TSE, alcança mais que uma mera mudança formal do estatuto partidário, abrangendo, pois, outras modificações vividas no âmbito do Partido Político que, dentro de um limite espacial, representam significativas alterações no grupo político, as quais, frise-se, distanciam-se da vontade popular que prevaleceu nas eleições.

2. Nos autos ficou cabalmente demonstrado que a desfiliação partidária da vereadora demandada teve por fim permitir-lhe continuar defendendo os mesmos ideais políticos que caracterizaram sua candidatura em 2004, sendo que foi o próprio Partido Político que alterou os rumos que vinha adotando no Município.

3. *Improcedência da ação*. (Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Expediente Sem Classificação n. 11.636, Acórdão n. 11.636, Relator Juiz Tarcísio Brilhante de Holanda, DJE de 19.05.2008).

representante. Por certo, a prenunciada hipótese de justa causa para a desfiliação há de percorrer a relação jurídica entre partido e filiado, considerando o referencial da ideologia e das diretrizes previstas em estatuto ou programa de ação.

3.2. Modificação de posicionamento do partido em relação a matérias de grande relevância: o conflito entre fidelidade partidária e liberdade de convicção

É cediço que todos os partidos políticos mantêm um núcleo ideológico essencial, geralmente previsto nos estatutos e nos programas de ação, com o qual o cidadão se identifica e confia o seu voto. Ademais, sabe-se que o programa partidário endossado pelo eleitor vincula, de certa forma, a atuação do mandatário, na medida em que a violação ao estatuto é passível de perda do mandato eletivo. Ocorre que, por vezes, a agremiação modifica sua postura diante de temas polêmicos e de grande relevância para a sociedade brasileira, a exemplo da descriminalização do aborto ou da redução da maioria penal.

De outro lado, estão as convicções políticas e filosóficas do candidato eleito sob bases ideológicas definidas pelo partido e difundidas ao eleitorado como linha de pensamento político a ser mantida durante o mandato. Convém destacar que, nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição de 1988, “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”.

Nesse passo, resta instaurado um conflito entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de convicção do mandatário. Antes da ponderação dos valores constitucionais em jogo, mister que se demonstre alguns aspectos que envolvem a problemática anunciada.

Em primeiro plano, é possível afirmar que a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário deve alcançar especificamente o mandatário acusado de infidelidade pelo partido de origem. Desde já, frise-se que tal alteração vivenciada no ambiente partidário ou por meio dele apenas será causa de afastamento da sanção de perda do mandato se, analisado o comportamento individual do filiado, subsistir o contraste de posições acerca de um tema relevante para a sociedade.

Por óbvio, o mandatário que se alinhou, sem ressalvas, à nova postura adotada pela agremiação ou, ainda, exerceu função de liderança na alteração dos seus rumos doutrinários não poderá se valer de tal justificativa para validar eventual ato de infidelidade partidária, sob pena de afronta ao brocardo latino *turpitudinem suam allegans non auditur*. Isso porque a

justa causa prevista no artigo 1º, § 1º, III, da Resolução TSE n. 22.610/2007 reside, essencialmente, na discordância do filiado com as novas diretrizes impostas pelo partido.

De outra maneira, a mudança do programa partidário pode ser substancial para alguns filiados e para outros não, conforme os projetos políticos e pessoais divulgados pelo candidato em período eleitoral. Na prática, como já abordado em tópico anterior, as circunstâncias do caso concreto guiarão o convencimento judicial acerca da consistência ou não da justa causa.

A iniciar o presente estudo, destaque-se que o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a situação isolada de modificação de posicionamento quanto a matérias polêmicas nos limites do próprio partido não configura justa causa para a desfiliação partidária (TSE, Petição n. 3.019, Rel. Min. Aldir Passarinho).

É importante ressaltar que a matéria polêmica à qual se referiu o citado julgado era a manutenção ou não da, hoje extinta, Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Como bem sopesou o ministro relator do caso, a aceitação do referido tributo nunca foi assunto unânime entre os diversos partidos, o que evidencia, isso sim, situação de divergência política, plenamente aceitável no regime democrático, e não de mudança substancial do programa partidário.

No tocante à liberdade de pensamento do mandatário, impõe-se reconhecer que, em alguns casos, os dirigentes partidários, com o objetivo de concretizar o princípio da fidelidade partidária, restringem ou, mesmo, anulam a manifestação legítima do filiado ou de integrantes da base aliada em razão de interesses estritamente pessoais. (ARAS, 2010, p. 25).

Ainda segundo o referido doutrinador, é passível de controle judicial qualquer ato de dirigente partidário que configure ditadura intrapartidária, uma vez que o regime democrático e a autenticidade do sistema representativo, como valores constitucionais que o são, merecem ser protegidos. (ARAS, 2010, p. 41).

Clèmerson Merlin Clève sublinha que o instituto da fidelidade partidária não pode justificar condutas que violam direitos fundamentais do parlamentar, notadamente a liberdade de consciência. Ainda, adverte que a ausência de previsão expressa da matéria polêmica no estatuto do partido autoriza o afastamento da fidelidade partidária em prol da independência moral e da liberdade de atuação do mandatário eleito. (CLÈVE, 1998, p. 30).

Delimitados os extremos em conflito, quais sejam a fidelidade partidária e a liberdade de consciência do filiado, tem-se que a solução não pode ser outra senão a aplicação

da hermenêutica constitucional, mediante a ponderação de valores ou princípios (BARREIROS NETO, 2009, p. 246).

Conveniente, portanto, que se proceda a uma breve explanação acerca da teoria dos direitos fundamentais, após o que se apresentarão os critérios para a ponderação entre os princípios considerados.

De acordo com Robert Alexy, há três modelos de estudo da relação entre os direitos fundamentais e a democracia, quais sejam o ingênuo, o idealista e o realista. O primeiro pressupõe que não existe conflito entre valores bons, o que, desde já, é falso, considerando a própria realidade fática como fator de limitação. Já o segundo, em sua concepção, considera a existência de uma sociedade politicamente perfeita, sem violação a direitos fundamentais do cidadão por decisão de maioria parlamentar.

Mais adiante, o mesmo autor sugere que o terceiro modelo, o realista, é o mais correto, uma vez que os direitos fundamentais são, simultaneamente, democráticos e não democráticos. Isto é, os direitos fundamentais fortalecem o processo democrático com a garantia da liberdade de opinião, reunião e associação, bem assim desconfiam desse mesmo processo democrático, de forma a lhe impor certos limites (ALEXY, 2011, p. 52-53).

De fato, o modelo realista é aplicável ao presente caso, haja vista que se afigura patente a colisão entre o instituto da fidelidade partidária e a liberdade de consciência, ambos direitos classificados como fundamentais pela Constituição de 1988. Ao descrever a solução para a colisão de direitos fundamentais, Robert Alexy destaca a “força vinculativa” desta categoria de normas, de modo que a sua institucionalização abrange, necessariamente, a ideia de que os direitos positivados do homem são “justiciáveis”, vale dizer, passíveis de análise judicial (ALEXY, 2011, p. 62-63).

Definido o modelo, passa-se à classificação das normas que estão em conflito, no caso a fidelidade partidária e a liberdade de consciência. A citada doutrina pode ser consultada a fim de se definir se o caso concreto versa sobre regras ou princípios. Em síntese, Robert Alexy entende que as regras são “mandados de definição” e os princípios constituem “mandados de otimização”. E, mais, indica métodos distintos para a solução de conflitos, quais sejam, a subsunção para as regras e a ponderação para os princípios. (ALEXY, 2011, p. 64).

Diante dessa teoria, as normas referenciadas podem ser classificadas como princípios, porquanto a fidelidade partidária é um mandamento de otimização que se refere a um direito fundamental coletivo, a fim de proteger o próprio regime democrático, enquanto que a liberdade de consciência compõe o rol dos direitos e liberdades individuais do cidadão.

Eleita a ponderação como solução racional para o conflito em espécie, deve-se definir os critérios pelos quais serão contrapostos os referidos princípios. De logo, adota-se a técnica trifásica idealizada por Robert Alexy, com base no princípio da proporcionalidade *lato sensu*. Nesse esteio, a leitura será realizada por meio das circunstâncias fáticas da idoneidade ou adequação e da necessidade, bem assim das circunstâncias jurídicas, por meio da proporcionalidade em sentido estrito.

Em linhas gerais, idôneo ou adequado é o meio que atinge a finalidade esperada ou perseguida no caso concreto. Por sua vez, estar-se-á diante da necessidade se inexistir meio menos gravoso à consecução do fim almejado. Por último, a proporcionalidade em sentido estrito é o subprincípio que exige maior atenção, considerando a intensidade de intervenção, a importância dos princípios e, por fim, a ponderação²¹ que, de fato, é realizada.

Outrossim, registre-se que a Lei de Sopesamento, de Robert Alexy, por meio da qual se realiza a análise da proporcionalidade em sentido estrito, não pretende alcançar uma racionalidade científica, mas sim possível, ante os elementos concretos apresentados ao intérprete. E, mais, sob uma ótica objetiva, a preponderância de um princípio sobre outro será avaliada em decisão fundamentada em três pontos: peso abstrato dos princípios, grau de interferência e evidências empíricas (GUERRA, 2007, p. 30).

Descritas as balizas teóricas, passa-se à ponderação entre os princípios da fidelidade partidária e da liberdade de consciência do mandatário. Em primeiro ponto, a discordância do mandatário em relação ao partido em tema polêmico é meio idôneo para preservar a sua liberdade de manifestação e de convicção política ou filosófica. De mais a mais, verifica-se a necessidade da medida extrema, uma vez que não há hipótese menos gravosa que, igualmente, alcance a finalidade pretendida. Superadas as circunstâncias fáticas, a análise recai sobre a proporcionalidade em sentido estrito.

Nesse quesito, entende-se que os princípios em conflito possuem o mesmo peso abstrato, considerando que ambos estão inseridos como direitos fundamentais de guarda e proteção ao regime democrático. A solução requer, portanto, a avaliação do peso específico

²¹ Segundo a doutrina de Robert Alexy, “o mandamento da ponderação corresponde ao terceiro princípio parcial do princípio da proporcionalidade do direito constitucional alemão. O primeiro é o princípio da idoneidade do meio empregado para a obtenção do resultado com ele aspirado, o segundo, o da necessidade desse meio. Um meio não é necessário se existe um meio atenuado, menos interveniente. [...] O princípio da proporcionalidade em sentido estrito deixa formular-se como uma lei de ponderação, cuja forma mais simples relacionada a direitos fundamentais diz: quanto mais intensiva é uma intervenção em um direito fundamental, tanto mais graves devem pesar os fundamentos que a justificam. Segundo a lei de ponderação, a ponderação deve realizar-se em três graus. No primeiro grau deve ser determinada a intensidade da intervenção. No segundo grau trata-se, então, da importância dos fundamentos que justificam a intervenção. Somente no terceiro grau realiza-se, então, a ponderação no sentido restrito e verdadeiro”. (ALEXY, 2011, p. 67-68).

dos princípios em rota de colisão. Desse modo, em absoluto, parte-se do pressuposto de que a omissão em se realizar o princípio da fidelidade partidária é tão grave quanto a violação à liberdade de consciência, elemento de construção e manutenção dos ideais democráticos.

Vislumbra-se, portanto, que a ponderação será efetivada, de fato, conforme as evidências empíricas que, em tese, justificam ou sustentam o grau de interferência de um princípio em outro.

No caso em que o filiado se insurge contra o posicionamento adotado pela agremiação em dado tema polêmico, há de se perquirir sobre a previsão expressa dessa postura em seu estatuto. Caso haja disposição acerca do tema polêmico no estatuto ou no programa político da agremiação, defende-se que, ao ingressar em seus quadros, o mandatário teve ciência e, mais, anuiu com esse posicionamento doutrinário. Diante desse contexto, a fidelidade partidária deve preponderar sobre a liberdade de consciência do filiado.

Por outro lado, se não há disposição expressa sobre a matéria polêmica no estatuto ou no programa partidário, e a recomendação passada ao filiado advém de uma diretriz partidária, o princípio da fidelidade deve ser afastado para que a liberdade de consciência e de pensamento prevaleça. (BARREIROS NETO, 2009, p. 256).

Conclui-se, portanto, que a previsão ou a ausência de disposição expressa sobre certo tema polêmico no estatuto ou no programa político do partido é elemento imprescindível à análise da proporcionalidade em sentido estrito e, por conseguinte, da própria ponderação dos princípios em conflito. Ademais, se a diretriz partidária não é pré-existente ao vínculo entre mandatário e agremiação, bem como não se encontra institucionalizada, não há que se falar em ato de infidelidade.

3.3. Alternância da composição de forças políticas: situação x oposição

Em matéria de infidelidade partidária, um dos tópicos mais debatidos nos tribunais pátrios é o da alternância da composição política local, notadamente na esfera do município. Em breve síntese, a discussão gira em torno da suposta mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, por meio da formação de alianças entre adversários políticos. Nesses casos, a realidade fática é, geralmente, consultada a fim de demonstrar a justa causa para a desfiliação ou a mera decorrência do dinâmico processo democrático.

A Corte Superior Eleitoral enfrentou a referida problemática, nos autos da Petição n. 2.759/DF²², em que o relator, Ministro Arnaldo Versiani, votou no sentido de que a transmutação de oposição para situação e vice-versa não configura hipótese de mudança substancial do programa partidário. Entre seus argumentos, consignou que o apoio a um partido político se revela condizente com determinada conjuntura social e histórica, razão pela qual não se pode esperar por posturas de situação ou de oposição eternas a certo governo, *verbis*:

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

Desse modo, penso que essa questão igualmente está inserida no contexto do jogo político. Não se pode entender que a alteração de apoio a determinado governo não possa ocorrer, até porque, caso contrário, tornaria enrijecida a atuação do partido quanto às mais diversas questões; o que, a bem do processo democrático, não é recomendável.

Fato é que o apoio que determinado partido político oferece ao governo retrata situação resultante da conjuntura vivenciada pela nação em dado momento histórico, não se podendo esperar que a agremiação partidária faça eternamente parte da oposição ao governo, ou que seja obrigada a apoiar a base governista por período indefinido”.

Frise-se que, em decisão monocrática, o Ministro Arnaldo Versiani²³ manteve o mesmo entendimento, ao passo que avançou ao considerar a mudança de orientação política da agremiação como decorrente da autonomia prevista no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal. Ainda assim, advertiu que a isolada transmutação de oposição para situação, porquanto matéria *interna corporis*, não enseja o reconhecimento da justa causa para a desfiliação, em especial na circunscrição do município.

Nesse sentido, há precedentes nos Tribunais Regionais Eleitorais do Rio de Janeiro²⁴ e de Santa Catarina²⁵, em que a mudança substancial do programa partidário não foi reconhecida, ainda que diante da manifesta alteração de posicionamento político pela esfera

²² Tribunal Superior Eleitoral. Petição n. 2.759/DF, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE de 24.04.2009.

²³ Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar n. 110.319, Decisão Monocrática de 01.10.2012, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE de 16.10.2012.

²⁴ “As circunstâncias fáticas trazidas em sede de defesa fazem transparecer tão somente a alternância de posicionamento até então adotado pela esfera partidária, que de oposição a atual Prefeita, teria passado a base governista, sem que se demonstrasse mudança substancial no ideário partidário”. (Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Petição n. 7.945, Relator Sérgio Schwaitzer, DJE de 09.07.2012).

²⁵ “A mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário necessitam ser demonstrados, mediante o cotejo do dispositivo programático anterior com o resultante de alteração ou com os atos reiteradamente praticados pela agremiação que o contrarie, não se considerando como desvio a celebração de coligação, ainda que com tradicional opositor”. (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Matéria Administrativa n. 629, Acórdão n. 22.161, Relator(a) Eliana Paggiarin Marinho, Publicação: DJE de 04.06.2008).

partidária no município. Em caso extremo, a celebração de coligação com tradicional opositor não foi alçada à hipótese de justa causa para a desfiliação.

Malgrado o posicionamento divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral e por algumas Cortes Regionais, pretende-se, neste artigo, demonstrar que a análise sobre a mudança substancial do programa partidário em decorrência da transmutação de oposição para situação e vice-versa demanda maiores questionamentos. É saber, por exemplo, se o compromisso firmado entre agremiação, eleitor e candidato, à época do pleito, foi observado ou ignorado no decorrer do mandato eletivo.

É cediço que a modificação de posicionamento em relação a determinado governo é fato natural e se coaduna com o processo democrático e com a evolução da própria sociedade. Ainda, consoante o artigo 3º da Resolução TSE n. 23.221/2010, assegura-se aos partidos políticos *“autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual ou distrital”*.

Entretanto, essa alteração deve se basear em fato relevante ou em justificativa aceitável, a exemplo da mudança da conjuntura política em dado momento histórico. Até porque, ao longo da eleição, o partido definiu ao eleitorado e ao seu filiado a defesa de causas singulares, de forma a desenvolver um projeto comum entre os seus aliados políticos.

Dessa forma, não há que se falar em engessamento do partido por um período indefinido, sem possibilidade de acompanhar o desenvolvimento da sociedade. Na verdade, o tempo é justamente a duração do mandato eletivo, enquanto deve subsistir o compromisso firmado entre eleitor-partido-representante.

Com efeito, por essa razão, tais divergências não podem ser lidas simplesmente como próprias do jogo político, sem a adoção de uma postura minimamente ética e ideológica dos partidos políticos. Caso contrário, a fidelidade partidária seria norma constitucional sem eficácia, na medida em que a agremiação não teria sequer a obrigação de cumprir os compromissos assumidos com o eleitor e com seus filiados.

Por oportuno, saliente-se que os deveres do partido político devem ser considerados tão relevantes quanto os do candidato eleito. Afinal, como já explanado, o elemento indispensável dessa equação jurídica é o eleitor, sujeito político que, mediante o sufrágio universal, manifesta sua vontade e constrói um cenário de poder a ser mantido durante o mandato eletivo.

A Democracia, no âmbito da eleição representativa, é o regime pelo qual o povo determina os candidatos que assumirão a administração do Poder Público e dos interesses

sociais. Nesse sentido, de modo a sustentar o sistema eleitoral representativo e lhe conferir a necessária legitimidade pela soberania popular, o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, dispõe que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. (COELHO, 2008, p. 39).

Desde já, alinha-se ao entendimento sufragado no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, no julgamento da Petição n. 176.576²⁶, de relatoria do Juiz Saulo José Casali Bahia. Em poucas palavras, ao fundamento da mudança substancial do programa partidário, reconheceu-se a justa causa para a desfiliação do mandatário, eleito vice-prefeito, cujo partido passou a integrar a oposição ao prefeito.

Colhe-se do voto do relator que o partido de origem operou mudanças substanciais no que tange ao direcionamento político na municipalidade, ao passo que, inclusive, demonstrou-se a substituição da presidência do diretório municipal por uma figura política de ideais distintos daqueles defendidos por seu antecessor. Ainda, a imposição de novo alinhamento político – advirta-se, diametralmente oposto ao assumido em campanha perante o eleitor –, subverte a vontade popular depositada nas urnas e, por conseguinte, o próprio regime democrático.

Na mesma linha de intelecção, decidiu o Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, nos autos da Petição n. 35.440²⁷, no sentido de que a constituição de aliança com grupo reconhecidamente adversário, nos limites do município, enseja a alteração de ideologia partidária, pelo que se configura hipótese de afastamento do dever de fidelidade partidária do mandatário em relação à agremiação de origem.

²⁶ Voto do relator: “*Com efeito, o depoimento pessoal do primeiro demandado e os das testemunhas por ele arroladas demonstram que o PR sofreu mudanças em sua direção que resultaram em discriminação ao primeiro réu, na medida em que integrava a base de apoio ao governo do estado e, após a mudança na presidência do diretório estadual, que era presidido por José Carlos Araújo e passou aos comandos de César Borges, passou a fazer oposição ao governo, impondo aos filiados este novo alinhamento.* [...]”

Logo, resulta claro que se tornou inviável a permanência do primeiro requerido, na condição de vice-prefeito, nos quadros do PR, uma vez que esta agremiação passou a fazer oposição ao grupo político do prefeito. Assim, seria no mínimo irrazoável impor ao vice-prefeito que se mantivesse num partido que fazia oposição ao prefeito. O art. 1º, § 1º, III e IV da Resolução TSE nº 22.610/07 tem por escopo justamente proteger o filiado de situações em que ele é injustificadamente preterido no seio da agremiação partidária à qual está vinculado em decorrência de mudança substancial no partido, o que se ajusta ao caso sob apreciação. (Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Petição n. 176.576, Acórdão n. 1.030/2012, Relator(a) Juiz Saulo Casali Bahia, DJE de 20.07.2012).

²⁷ “**PETIÇÃO. AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. VEREADOR. GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. ALTERAÇÃO DE IDEOLOGIA PARTIDÁRIA. DEMONSTRAÇÃO DA ALEGAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. O arcabouço probatório encartado aos autos permite a configuração da alegada discriminação pessoal sofrida pelo vereador. Demonstra-se, também, que a agremiação partidária sofreu alteração de ideologia, passando a aliar-se a grupo adversário no cenário político do Município de Poço Redondo/SE.

2. Improcedência do pedido. (Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Petição n. 35.440, Acórdão n. 65/2012, Relator(a) Juíza Elvira Maria de Almeida Silva, DJE de 02.03.2012).

Enfim, ainda que se admita a ideia de que a formação de alianças, inclusive, com adversários políticos é ato *interna corporis* e decorre da autonomia conferida pelo artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, bem como pelo artigo 3º da Resolução TSE n. 23.221/2010, não se pode olvidar as consequências nefastas que essa mudança de orientação partidária causa à representatividade edificada pelo sufrágio universal.

Defende-se, portanto, que a alternância de situação à oposição, desde que ocorrida após o pleito e no decorrer do mandato, em contrariedade ao programa partidário apresentado ao cidadão e previsto no estatuto, é circunstância concreta que autoriza a migração do mandatário. Isso porque, embora divergente da nova postura da agremiação, a conduta do filiado nada mais representa do que a fidelidade ao pacto originário firmado com o eleitor. Ainda assim, há de se frisar que a relação entre filiado e partido político tem um viés jurídico, em especial no que se refere ao elo criado por força do estatuto e da ideologia, formalmente extraídos do ato constitutivo da agremiação.

4. CONCLUSÕES

1. A fidelidade partidária transcende a simbologia de um preceito ético na política, vale dizer, o referido instituto, concebido como o alinhamento do mandatário à ideologia e ao programa da sua agremiação, identifica uma perspectiva de manutenção da vontade popular e, por conseguinte, de proteção do regime democrático. Ademais, há que se ressaltar a importante função da jurisprudência na delimitação das circunstâncias concretas que ensejam o reconhecimento da justa causa para a desfiliação partidária.

2. No tocante à liberdade partidária, decorrente do pluralismo político, tem-se que a criação de partidos políticos é causa idônea para o desligamento do mandatário, na medida em que a coexistência de pensamentos e convicções políticas divergentes caracteriza a essência do regime democrático, pelo que, neste caso, a fidelidade poderá ser afastada.

3. Com efeito, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário é a hipótese de justa causa que enseja grandes debates doutrinários e jurisprudenciais. Não se trata apenas de análise objetiva, em meio à possível alteração de dispositivos do estatuto da agremiação, mas também de análise subjetiva, considerando a legitimidade eleitoral vislumbrada no prélio.

4. Ponto relevante é saber se a modificação de posicionamento do partido em matérias de grande relevância configuram ou não justa causa para o desligamento do representante. Conforme a explanação realizada neste artigo, entende-se que somente restará

caracterizada a justa causa, se o partido de origem violar o compromisso ideológico assumido com o eleitor em campanha eleitoral.

5. De forma semelhante, a transmutação de oposição para situação e vice-versa poderá implicar o reconhecimento de justa causa para o desligamento do mandatário, desde que se comprove que a aliança política fere a ideologia e as bandeiras defendidas pela agremiação e pelo candidato frente ao eleitor e registradas em seu respectivo estatuto.

6. A trilha que ora se propõe consiste em identificar o cenário de poder construído pelo sufrágio universal afim de que a vontade do eleitor seja mantida ao longo do mandato eletivo. Nesse sentido, importa perquirir e valorar, a partir do exame casuístico das circunstâncias, os elementos concretos indicativos da infidelidade partidária. Cabe ressaltar, nesse aspecto, a importância da análise do comportamento do mandatário no que se refere ao ideário do partido e às alianças políticas realizadas no período eleitoral, considerando-se a configuração ou não da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Reforma política: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

_____. *Fidelidade e ditadura (intra) partidárias*. 1. ed. São Paulo: Edipro, 2010.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade Partidária*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

BRAZ, Petrônio. *Eleições municipais 2008*. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada: Acompanhada dos Índices Alfabéticos-remissivos da Constituição e Jurisprudência*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

CARDOSO, José Carlos. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

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

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

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

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: 2000.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GUERRA, Marcelo Lima. *A proporcionalidade em sentido estrito e a 'Fórmula do Peso' de Robert Alexy: significância e algumas implicações*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado, Porto Alegre, v. 31, n. 65, jan./jun. 2007.

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

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito Eleitoral*. Leme – SP: Editora Imperium, 2008.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Reforma política e construção democrática*. In:

Revista de Informação Legislativa, v. 41, n. 161, jan./mar. 2004.

MARIETTO, Carlos Eduardo Bruno. *Fidelidade partidária: fim do troca-troca. In: Informativo Jurídico Consulex, Brasília, v. 16, n. 9, 4 mar. 2002.*

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
_____. *Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais/lei 9.096/95, anotações jurisprudenciais*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, Comentários à Constituição de 1967, título IV, p. 613, 1967, RT, São Paulo – SP, *apud* Temas Atuais de Direito Eleitoral, organizado por Daniel Castro Gomes da Costa, São Paulo: Pillares, São Paulo – SP, 2009.

PUCCI, Valdir Alexandre. *A fidelidade Partidária no Brasil*. Brasília: 2002.

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