Fidelidade partidária. Fiel a quê?

Luiz Paulo Viveiros de Castro

Luiz Paulo Viveiros de Castro é advogado com larga atuação no Direito Eleitoral, sendo professor da matéria na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.



Foto: ASCOM TRE-RJ

Desde que o conceito de infidelidade partidária voltou a ser motivo para a cassação de mandatos eletivos, vinte e dois anos depois da edição da Emenda Constitucional nº 25/1985, fala-se muito em valorização dos partidos políticos em detrimento do personalismo dos candidatos e do conseqüente clientelismo, pois os eleitores votam num partido, num programa, e não em fulano ou beltrano, prestigiando uma ideologia no lugar da fulanização da eleição no sistema anterior. É interessante notar que uma regra de tamanha importância para os partidos políticos e, principalmente, para os parlamentares de todos os níveis de representação - municipal, estadual e federal -, nunca tenha sido decidida pelo Poder Legislativo, mas sempre pelos demais Poderes da República. Na primeira vez em que surgiu em nosso ordenamento jurídico, a regra foi estabelecida pelo Poder Executivo, por Emenda Constitucional da Junta Militar que dirigiu o país durante a segunda fase da ditadura, e recentemente, em 2007, pelo Poder Judiciário, através de decisões do TSE e do STF.

Como se sabe, a perda de mandato por infidelidade partidária foi criada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, à época da Junta Militar que recrudesceu a ditadura no país, modificando a redação do artigo 152 da Carta de 1967 através da introdução de seu parágrafo único *("Parágrafo único - Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.")*.

Com o início da redemocratização, o Poder Legislativo, através da Emenda Constitucional nº 25/1985 modificou a redação do artigo 152 da Carta de 1967, retirando tal previsão do texto constitucional. O constituinte de 1988, em claro repúdio à regra instituída no regime militar, tampouco previu a mudança de partido como causa de perda do mandato eletivo, não a incluindo no rol do artigo 15 da CF, limitando-se a dizer que os partidos políticos deveriam prever normas de fidelidade e disciplina partidárias, conforme parágrafo 1º de seu artigo 17.

Apesar da inexistência de previsão constitucional, o TSE, respondendo à consulta 1398, do então PFL, resolveu que o mandato pertencia ao partido político pelo qual o candidato foi eleito, e não ao próprio eleito, resgatando a previsão da Emenda Constitucional nº 1/1969, da Junta Militar, e inovando em matéria constitucional, já que criou um novo motivo para cassação de mandato eletivo através de resposta a simples consulta. Como a Mesa Diretora da Câmara de Deputados não atendeu aos requerimentos dos partidos políticos que pleitearam os mandatos de seus ex-filiados que abandonaram o partido, o STF, provocado pelos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, impetrados pelo PFL, PSDB e PPS, decidiu, por maioria de seus membros, pela validade da decisão do TSE, sujeitando à perda do mandato todos os parlamentares que tivessem trocado de partido político após a decisão da consulta, garantindo a individualização dos procedimentos e, por óbvio, o direito ao contraditório e à ampla defesa em cada caso. Com o *Roma locuta, causa finita* do STF, o TSE editou a Resolução 22.610/2007, regulamentando o procedimento de retomada dos mandatos dos ditos "infiéis" e aproveitando para ampliar a aplicação da norma aos eleitos a cargos majoritários, fato que não havia sido objeto da consulta nem da decisão do STF, uma vez que toda a lógica do raciocínio que levou às duas decisões se baseava no somatório dos votos alcançados pela nominata partidária, o que não tem aplicação na votação majoritária. Ao prever a perda de mandato do candidato majoritário com o acréscimo do vocábulo "vice" em seus artigos 10 *("Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que empossе, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.")* e 13 *("Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.)"*, a Resolução 22.610/2007 extrapolou a abrangência da consulta que se referia exclusivamente aos eleitos *"pelo sistema eleitoral proporcional" ("Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?").*

> ***"[...] o candidato eleito em eleições majoritárias, seja ao cargo de prefeito, governador ou presidente, ainda que lançado candidato por um partido ou por coligação de alguns partidos, uma vez eleito e empossado, não representa mais aquele grupo político, mas a sociedade como um todo."***

O voto do Ministro Cezar Peluso naquele julgamento é de meridiana clareza quanto à lógica que permeou seu raciocínio, limitando a perda de mandato aos eleitos pelo sistema proporcional: *"E, sob tais fundamentos, respondo à consulta, afirmando que os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando, sem justificação nos termos já expostos, ocorra cancelamento de filiação ou de transferência de candidato eleito para outra legenda."*

O eleito pelo sistema proporcional representa uma "parte" do eleitorado, enquanto o eleito pelo sistema majoritário, mesmo que sufragado por uma "parte", passa a representar o todo, já que a essência do sistema democrático é a submissão de todos à vontade da maioria. Imaginar um sistema de governo em que o governante, uma vez eleito, agisse em prol somente de seus eleitores, dos integrantes do seu partido, em detrimento dos demais cidadãos, seria negar o próprio sistema democrático, validando uma "ditadura" da maioria ocasional, um sistema odioso de preferências e discriminações. Ou seja, o candidato eleito em eleições majoritárias, seja ao cargo de prefeito, governador ou presidente, ainda que lançado

candidato por um partido ou por coligação de alguns partidos, uma vez eleito e empossado, não representa mais aquele grupo político, mas a sociedade como um todo.

Outra questão que merece reflexão quanto à aplicação da Resolução 22.610/2007 aos trânsfugas partidários ocupantes de cargos majoritários, que já se viu que foge completamente ao espírito que norteou o legislador improvisado, é a possibilidade do chefe do executivo, v.g., bandear-se para o partido de seu vice, eleitos que foram através de coligação. Quem teria interesse jurídico para requerer a perda do mandato e a entrega do cargo ao vice, como prevê o citado artigo 10 da Resolução? Não teria qualquer lógica jurídica em tirar o cargo de um mandatário, agora num novo partido, para entregá-lo a outra pessoa do mesmo partido, sob o argumento de que estar-se-ia respeitando a vontade do eleitor.

Essa e outras questões que envolvem o conceito de fidelidade partidária ainda terão de ser objeto de reflexão pelos legisladores e acredito que só serão resolvidas quando o Poder Legislativo recuperar sua função precípua de legislar, usurpada que foi tal função pelo Poder Executivo, no hiato da democracia no passado recente, e pelo Poder Judiciário, nos dias atuais. ■

“Não teria qualquer lógica jurídica em tirar o cargo de um mandatário, agora num novo partido, para entregá-lo a outra pessoa do mesmo partido, sob o argumento de que estar-se-ia respeitando a vontade do eleitor.”

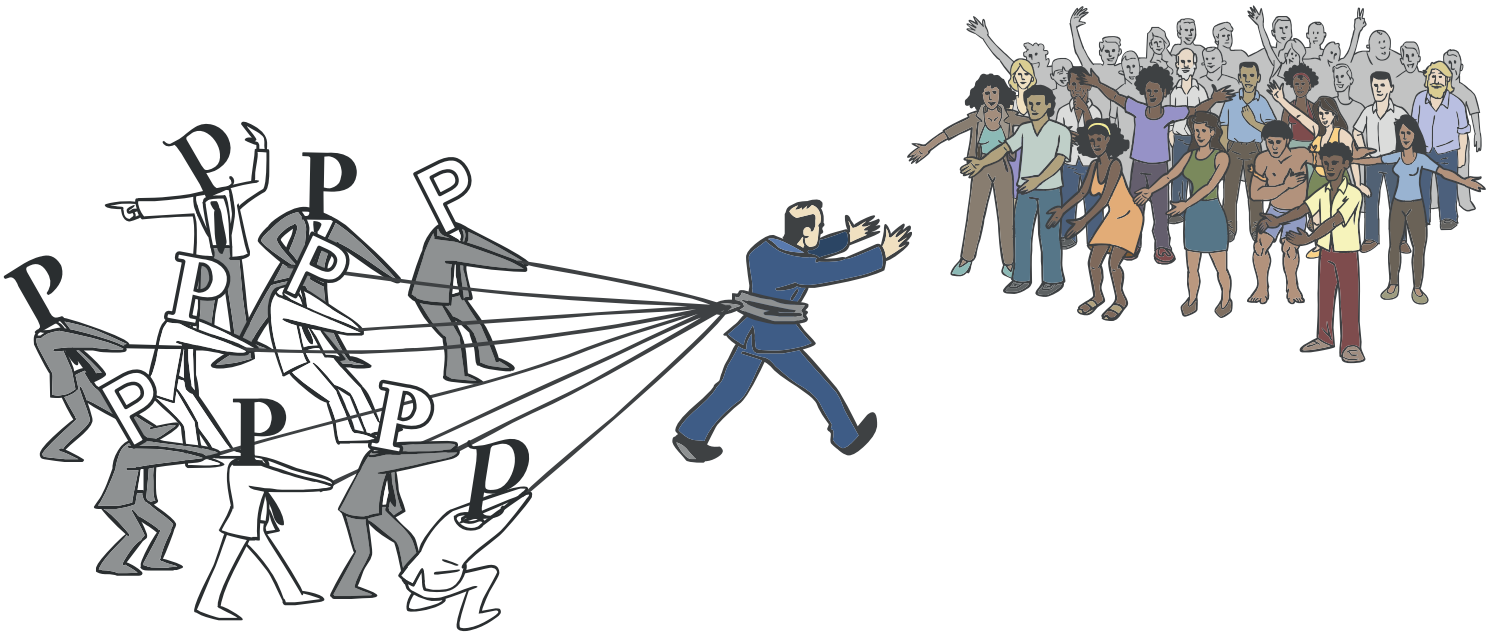


Ilustração: Bruno Lima