

## **FIDELIDADE PARTIDÁRIA: EFETIVIDADE E APLICABILIDADE.<sup>1</sup>**

Angelo Gamba Prata de Carvalho<sup>2</sup>

Os partidos políticos desempenham importante papel no regime democrático por funcionarem como elos entre representantes eleitos e seu eleitorado, permitindo, dessa forma, representação efetiva e alinhada à noção de democracia participativa. A obra de Augusto Aras vem endereçar um dos mais prementes temas da democracia de partidos brasileira, a fidelidade partidária. Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade traz, inicialmente, estudo de fôlego acerca das diversas acepções já atribuídas à democracia e à representação pela teoria política, de modo a fundamentar a importante discussão sobre o papel do mandato político no estado contemporâneo (p. 78).

A obra procura contribuir com a necessidade de reinterpretação da representação política de maneira a se obter modelo centrado na representação partidária. Os representantes do povo, pelo fato de receberem mandatos de seus eleitores, devem arcar com sua "responsabilidade política" (p. 71), devendo responder aos cidadãos pelo modo como exercem o mandato, sob pena de não lograrem êxito em pleitos futuros. A total liberdade do exercício do mandato não se coaduna com os princípios republicanos e da democracia representativa, uma vez que o mandato não é detido de forma absoluta pelo mandatário, que deve prestar contas a seu eleitorado (p.79).

Não se pode esquecer que a liberdade para o exercício do mandato político, com vistas a garantir a defesa dos interesses que levaram determinado indivíduo a ocupar determinado cargo, é indispensável, devendo ser evitado o condicionamento dos filiados à vontade dos partidos. Por isso, mesmo para que se possibilite a concretização do pluralismo político (CF, art. 1º, V), é fundamental o estímulo à democracia intrapartidária.

---

<sup>1</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. Rio de Janeiro: GZ, 2016. 706p.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade de Brasília. Possui curso técnico profissionalizante em Informática pelo Instituto Federal Catarinense - Camboriú, mesma instituição na qual cursou o Ensino Médio. Atualmente é bolsista de iniciação científica da Universidade de Brasília. E-mail: [angelogpc@gmail.com](mailto:angelogpc@gmail.com)

CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

A democracia intrapartidária diz respeito justamente ao cumprimento do que está disposto no estatuto da agremiação e, portanto, da busca pelos ideais evidenciados em seu programa. Nesse sentido, a escolha do eleitor não pelo partido, mas pela pessoa do candidato, configura deturpação do sistema representativo brasileiro, formalmente institucionalizado pela via dos partidos, o que se evidencia inclusive pela proibição de candidaturas avulsas. A questão da democracia de sua antípoda – a ditadura intrapartidária –, é óbice a ser transposto para a consecução de um sistema representativo verdadeiramente democrático, sendo a direção autocrática dos partidos um desafio à legitimidade dos indivíduos que vierem a disputar cargos por aquela sigla.

A fidelidade partidária é componente essencial do regime representativo, pois se relaciona intimamente com o funcionamento dos partidos, entidades centrais para a construção da legitimidade dos representantes ao conectá-los com os representados. A fidelidade partidária, nesse sentido, diz respeito à lealdade a um partido político e, ainda, à necessidade de observância, sobretudo pelos membros que exerçam mandatos políticos, do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas, (p. 176).

A importância da fidelidade partidária se demonstra, na verdade, por duas manifestações identificadas com a infidelidade partidária: (i) abandono do partido político pelo filiado eleito; (ii) descumprimento, por parte do agente político, dos programas partidários. Os atos de infidelidade partidária, assim, são condutas levadas a cabo por filiados ao arrepio das normas partidárias às quais juraram cumprimento no ato de sua filiação, abraçando projeto político comum aos demais membros daquela agremiação.

Trata-se, ao menos aparentemente, de questão atinente aos trâmites intrapartidários, que em tese seriam capazes e suficientes para a resolução de atos de infidelidade. Contudo, o que o autor sustenta é que os partidos políticos são entidades demasiadamente significativas para a construção do regime democrático para que questões de interesse geral como a fidelidade partidária sejam relegadas tão somente ao âmbito privado.

Com base na legislação eleitoral e na jurisprudência do TSE, observa-se que o poder Judiciário, inclusive o STF, tem se manifestado contra quaisquer hipóteses de controle ideológico por parte do Estado no que toca à atividade partidária. As

CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

questões relacionadas à intimidade dos partidos, portanto, estão imunes a qualquer intervenção estatal, salvo quando envolverem controle de legalidade (p. 152).

O art. 17, §1º da Constituição assegura aos partidos políticos autonomia para a definição de "sua estrutura interna, organização e funcionamento", devendo seus estatutos "estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária". A fidelidade e a disciplina partidárias, assim, são instrumentos para que a autonomia partidária seja assegurada, constituindo infrações aos ideais programáticos da agremiação. Resguarda-se, portanto, a possibilidade de acesso ao Judiciário ao filiado punido, preterido ou perseguido no âmbito da ordem interna do partido, com vistas a coibir a já citada ditadura intrapartidária.

Face à ditadura intrapartidária, seria um contrassenso aplicar a ferro e fogo a noção segundo a qual as decisões dos partidos são exclusivamente interna corporis, na medida em que os atos da agremiação estão sujeitos ao controle de legalidade judicial, única alternativa viável, por exemplo, ao filiado que sofre perseguição por parte de seus correligionários.

Observa Augusto Aras que a infidelidade não era percebida pelo eleitorado brasileiro em geral como "algo escandaloso, abominável, grave, vergonhoso ou repreensível, porque, durante muito tempo, o eleitorado brasileiro, em sua maioria, votou no candidato e não no partido" (p. 181). A observação do autor parte do fato de o substrato ideológico não ser considerado no momento da escolha do candidato, enfatizando um viés personalista que afasta a própria noção de representação. Segundo Aras, a superação da crise de representatividade produzida pela excessiva personalização dos candidatos e concomitantemente pelo enfraquecimento dos partidos somente virá através da construção de partidos políticos dotados de posicionamento político e de normas estatutárias que disponham de forma eficaz sobre a fidelidade e a disciplina partidárias.

Com isso, o autor apresenta sua tese do mandato representativo partidário, inicialmente chancelada pelo TSE no âmbito da Consulta nº 1.398, e posteriormente acolhida pelo STF, especialmente no âmbito do MS nº 26.603 (2007), que marcou o início de um novo paradigma político-partidário na democracia brasileira, passando a infidelidade partidária a ser vista como gesto

CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

de desrespeito ao postulado democrático na medida em que desrespeita tanto a vontade do povo quanto a estrutura partidária que propiciou a candidatura.

Dando cumprimento ao que foi decidido pelo STF, o TSE editou a Res. nº 22.610/2007 para disciplinar o processo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. Na resolução, o TSE dispôs que o partido pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a perda de cargo eletivo por desfiliação sem justa causa. Em seguida, enumeram-se as hipóteses de justa causa: (i) incorporação ou fusão de partidos; (ii) criação de novo partido; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (iv) grave discriminação pessoal.

É natural que, face à gravidade das situações que possam ensejar atos de infidelidade partidária, sejam criadas válvulas de escape capazes de garantir que tal medida de fato sirva ao aperfeiçoamento do regime democrático. Foi o caso da possibilidade de mudança de sigla em razão da criação de novo partido, o que desencadeou a sucessiva abertura de novas agremiações. Entre 2007 e 2016, foram criados oito novos partidos.

A fidelidade partidária não deixou de retornar às pautas do STF, razão pela qual a tese do mandato representativo partidário é resgatada pelo autor para que seja confrontada com os novos entendimentos sobre ela. O primeiro caso diz respeito à aplicabilidade da tese aos cargos majoritários (ADI 5.081), que o STF julgou ser inviável. Argumenta Aras que a posição do STF poderia contribuir para a excessiva personalização dos detentores de mandatos eletivos e que, com o advento da minirreforma eleitoral de 2015, consagrou-se no artigo 22-A da Lei nº 9.096/97 que a fidelidade partidária se aplica ao “detentor do cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”, não havendo qualquer distinção entre mandatos provenientes do sistema proporcional ou majoritário.

O segundo caso diz respeito à substituição em caso de vacância do cargo eletivo, questionando-se se o suplente do partido ou da coligação deve ocupar a vaga, sendo que inicialmente o TSE sustentou que o mandato seria do partido (Res. nº 22.563/2007, Consulta nº 1.509) e que, posteriormente, o entendimento foi alterado pelo STF para garantir a vaga à coligação ( MS 30.260/DF e MS 30.272/MG)

CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

A crítica de Augusto Aras, nesse ponto, é mais rigorosa: o autor reafirma que a coligação é constituída apenas para as eleições e não tem a importância constitucional dos partidos, entidades centrais da democracia representativa por intermediarem a relação entre sociedade e Estado. Os partidos, nesse sentido, servem para institucionalizar e despersonalizar o poder em decorrência do programa ideológico que trazem em seus estatutos, razão pela qual devem as agremiações estarem orientadas pela estabilidade e segurança, não sendo legítimo que os cargos vagos passem ao suplente da coligação. “Coligação não tem ideário, salvo o de eleger o maior número de representantes” (p. 389).

No caso da vacância por infidelidade partidária em cargos majoritários, ocorre exceção à regra defendida por Augusto Aras, admitindo-se a assunção do mandato pelo suplente da coligação a que pertencia a agremiação da qual se desfilou o indivíduo. No caso de prefeito cujo vice seja de outra agremiação, por exemplo, não haverá outra saída que não a assunção do cargo pelo vice, tendo em vista que a chapa majoritária é única. O mesmo ocorre com os suplentes ao cargo de senador. É este, talvez, o ponto mais frágil da tese do mandato representativo partidário, tendo em vista que não se afigura possível a sua aplicação para esse caso. Tal deficiência é, mesmo que de forma implícita, admitida pelo autor da tese, que expõe o problema de forma sintética e pragmática, expondo as formas para sua operacionalização.

A tese do mandato representativo partidário segue atual e – como o próprio autor reconhece – somente adquire total efetividade, juntamente do princípio da fidelidade partidária, se for acompanhada da revalorização da democracia de partidos nacional, reformulando-se as estruturas partidárias para superar estruturas oligárquicas que vêm compor o que o autor denomina por “ditadura intrapartidária”. A obra, portanto, não se pretende totalizante – na medida em que reconhece suas próprias dificuldades –, mas procura preencher lacuna do regime representativo brasileiro e, de forma conjunta com outras medidas estruturais relevantes, transformar o regime representativo brasileiro em verdadeira democracia participativa que valorize o papel institucional dos partidos, missão cujo cumprimento ainda se encontra em curso.

Submetido em: 01 de fevereiro de 2017.

Aprovado em: 20 de março de 2017.