

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161  
janeiro/março – 2004

## REFORMA POLÍTICA

### **Supervisão Editorial**

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Organização e Seleção de Temas**

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Revisão**

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

### **Preparação de Originais e Padronização de Texto**

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

# Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral

Arlindo Fernandes de Oliveira

## Sumário

1. Partido político na Constituição. 2. Fidelidade partidária. 3. O projeto sobre fidelidade partidária da Comissão do Senado. 4. A relação entre a reforma do sistema político e a fidelidade partidária.

Uma contradição preside o debate a respeito da necessidade de reformar as instituições políticas brasileiras. De uma parte, temos um País com pesadas tradições históricas de autoritarismo e exclusão e uma sociedade ainda relativamente pouco organizada, cujos partidos e outros entes representativos não têm ainda a densificação que, noutras plagas, já vive o momento da crise<sup>1</sup>. Por outro lado, a esse País concreto se após uma superestrutura jurídico-constitucional de natureza democrática – a Constituição de 1988.

A Constituição, ao propiciar a democracia política, abre o caminho para a transformação social, que se realiza, não raro, em ambiente de certa instabilidade política. Talvez por essa razão, agentes econômicos privados e seus representantes políticos pretendem o represamento do processo democrático, mediante reforma política centrada em valores como a funcionalidade e a previsibilidade do sistema. Assim os agentes políticos, ao lidar com o tema, dividem-se entre a tensão social pela renovação democrática, a que pouco recorrem, e a necessidade prática de mudar na perspectiva de garan-

Arlindo Fernandes de Oliveira é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

tir estabilidade, ampliar a segurança, assentar a governabilidade. Essa necessidade impõe a sua lógica.

Essa lógica parte do pressuposto de que já alcançamos a democracia plena, faltando-nos promover as alterações constitucionais e legais centradas na perspectiva da governabilidade. Trata-se de uma lógica garantista e funcionalista, que despreza a necessidade elementar da sociedade brasileira de ampliar e aprofundar o processo democrático como instrumento essencial e condição inafastável para enfrentar nossos históricos problemas sociais, além de viabilizar a construção, em nosso País, de um projeto nacional digno desse nome.

Inescapável recordar, diante de tais manifestações, a história deste País. Afinal, as duas instituições mais duradouras da sociedade brasileira deixaram entre nós marcas indelévels, das quais a elite política brasileira não consegue, ou não pretende, se livrar. Essas instituições são a escravidão, que viveu entre nós a partir de poucas décadas do descobrimento (século XVI, portanto) até o final do século XIX, quando foi formalmente abolida, e o latifúndio, presente desde as capitâncias hereditárias até os dias de hoje.

O Brasil, ademais, viveu mais de seis décadas de monarquia (1822-1889), numa sociedade que tinha como elemento constitutivo essencial a escravidão, seguidas de outras quatro décadas de regime republicano ultraconservador (1889-1930), uma ditadura populista, com diversas faces, de 1930 a 1945, e, culminando essa história marcada pelo autoritarismo e elitismo, uma ditadura militar de vinte e cinco anos.

Verdade que tivemos uma experiência liberal no período do pós-Guerra, de 1945 a 1964, e, sobretudo, vivemos desde 1988 sob uma Constituição que é, sem dúvida, a mais democrática e aberta às transformações sociais com que esse País já contou. Talvez por isso mesmo, e diversamente das Constituições anteriores, a atual é objeto de permanente bombardeio das elites, a pretexto

de pretensa ingovernabilidade, a qual adviria do Texto Constitucional, não do desconforto dessas elites com o regime democrático.

Esse desconforto, conforme entendemos, se revela precisamente nesses aspectos da reforma política, recorrentes, nos quais se pode identificar a tendência ao reforço da funcionalidade e estabilidade do sistema, ainda que isso possa implicar o sacrifício de liberdades e direitos que a Constituição assegura. Registramos, no presente artigo, as disposições constitucionais sobre os partidos políticos, o contexto jurídico-constitucional de princípios sobre autonomia dos partidos e fidelidade partidária, e, por fim, pretendemos identificar a conexão, que julgamos necessária, entre a reforma do sistema eleitoral e a mudança da natureza jurídica da fidelidade partidária.

### *1. Partido político na Constituição*

A Constituição de 1988, atacada, não raro, mais em razão de suas qualidades que de seus eventuais defeitos, contempla um capítulo inteiro ao fundamental tema dos partidos políticos. Trata-se do Capítulo V do Título II de nosso Documento Político Essencial, de que consta o art. 17, que reproduzimos:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros e de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos autonomia para definir sua estrutura

interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.”

As disposições constitucionais sobre partidos políticos contemplam normas que podem ser consideradas “datadas”, como a proibição do recebimento de recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros e de subordinação a estes (inciso II do art. 17), cujo destinatário podem ter sido os partidos de esquerda, como os partidos comunistas, que tinham o internacionalismo como elemento essencial de sua ideologia. Por razões semelhantes, seria datada a vedação da utilização de organização paramilitar (§ 4º do art. 17), endereçada aos extremos da política, à direita e à esquerda. É compreensível a preocupação do legislador constituinte com essas questões, num contexto histórico em que a guerra fria ainda não havia sido superada.

Entretanto, os princípios mais importantes que orientam a organização e o funcionamento dos partidos políticos são aqueles que conferem a esses entes a mais ampla liberdade de organização e funcionamento de que se tem notícia na história brasileira (art. 17, *caput*), e a determinação de que aos partidos políticos é conferida autonomia *para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias* (§ 1º do art. 17).

Liberdade de organização diz respeito à estruturação interna do partido; liberdade de funcionamento diz respeito tanto a essa

estrutura quanto à liberdade para, no âmbito dos direitos e garantias que a Constituição estabelece, intervir politicamente na sociedade, buscando a hegemonia e o poder para realizar o seu programa. Daí porque entendemos inconstitucional a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que determinou a chamada *verticalização* das alianças e coligações partidárias no processo eleitoral.

De um só golpe, violou-se a Constituição em diversos aspectos: desrespeitou-se o princípio da reserva legal, pelo qual somente o Congresso Nacional é competente para inovar a legislação e, desse modo, afrontou-se a separação dos Poderes; violou-se o princípio federativo, ao impor aos Estados, sem autorização constitucional expressa, a vinculação das alianças político-partidárias celebradas no âmbito nacional; desrespeitou-se os princípios e normas constitucionais a respeito do processo político-eleitoral, por impor regra do jogo nova a menos de um ano das eleições; e afrontou-se, ainda, o princípio constitucional que determina a liberdade de funcionamento dos partidos políticos.

A liberdade de organização e funcionamento dos partidos políticos, princípio sediado na Constituição, contempla, conforme se pode ver no próprio texto, a *autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo os seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias*. Claro está que, na ordem jurídico-constitucional vigente no Brasil, a instituição competente para regular a fidelidade e a disciplina partidárias é o próprio partido político, e essa competência decorre do princípio constitucional que confere autonomia a esses entes.

Em face desses princípios e normas de estrutura constitucional, a lei sobre o funcionamento dos partidos não é e não pode ser orgânica. Não apenas não deve levar esse *nomem juris*, mas, sobretudo, não pode ter essa natureza jurídica. E, com efeito, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conforme sua ementa, apenas *dispõe sobre partidos po-*

*líticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.* Não se declara, portanto, uma lei que disciplina a organização interna dos partidos, porque essa é matéria que aos próprios partidos compete.

O art. 1º da Lei dos Partidos define partido político como *pessoa jurídica de direito privado, que se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.* Como ente de direito privado, o partido político não pode ter sua organização interna disciplinada por qualquer iniciativa estatal, nem mesmo uma Lei, embora essa Lei possa tratar de sua intervenção social e política, nos marcos constitucionais.

O art. 2º da Lei apenas repete o texto do art. 17 da Constituição, dispondo sobre o princípio geral da liberdade de organização partidária, enquanto o art. 3º diz, coerentemente, que é assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Ao tratar dos direitos e deveres dos filiados a partido político, o art. 4º apenas determina que eles são iguais.

Importantíssima disposição da Lei dos Partidos (art. 7º) reconhece que o partido político, *após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral* (§ 2º do art. 17, CF). Essa norma destaca a natureza de direito privado do partido político. Conforme a Lei, o partido deve comprovar o apoio de eleitores correspondente a meio por cento dos votos válidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuído em pelo menos, um terços dos Estados (9), com um mínimo de um décimo (0,1%) por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Essa, entretanto, cumpre destacar, não é disposição voltada à organização ou ao funcionamento do partido, mas requisito de sua inscrição no TSE.

Trata-se, de qualquer modo, de exigência rigorosa, pois o total de votos válidos para a Câmara dos Deputados, nas últimas

eleições (2002) foi superior a 87,5 milhões e, portanto, são necessárias mais de 435 mil assinaturas (0,5% dos votos válidos) em apoio para registrar um partido. Conforme o § 2º do mesmo artigo, *só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.*

De conformidade com a Constituição (inciso IV do art. 17), a Lei dos Partidos trata, em seu art. 12, do funcionamento parlamentar, para determinar que ele se dá *por intermédio de uma bancada, que deve constituir lideranças de acordo com os estatutos do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as disposições desta Lei.* Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total em cada um deles (art. 13).

Essa é a chamada cláusula de barreira (ou de desempenho). Embora conste de uma norma legal vigente desde setembro de 1995, ela somente será exigida plenamente nas eleições parlamentares de 2006, conforme a disposição transitória que consta do art. 57 da Lei nº 9.096, de 1995, que estabelece transição para o período *entre o início da próxima legislatura e a segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados.*

## 2. Fidelidade partidária

Ao dispor a respeito desse tema, a Lei dos Partidos prescreve (art. 23) que *a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.* Ao remeter ao estatuto do partido a disciplina da matéria, a Lei dos

Partidos conforma-se ao Texto Constitucional, que, como vimos, confere ao partido autonomia para dispor sobre sua organização, funcionamento e disciplina interna.

Pela mesma razão, o *caput* do art. 24 prescreve 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.*

Sempre respeitando os princípios e normas constitucionais e em coerência com as disposições anteriores, o art. 25 determina que *o estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto e funções que exerça em decorrência de representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.* A fidelidade às diretrizes partidárias, portanto, decorre, outra vez, do estatuto do partido, ou de *decisões legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.*

Outro aspecto da disciplina partidária contemplado pela Lei diz respeito à representação do partido em funções ou cargos de direção em comissão ou na Mesa Diretora. Como se trata de cargo a que o parlamentar chegou por representação do partido, ele o perde automaticamente caso deixe o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Esse dispositivo consta, igualmente, de projeto de resolução que altera o Regimento Interno da Câmara, aprovado pela Comissão da Câmara dos Deputados instituída para apreciar a reforma política.

Essas disposições legais e regimentais, em vigor ou propostas, encontram-se perfeitamente de acordo com a letra e o espírito da Constituição brasileira, quando esta assegura aos partidos a liberdade para auto-organização e funcionamento. A fidelidade partidária, assim, é assunto da economia interna dos partidos, não podendo o legis-

lador ordinário veicular norma que imponha aos partidos essa ou aquela disciplina.

### 3. O projeto sobre fidelidade partidária da Comissão do Senado

O Relatório Final da *Comissão Temporária Interna do Senado Federal encarregada de estudar a reforma político-partidária*, que funcionou até 1998 e teve como Relator o Senador Sérgio Machado, contempla a análise de diversas proposições legislativas que têm por objeto disciplinar a fidelidade partidária. O espírito que domina esses projetos é, sistematicamente, “endurecer” o regime jurídico mediante a punição do parlamentar que mudar de partido.

Algumas dessas proposições objetivam tornar inelegível, pelo prazo de dois anos, o filiado que trocar de partido<sup>2</sup>; outras determinam a perda de mandato ao parlamentar que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu<sup>3</sup>. Há diferenças importantes entre as últimas propostas: o Senador Pedro Simon sugere que se dê um prazo para que os parlamentares mudem de partido, antes que a nova norma entre em vigor; o Deputado Paulo Gouveia exclui a hipótese em que o parlamentar sai do partido pelo qual se elegeu para criar outro; o Deputado Murilo Pinheiro admite a mudança de partido na primeira metade do mandato e o Deputado Telmo Kirst admite essa mudança até completar dois terços do mesmo.

A Comissão Mista Especial decidiu adotar a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 1998, a qual *dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do mandato eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.*

A Proposta acrescenta três parágrafos ao art. 17 da Constituição, que trata dos partidos políticos, com a seguinte redação:

“Art. 17. ....  
.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

§ 6º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou o chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.

§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais.”

O art. 2º da proposição legislativa promove as mesmas mudanças no art. 55 da Constituição, que dispõe sobre a condição jurídica do Deputado Federal e do Senador, determinando a perda de mandato nas circunstâncias mencionadas e o processo por violação grave da disciplina partidária.

Portanto, a disciplina constitucional dos partidos políticos e da condição jurídica dos Deputados Federais e dos Senadores é alterada, para definir a perda de mandato do parlamentar que mudar de partido, com as ressalvas apontadas. Além disso, a PEC propõe acrescentar parágrafo ao art. 55 (o § 5º) para determinar que a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações respectivas. Nesse passo, a proposição equipara o parlamentar que mudou de partido àquele que é processado por quebra do decoro parlamentar (§ 4º do art. 55, CF).

Transcrevemos os argumentos que constam do Relatório que precede a apresentação da PEC:

“Uma questão indiscutível, já que para ser candidato há a necessidade de filiação a um partido político, é que o mandato pertence ao partido, sendo o eleito um REPRESENTANTE desse partido.

É preciso ter em conta, ainda, que durante a campanha eleitoral o candidato vai às praças públicas carregando as cores e as bandeiras do partido ao qual pertence. Estamos nos referindo a bandeiras tanto no sentido literal quanto, e principalmente, no sentido figurado – o de defesa da plataforma partidária.”

Cabe questionar, quanto a tais argumentos, se o partido político deve continuar a ser o único instrumento pelo qual se pode alcançar o mandato político. Observamos, em todo o planeta, a crise dos sistemas políticos eleitorais mais diversos e, com ela, a crise de representatividade dos partidos políticos e, enfim, a crise da atividade política em si.

A falência das grandes ideologias que animaram a criação das mais diferentes formações políticas, no século XX, como o comunismo, o socialismo, a social-democracia e o fascismo; a crise de instituições políticas em face de escândalos de corrupção, como em países como a Itália e o Japão; a limitada participação dos eleitores nos pleitos norte-americanos e em outros países onde o voto é facultativo, são fatos que revelam a profundidade e a natureza sistêmica da fragilização do sistema político representativo, em qualquer das formas que adote. Na verdade, a democracia representativa, tal como a conhecemos, encontra-se em crise no mundo inteiro, ou melhor, naquelas regiões do mundo em que logrou estabelecer-se.

Uma das propostas que constam da agenda de um projeto de renovação do sistema político-representativo é aquela que,

em países como a Itália, se materializa na chamada *Lista Cívica*. Por meio dela, cidadão não filiado a qualquer partido político pode candidatar-se. Caso eleito, deverá integrar-se à bancada de um dos partidos existentes. Parece-nos indubitado que a abertura do processo democrático e a necessidade de fortalecer os parlamentos e o próprio regime democrático importa, entre nós, a adoção de medidas tais como a *Lista Cívica* ou, de qualquer modo, a quebra do monopólio hoje concedido aos partidos políticos da representação dos cidadãos. Adotada proposta dessa natureza, torna-se problemática a tese de que o mandato pertence ao partido.

#### 4. *A relação entre a reforma do sistema político e a fidelidade partidária*

A tese de que o mandato parlamentar pertence ao partido teria melhores condições de prosperar na hipótese de o sistema eleitoral ser o de voto proporcional de lista fechada, quando o eleitor assinala o voto na legenda. Entretanto, quando o eleitor vota no candidato, ainda que inscrito em um partido, há que considerar não apenas o entendimento jurídico tradicional, que compreende o mandato como pertencente a quem o ocupa, mas também a cultura política brasileira, aquela dominante na maioria da população, que vê na figura do representante, em quem votou, o titular do mandato. Para mudar a cultura haveria que alterar o sistema, mediante a implantação da lista fechada. Essa proposta, entretanto, deve ser considerada com muito cuidado, em face, sobretudo, dessa mesma cultura política, que seria confrontada pela adoção da lista fechada. Vê-se, nesse passo, como a proposta de alteração do regime jurídico da fidelidade partidária articula-se (ou deveria articular-se) com aquela de reforma do sistema político-eleitoral.

Por essa razão, talvez a proposta de reforma do sistema político-eleitoral que poderia trazer mudanças e, ao mesmo tempo,

não ofender nossa cultura política ou trazer prejuízos ao entendimento, pela população, do modo de funcionamento do sistema, poderia ser a adoção do voto misto proporcional/distrital, tal como adotado em diversos países e que, no Brasil, é conhecido como o “sistema alemão”.

Por ele, é abandonado o sistema proporcional de listas abertas, hoje vigente, e adotada a lista fechada partidária, nacional, cujo resultado determina a bancada do partido na Câmara dos Deputados. Os Deputados Federais eleitos pelos distritos têm o seu mandato assegurado. Os candidatos que compõem a lista partidária integrariam a Câmara dos Deputados no número que excedesse os eleitos pelo voto distrital.

Para tornar mais claro o que expusemos, um exemplo: determinado partido alcança dez por cento dos votos, na lista fechada. Isso implica que ele terá dez por cento do Bundestag (equivalente à nossa Câmara dos Deputados), vale dizer, 65 cadeiras. Entretanto, se esse partido eleger deputados federais em 80 distritos, todos eles ocuparão o mandato, e os quinze deputados que superaram a proporção que cabe ao partido serão acrescidos ao total de deputados da Câmara (650). Por esse expediente, são respeitados os princípios da verdade eleitoral e da igualdade do voto, que o atual sistema brasileiro, devido ao piso e ao teto da representação dos estados na Câmara, tem violentado.

Entendemos, assim, em conclusão, que a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que instituísse, no Brasil, um sistema eleitoral que contemplasse a lista fechada – o qual conviveria bem com o sistema misto, proporcional/distrital, comumente denominado de “sistema alemão” – constituiria uma iniciativa apta a tornar o nosso sistema constitucional compatível com a adoção do novo estatuto jurídico da fidelidade partidária a que se refere a Comissão Mista Especial de Reforma Política do Senado Federal.



## *Notas*

<sup>1</sup> Na Europa, os partidos políticos, historicamente sólidos e densificados socialmente, encontram-se em pleno processo de crise de representatividade.

<sup>2</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1996, de autoria do Senador José Serra e outros.

<sup>3</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 1996, do Senador Pedro Simon; PEC nº 137, de 1995, do Deputado Hélio Rosas; PEC nº 90, de 1995, do Deputado Paulo Gouveia; PEC nº 60, de 1995, do Deputado Sílvio Torres; PEC nº 51, do Deputado Murilo Pinheiro; PEC nº 42, de 1995, da Deputada Rita Camata; PEC nº 166, de 1996, do Deputado Adylson Motta; PEC nº 283, de 1995, do Deputado Telmo Kist.