



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

MARIA LIDIANA DIAS DE SOUSA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DETENÇÃO DOS MANDATOS
PELOS PARTIDOS**

**SOUSA - PB
2007**

MARIA LIDIANA DIAS DE SOUSA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DETENÇÃO DOS MANDATOS
PELOS PARTIDOS**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. Admilson Leite de Almeida Júnior.

**SOUSA - PB
2007**



S725f Sousa, Maria Lidiana Dias de.
Fidelidade partidária: detenção dos mandatos pelos partidos. /
Maria Lidiana Dias de Sousa. - Sousa - PB: [s.n], 2007.

78 f.

Orientador: Professor Esp. Admilson Leite de Almeida Júnior.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Direito Eleitoral. 2. Fidelidade partidária. 3. Perda de mandato político. 4. Deetenção de mandato. 5. Cassação de mandato. 6. Partidos políticos. 7. Sistema Eleitoral Brasileiro. I. Almeida Júnior, Admilson Leite de. II. Título.

CDU: 342.8(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

MARIA LIDIANA DIAS DE SOUSA

FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DETENÇÃO DOS MANDATOS PELOS PARTIDOS

BANCA EXAMINADORA

Professor Esp. Admilson Leite de Almeida Júnior
(orientador)

Professora Esp. Rubasmate dos Santos Sousa
(examinadora)

Professor Francivaldo Gomes Moura
(examinador)

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não deve, não fala nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito, dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, o assaltante e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e o lacaios das empresas nacionais e multinacionais. (BERTHOLD BRECHT, escritor e dramaturgo alemão).

À minha mãe, Alecrides Dias de Sousa, rochedo que me sustenta. Ao meu pai (Tarcísio) e meus irmãos (Rita de Cássia e Francisco) pelo incentivo constante à conclusão deste curso. Aos amigos Márcia Costa (in memoriam), Suely Abrantes, Rômulo Granjeiro e Zulailde Viana, pela amizade que me dispensam, demonstrada nos mais sublimes gestos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte inesgotável de ensinamento;

Ao meu orientador, Admilson Leite de Almeida Júnior, pela disponibilidade e paciência que se ateve ao longo da elaboração do trabalho.

Ao amigo Rômulo Granjeiro, pelas horas que a mim devotou seu tempo, quando dele mais precisou, cuja amizade me faz mais forte.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. PARTIDOS POLÍTICOS	11
1.1 Partidos políticos e sua origem	11
1.2 O sistema partidário no Brasil e sua evolução	16
1.3 A atual conjuntura partidária brasileira	20
2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E OS PARTIDOS POLÍTICOS	25
2.1 Sistema majoritário	25
2.2 Sistema proporcional	27
2.3 A importância da legenda partidária e sua influência nas últimas eleições	31
3. A FIDELIDADE NO SISTEMA PARTIDÁRIO	33
3.1 A fidelidade nos partidos políticos	33
3.2 A detenção dos mandatos e a fidelidade partidária	38
3.3 A relação de fidelidade partidária frente ao TSE e o controle do Supremo Tribunal Federal	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXOS	50

RESUMO

O presente trabalho traz uma abordagem sobre os partidos políticos, com enfoque na questão da fidelidade partidária e da detenção do mandato pelo partido, quando sem justa causa os eleitos abandonam a legenda de origem. A detenção do mandato pelo partido, naquela hipótese, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com o próprio aparecimento da fidelidade partidária no ano de 1969. Debateu-se sobre os partidos políticos, formação e evolução história afim de melhor entender a importância do instituto da fidelidade partidária. Também se explanou sobre o sistema político no Brasil, para observância da significativa importância da legenda em alguns casos. E por fim, foi abordado acerca da fidelidade partidária, cuja observância foi determinada pela Constituição Federal, mas sem medidas tão rígidas para o seu seguimento como na Carta de 1969, o desrespeito a esta norma tornou-se constante. Ainda explanou-se sobre Reforma Política e a robustez dos Partidos, como fortalecimento da democracia que desembocou no intenso debate sobre as normas de fidelidade partidária. Entendeu recentemente o Tribunal Superior Eleitoral que o mandato pertence ao partido e em causas de mudança de legenda sem justa causa, deve o partido reivindicar a vaga que lhe pertence, entendimento que também prevaleceu no Supremo Tribunal Federal quando julgou mandados de segurança que pleiteavam mandatos de infiéis, que embora tenha denegado a segurança, entendeu pertencer aos partidos os mandatos eleitorais e, abriu assim, precedente para o Tribunal Superior Eleitoral disciplinar acerca da detenção do mandato pelo partido nos casos em que o eleito sem justa causa abandona a legenda, o que fortalece os partidos políticos, bem como a democracia deste país.

Palavras chaves: partido; sistemas eleitorais; fidelidade partidária; detenção do mandato.

ABSTRACT

This work brings an approach on political parties, with a focus on the issue of party loyalty and the arrest of office by the party, when the elected unjustified leave the legend of origin. The arrest of the mandate by the party in that case, appeared in the Brazilian legal system with the very appearance of party loyalty in the year of 1969. It discussed on political parties, formation and evolution history in order to better understand the importance of the institute of party loyalty. Also explanou on the political system in Brazil, in observance of the significant importance of the legend in some cases. And finally, has been approached about the loyalty party, whose adherence was determined by the Federal Constitution, but without any serious rigid for its follow as in the Charter of 1969, the failure of this standard has become constant. Still explanou itself on Political Reform and strengthening of the Party and strengthen democracy that desembocou in intense debate about the standard of party loyalty, understanding the Supreme Electoral Tribunal that the mandate belongs to the party and causes of change of legend without just cause, must the party claiming to wave it belongs, understanding that prevailed in the Supreme Federal Court when dismissing security warrants that pleiteavam mandates of infidels, that although denegasse safety, it belongs to the parties and electoral mandates, opened thus precedent for the Court Supreme Electoral disciplinary about the detention of office by party where the elected unjustified abandons the legend, which strengthens political parties, as well as the democracy of this country.

Keywords: party; electoral systems; party loyalty; detention of the mandate.

INTRODUÇÃO

Desde 1985, com o início da redemocratização brasileira, a fidelidade partidária, manifestada sobretudo no seguimento das diretrizes e programas do partido, bem como da permanência do eleito neste, tornou-se quase inexistente. Com o advento da Constituição de 1988, onde foi dada autonomia para os partidos estabelecerem normas de disciplina e fidelidade partidária em seus estatutos, nenhuma medida grave foi imposta para que o eleito não abandonasse o partido sem justo motivo. Ademais, se acreditava que da interpretação da Constituição, não se chegava à conclusão de que o mandato pertencia ao partido.

Contudo, com várias propostas que começaram a tramitar no Congresso nacional, bem como as inúmeras trocas partidárias que ocorriam, a questão da infidelidade partidária chegou ao Supremo Tribunal Federal que proclamou pertencer os mandatos aos partidos e inclusive através de seus Ministros expurgaram a idéia que o TSE deveria editar uma resolução para estabelecer as causas em que o desrespeito à fidelidade partidária poderia ensejar a detenção do mandato pelo partido.

De grado, que para elaborar-se este trabalho e da pesquisa resultar o entendimento da obrigatoriedade da norma de perda do mandato para o eleito infiel em certos casos, se faz necessário estudar e discorrer sobre os partidos políticos, origem e evolução, bem como do atual sistema partidário brasileiro e a atual conjuntura partidária, cujos debates serão estabelecidos no primeiro capítulo.

Para entender acerca da importância da fidelidade partidária, também se faz mister realizar estudo sobre o sistema eleitoral brasileiro, qual seja, o majoritário e o proporcional, donde também se conclui acerca da influência determinante da

legenda em alguns casos, razão pela qual abordará o segundo capítulo o supracitado.

Por fim, chegar-se-á ao estudo mais detalhado da fidelidade partidária e no terceiro capítulo, já com todo desenvolvimento do trabalho que levou acerca do entendimento da importância da observância de normas de fidelidade partidária para o bom desempenho da democracia, serão abordadas as respostas do TSE sobre o tema, bem como o julgado do STF que firmou entendimento nesse sentido.

A metodologia que será utilizada para a elaboração deste estudo, basear-se-á nos métodos bibliográficos, como base teórica na sua realização; o método histórico-evolutivo, direcionado principalmente na evolução dos partidos políticos e o instituto da fidelidade partidária e, por fim, o método exegético jurídico, para a análise das proposições constitucionais e do entendimento da Suprema Corte brasileira.

Para finalizar, este trabalho buscará o entendimento da fidelidade partidária e da importância de normas rígidas para o fortalecimento da estrutura partidária brasileira, posto que esta seja também o fortalecimento da democracia deste país.

CAPÍTULO 1 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, em sua concepção moderna apresentam alto grau de complexidade para quem se detenha a estudá-los, de modo que no prisma da sedimentação destas organizações, são fenômenos sociais do século XIX. Contudo, as organizações partidárias que culminaram nas que hoje se apresentam, são advindas do século XVII, sendo pacífico mundialmente que os partidos políticos são indispensáveis para a arregimentação de opiniões e a governabilidade do país que se conceitua democrata, eis que estes, são pressupostos obrigatórios para a democracia e, com isso, representam grande importância no sistema político brasileiro, cujas bases para o entendimento firmam-se nas abordagens subseqüentes.

1.1 Partidos políticos e sua origem

A essência da democracia reside em dois princípios fundamentais: o voto e os partidos políticos. Quando nascem a liberdade e a democracia, estes aparecem símbolos da participação do povo na soberania do Estado. Portanto, pode-se entender como Partido Político a divisão do povo de uma nação em vários agrupamentos, cada um deles possuindo seu próprio pensamento no que diz respeito à maneira como a Nação poderá ser governada. Os partidos servem para exprimir e para formar a opinião pública. São focos permanentes de difusão do pensamento político, além de estimular os indivíduos a manter, exprimir e defender suas opiniões.

É nesta concepção hodierna que suas origens não vão além do século XVII, não sendo menos verdade que tem se dado o nome de partidos políticos a agrupamentos políticos de todas as épocas. Contudo, não se encontrando nestes agrupamentos, de fato, nenhum traço dos característicos das atuais organizações partidárias. Tanto é que nesse sentido leciona Afonso Arinos de Melo Franco (1974, p. 10):

Quando, por exemplo, os tradutores da Constituição de Atenas, de Aristóteles, escrevem partido democrático ou partido popular, por oposição a partido dos ricos ou partido dos nobres, estão evidentemente, levados pela terminologia política contemporânea, empregando uma linguagem aproximativa ou figurativa.

(...) De resto é sabido que, em Atenas, a organização dos poderes do Estado nada tinha a ver com partidos, nem com algo que deles se aproximasse.

Ora, se não havia eleição por votação (a não ser em casos excepcionais para chefes militares), não haveria também necessidade de partidos, eis que estes têm como função precípua a arregimentação das opiniões para a conquista do voto para a organização dos Poderes do Estado.

Pois bem, o mesmo há que se dizer em relação a Roma, cuja liberdade eleitoral, mesmo em tempo de maior esplendor, sempre foi uma ficção. Para isso leiam-se os ensinamentos de Léon Homo citado por Afonso Arinos (1974, p. 11):

Quer nos comícios das centúrias, quer nos das tribos, a ínfima minoria dos nobres e proprietários sobrepunha forçadamente, graças ao mecanismo eleitoral, a imensa maioria dos plebeus e proletários. E o Senado, apesar das suas transformações sucessivas, nunca representou verdadeiramente senão a classe dominante de aristocratas e proprietários rurais.

Daí se denota o quê os historiadores chamam partidos, sendo meras classes sociais, não se podendo dar este nome nem mesmo adotando-se o critério comunista, em que o partido é representativo da classe social, haja vista haver de

pressupor nesta concepção, uma organização teórica e prática e a existência de um mecanismo, de um instrumento de ação inexistente no quadro fluido e descontínuo das lutas de classes antigas.

Conquanto, diz-se que cabe à Inglaterra a origem moderna da organização partidária, pois sendo esta a nação precursora do constitucionalismo democrático, é natural que daí se advenham as primeiras criações das organizações em comento. Podendo, contudo, se afirmar que as primeiras manifestações do partidarismo inglês são irreconhecíveis, não devendo se confundir as conspirações e as guerras civis lá existentes no século XVI com o desenvolvimento dos partidos, nem tampouco nas lutas entre a Coroa e os Nobres.

Foi posterior a 1680 que apareceram em formações mais definidamente políticas os dois grandes grupos que, por tanto tempo disputariam o poder: os "Tories", representantes dos interesses remanescentes do feudalismo agrário e defensores incondicionais das prerrogativas régias, e os "Whigs", expressão das novas forças urbanas e capitalistas, que, embora também monarquistas, esposavam os princípios mais liberais sem os quais não se poderiam desenvolver os interesses novos que representavam.

Este tosco mecanismo, conhecido a princípio sob termos pejorativos por Partido Liberal e Partido Conservador, só veio a se fixar em pleno século XIX, após um aperfeiçoamento descontínuo e lento. Conforme explica Afonso Arinos em sua obra (1974, p. 12), pode-se dizer que a velha Inglaterra, exemplo clássico dos governos dos partidos, só praticou com exatidão o sistema que criara a partir do século XIX, depois do *Reform Bill* de 1832.

A partir daí fez-se da Câmara dos Comuns a assembleia representativa da nascente classe média e dos interesses manufatureiros, determinando que os

interesses políticos crescentes assegurassem a coesão das maiorias, instituindo desde já, em seus moldes, a fidelidade partidária.

No que tange aos Estados Unidos, a democracia nacional baseou-se em partidos, praticamente desde o início da sua vida. Já na Convenção de 1787, houve manifesto das forças que deveriam compor os futuros partidos. Em 1796, na luta eleitoral entre Adams e Jefferson, já se sentiu a atuação dos partidos na vida política desta Nação.

Estas forças expressavam a centralização e a descentralização, as primeiras, coordenadas por Hamilton, tinham moldura do partido Federalista, antepassado histórico do republicano e as segundas, esculpidas nas idéias de Jefferson, constituíram o partido antigamente chamado de Republicano, depois dividido em Republicano Nacional e Democrático, que foi antecessor deste último.

As condições do meio colonial americano, àquela época, sobretudo o vasto território e a exigüidade dispersa da população, excitaram para o surgimento nos Estados Unidos, depois da Inglaterra, do liberalismo sempre ligado à noção de autonomia regional, tal como se verificou no Brasil.

Passando à França, vê-se que a formação dos verdadeiros partidos políticos não foi tão precoce quanto nos Estados Unidos e na Inglaterra, pois não se deve confundir com partidos políticos os clubes e associações políticas existentes desde antes da Revolução, que impulsionaram a formação dos partidos políticos, bem como para o seu desenvolvimento. É que as associações supracitadas não tinham, precipuamente, a função de arregimentar as opiniões, nem tão pouco, ideais definidos, daí por que não detiveram o caráter de autênticos partidos políticos, como bem lecionou Afonso Arinos (1974, p. 17):

As mais importantes, como a Sociedade dos Amigos da Constituição, depois transformada em Clube dos Jacobinos, reunia no seio de suas sessões diárias deputados de todas as opiniões para debater questões do dia. Não representava, assim um grupo ideológico homogêneo, mas um foco de agitação e de debate geral.

Foi somente sob a Restauração (1814-1830), com o estabelecimento do Governo parlamentar que começou a se observar na França a influência dos partidos e sob o regime da Carta constitucional, outorgada a 4 de junho de 1814, que apareceram na Câmara os dois clássicos partidos, Conservador e Liberal, ainda sob formas toscas.

Outros países importantes do Ocidente europeu, que se destacaram posteriormente na prática das instituições políticas democráticas, tiveram a formação constitucional ainda mais retardada que a da França.

Entre eles pode-se citar a Bélgica, cuja ausência de instabilidade política, após 1830, tomou mais tranqüilo o regime dos Partidos.

Já na Itália, após a confirmação de sua unificação (1870), revelou-se a democracia italiana incapaz de se organizar em bases partidárias estáveis, cujas tendências gerais da direita e da esquerda se fracionavam em grupos e subgrupos de ocasional formação e duração efêmera, os quais, pouco respeitavam os limites ideológicos e parlamentares dos partidos.

Tal decomposição partidária favoreceu o desenvolvimento do fascismo, que por algum tempo cessou a democracia italiana e possivelmente pela mesma causa histórica do retardamento da união política. Também na Alemanha nunca se estabeleceu uma democracia parlamentar verdadeiramente. Nesse entendimento, diz Afonso Arino a esse respeito (1974, p. 21).

As causas são, é certo, diferentes nos dois países: na Itália, a fragmentação invencível e a querela estéril dos grupos, marca latina; na Alemanha, a presença conturbadora e formidável do militarismo e da obra bismarckiana. Mas a verdade é que causas diversas conduziram a um mesmo fim: à

inviabilidade do Governo Parlamentar, à fraqueza congênita dos partidos e à fácil instauração do regime monopartidário ou totalitário fascista.

Tais formações partidárias tiveram fortes influências para a organização partidária brasileira, bem como também influenciaram bastante no surgimento dos primeiros sistemas partidários, que tanto aqui, como nos países citados, foram se transformando ao longo do tempo.

1.2 O sistema partidário no Brasil e sua evolução

Antes de tecer qualquer comentário acerca do sistema partidário brasileiro, é de bom alvitre conceituar sistema partidário, que é a forma de coexistência dos partidos políticos em uma dada realidade. Identifica-se três tipos de sistemas partidários, quais sejam: o de partido único, o bipartidarismo e o multipartidarismo.

Depois de se ter explanado sobre o panorama geral da vida partidária dos países ocidentais, cuja política mais influi na do Brasil, pode-se desde logo dizer que neste o funcionamento das instituições políticas foi bastante precoce. Contudo, afirma-se que só se pode falar em partidos políticos depois que a Constituição e o parlamento começaram a funcionar, sendo situados a formação do partido Liberal e Conservador coincidindo com a reação monárquica de 1837.

Posteriormente, transformou-se o partido liberal em partido republicano, que em 1870, devido à tendência republicana da época, já se caminhando para a instauração da república no Brasil Império, sucumbiu às potências regionais daquele tempo, que eram São Paulo e Minas Gerais, se dividindo em duas correntes: o partido republicano paulista (PRP) e o partido republicano mineiro (PRM).

Contudo, não havia nesta época solidez na base eleitoral e os partidos aproveitavam a posse no poder para levantarem, a cabo, a tarefa de abalar a estrutura adversária.

Nos anos que precederam e se seguiram ao fim do Século XIX, a situação começa a mudar com o desenvolvimento do movimento operário. As transformações econômicas, sociais, populacionais, despertadas pelo fenômeno da industrialização capitalista contribuíram para a entrada na vida política das massas populares até aí mantidas ostensivamente à margem da vida pública e da agrupação de interesses, surgindo a partir de 1900 os primeiros partidos de massas no cenário mundial, fato ocorrido também no Brasil.

Entretanto, antes do surgimento dos partidos acima citados, o forte peso da estrutura estatal foi um fator inibidor do desenvolvimento partidário no Brasil. A experiência do Estado Novo (1937-1945) deixou marcas que não se desfizeram durante a redemocratização iniciada em 1945.

Ao contrário, apesar da Constituição de 1946 ser liberal e por isso mesmo favorável a formação de partidos dinâmicos, a institucionalização do sistema partidário foi dificultada pela anterior existência de uma estrutura estatal burocratizada e centralizada, herdada do período autoritário.

É que o Legislativo, poder constituído pela expressão dos partidos, era controlado pelo Executivo que centralizava em si as decisões político-econômicas mais estratégicas, passando os partidos a ter o desenvolvimento interceptado, pois não controlavam recursos de poder e não tinham então, condições reais de impor alternativas políticas que refletissem os interesses de suas bases sociais.

Mesmo assim, afirma-se que nos anos que antecederam o golpe de 1964, os partidos vigentes gozavam de certa consolidação e experimentaram uma tanto de

liberdade. Existiam até este último momento treze partidos políticos, dentre os quais se destacavam apenas três: o PSD, a UDN e o PTB, estes últimos, mesmo sendo os que se destacavam, apresentavam baixo grau de coesão e disciplina internas. Não obstante fossem os partidos em torno dos quais se estruturava a competição política nacional, não tiveram condições de opor resistências ao regime pós-64.

Assim é que, em 1965, com a edição do Ato Institucional nº 2, pelo então Presidente Castelo Branco, foi determinada a extinção dos partidos e passou-se a um novo sistema partidário com a implementação do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, em que foi determinada a criação de duas organizações, que funcionariam provisoriamente como partidos.

Surgiu então a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), para dar sustentação ao governo, formada pelos antigos UDN, PSD e PTB; e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) como agremiação de oposição, composto a contragosto desde liberais até comunistas, que na verdade, escondiam-se no seio dos dois partidos, atitudes convergentes com o sistema, ou seja, com o Estado Autoritário.

Competições desiguais marcaram as eleições enfrentadas por este novo sistema partidário que vigorou até 1978. Com o passar do tempo, o MDB, sobretudo a partir de 1974, incorporou o seu papel de oposição, representando os setores populares urbanos e contrapondo-se realmente a ARENA, identificada com o governo e com os grupos dominantes. Em 1974 o MDB conseguiu eleger 16 dos 22 senadores.

A partir de então, em face da incerteza de derrota ou vitória nas eleições, foram impostas várias medidas: a) a Lei Falcão de 1976 que regulamentava o uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais; b) o pacote de abril de 1977, suspendendo o retorno previsto das eleições diretas para os Executivos estaduais e

criando a figura dos senadores indiretos (os chamados senadores biônicos, eleitos pelas Assembléias legislativas Estaduais e c) a Reforma Partidária de 1979, que extinguiu a ARENA e o MDB e reintroduziu o pluripartidarismo brasileiro.

A ARENA transformou-se no PDS e o MDB colocou a palavra partido antes de sua sigla e transformou-se em PMDB. Foi registrado o PDT.

O retorno ao pluripartidarismo foi acompanhado de exigências estritas quanto ao surgimento e funcionamento dos partidos: uma cláusula de exclusão de 5% para alcançar representação no Congresso Nacional; implantação organizacional nos estados e municípios; e proibição de legalização de partidos comunistas.

Sucedeu a estas, dentre outras, o pacote eleitoral de 1981, que impôs a vinculação total do voto, obrigando os partidos a apresentarem candidatos para todos os cargos em disputa e proibiu coligações e alianças partidárias.

Todas essas alterações tinham como finalidade garantir aos grupos dirigentes o comando no processo político. Contudo, antes mesmo das eleições de 1982, dois fatos escaparam dos planos traçados: a criação do partido dos Trabalhadores (PT), um caso raro da história brasileira, onde se criou um partido fora do universo das elites e do Estado e a incorporação do Partido Popular (PP) ao PMDB (o partido que sucedeu o MDB), em resposta a impossibilidade de se fazer coligações.

Começou-se a notar desde aí, o esfacelamento do dualismo partidário e a presença de vários partidos confundiu o eleitorado acerca da imagem de cada um deles. O pluripartidarismo foi ratificado pela Constituição de 1988 e com as eleições deste ano desenhou-se um quadro multipartidário, com a existência de várias legendas.

A eleição presidencial de 1989 reafirmou a tendência a proliferação das siglas. O sucesso dos diferentes candidatos (apresentou-se 22 candidatos) ligou-se

muito mais ao fato destes se classificarem como de oposição ao governo federal do que as suas ligações com as bandeiras partidárias. Tanto é que Fernando Collor, filiado ao recém criado PRN, despontou na liderança desde o início da campanha eleitoral.

A partir de então se ratificou, cada vez mais, o pluripartidarismo brasileiro, bem como se viu uma acentuada permissividade na legislação eleitoral que também atua no sentido contrário de sedimentar e estabilizar as estruturas partidárias.

Permanecendo até os dias de hoje uma enorme dificuldade de intelegibilidade para o eleitor do processo e o enfraquecimento das instituições partidárias em face, dentre outras coisas, da existência de um elevado número de candidatos e um variado número de coligações, que tem ocasionando há algum tempo a necessidade de alteração da legislação partidária e eleitoral. Aliás, promessa feita há duas campanhas pelo atual Presidente e que há duras penas e sob pressão caminha lentamente desde 2003.

1.3 A atual conjuntura Partidária Brasileira

A emenda constitucional nº 25 de 1985, onde se tornaram mais amenas as exigências para criação dos partidos, inclusive com liberdade para a legalização dos partidos comunistas, abriu caminho para mudanças ainda mais liberalizantes: Os entraves à organização dos partidos foram retirados, tornou-se mais fácil obter registro provisório no TSE, embora os requisitos para alcançar o registro definitivo sejam mais exigentes.

Tornaram-se os custos muito baixos para a criação dos partidos, tendo-se nos dias de hoje uma exacerbada fragmentação partidária que caracteriza o sistema

político brasileiro formado pela junção do governo presidencialista com o sistema eleitoral proporcional e o sistema multipartidário.

Tal fragmentação tem desembocado no “troca-troca” de partidos, na corrupção dos parlamentares ante o recebimento de propina para aprovar ou rejeitar projeto de base governista, na própria dificuldade de se ter um processo eleitoral democrático, posto que a grande massa populacional sequer entende a conjuntura partidária, os programas.

Eis que por necessidade da pobreza constante, a massa populacional acima citada acaba por votar naqueles candidatos de agremiações com mais recursos financeiros e que em época de eleições formam os seus currais eleitorais, mormente a grande facilidade também para se fazer coligações e igual para dissolvê-las, aumentando ainda mais a instabilidade política, além de influir negativamente para a governabilidade do país.

Em contexto acima narrado, fala-se exacerbadamente em uma Reforma Política e em 2003 foi apresentado o projeto de lei nº 2679/2003 que dela trata, além de propostas dispersas apresentadas por parlamentares e partidos. Dentre os pontos abordados por estas, merecem destaques os que tratam da chamada cláusula de barreira; do financiamento público das campanhas eleitorais; da proibição das coligações para as eleições proporcionais; da restrição à divulgação das pesquisas eleitorais; do horário gratuito de rádio ou televisão concedido, pela lei eleitoral, aos partidos e candidatos; da fidelidade partidária; do voto distrital puro ou misto, do suplente de senador; do voto facultativo e da separação das eleições de deputados das eleições para Presidente da República.

A chamada cláusula de barreira foi posta no sistema pela Lei 9096/95, contudo só teria aplicabilidade para as eleições de 2006 e sua efetividade só se

daria no ano corrente. Tal cláusula restringia alguns direitos dos partidos políticos, como recursos do fundo partidário e horário eleitoral gratuito para aqueles que não recebessem, no mínimo, 5% dos votos, que teriam de ser distribuídos por nove estados para a Câmara dos Deputados. Tal medida visava inibir as atitudes fraudulentas dos chamados partidos nanicos, como dentre outras, a venda de horário eleitoral e não utilização do fundo de financiamento e enriquecimento de seus diretores, mas também sentenciava a morte de pequenos partidos, que embora menores, são autênticos defensores de algumas ideologias, de modo que poderia comprometer a pluralidade partidária.

Dos 29 partidos que disputaram as eleições de 2006, apenas sete não seriam prejudicados pelas restrições acima, de sorte que o STF declarou referida lei inconstitucional e frisou em seu julgamento a importância da fidelidade partidária na reforma política, mas reafirmou também a importância da pluralidade política para a nossa democracia. Em seu voto, sustentou o então relator, Ministro Marco Aurélio: “Não podem existir partidos de primeira e segunda classe, fadados a morrer de inanição. É de se repetir até à exaustão, se preciso for: democracia não é ditadura da maioria”.

O financiamento público das campanhas eleitorais é outra medida proposta que visa impedir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais, bem como coibir a busca de recursos para as campanhas eleitorais junto a grupos econômicos. Esta ainda aguarda votação.

Também aguarda votação a proibição das coligações para as eleições proporcionais (deputados e vereadores), é uma espécie de reforço para a cláusula de barreira. Passando à restrição à divulgação das pesquisas eleitorais que almeja

impedir que, a manipulação dos levantamentos de opinião sobre a intenção do voto, influencie os resultados das eleições.

Outra das propostas é a que ambiciona acabar ou reduzir o horário gratuito de rádio e televisão concedido, pela lei eleitoral, aos partidos políticos. E seguindo, a que trata de se estabelecer a fidelidade partidária, cujos comentários serão feitos no terceiro capítulo deste trabalho, mas desde já é de se dizer que a fidelidade partidária já está vigorando face julgamento do STF, que certamente amenizará o descabido “troca-troca de partidos”.

O voto distrital puro ou misto, que adota votação majoritária para aqueles que hoje são de votação majoritária. Quanto ao Suplente de senador, um dos pontos de destaque, pelo qual o suplente de senador passa a ter voto e deixa de ser “biônico”. O voto facultativo visa tirar a obrigatoriedade do voto.

Por fim, a separação das eleições de deputados das eleições para presidente da república. Esta, embora bastante criticada, é muito sensata ao passo que separa a votação para cargos eletivos estadual do nacional e deixa o eleitor mais esclarecido e já ameniza os “currais eleitorais”, formados já de Brasília para a composição do governo ou manutenção deste.

A reforma supracitada, que desde 2003 está em trâmite no Congresso Nacional, muito embora seja classificada pelo próprio governo como a terceira no grau de importância, tem como objetivos declarados na sua exposição de motivos: coibir a deturpação da representação partidária causada pela existência de coligações; diminuir o personalismo político; regular o financiamento dos partidos e diminuir os custos das campanhas; reduzir a fragmentação partidária e evitar a migração entre os partidos políticos.

Todos estes objetivos sintetizam-se na idéia central do fortalecimento dos partidos políticos, para que a despeito do atraso de décadas dos países europeus com democracias consolidadas, a democracia brasileira passe a ser uma democracia partidária.

Em 2006 foi aprovada uma Lei eleitoral, cujos pontos de destaques foram os seguintes: propaganda eleitoral, financiamentos e prestação de contas com campanhas eleitorais (Lei anexa), que também raça normas sobre a atuação dos partidos e dos próprios políticos nas eleições.

Até a elaboração deste trabalho, a votação da Reforma aguardava o fim das votações da CPMF, sendo aquela interrompida por causa da falta de acordo entre os partidos e os próprios deputados em torno dos assuntos em debate, em função do trancamento da pauta por medidas provisórias e da votação da proposta que prorroga a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) até 2011.

É de ver que a passos lentos e a contragosto de muitos parlamentares a Reforma Política caminha e aos poucos começam a se solidificar as estruturas partidárias, como assim fez o STF ditando em julgamento histórico, e de singular importância para a democracia partidária brasileira, que os mandatos pertencem ao partido político, coibindo o famigerado “troca-troca” partidário e incidindo em mais um passo para o fortalecimento dos partidos e a conseqüente democracia partidária, que embora não favoreça àqueles parlamentares mensaleiros, dá a devida respeitabilidade aos partidos políticos e aos próprios eleitores.

CAPÍTULO 2 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os sistemas eleitorais apresentam-se, na definição de Marcos Ramayana (2006, p. 124), como um conjunto de técnicas legais que objetiva organizar a representação popular, com base nas circunscrições eleitorais. No Brasil, o sistema eleitoral subdivide-se em majoritário e proporcional, cujo debate será apresentado nos tópicos a seguir.

2.1 Sistema majoritário

O sistema majoritário, assim como o proporcional, são espécies do gênero sistema eleitoral, sendo este um conjunto de normas relativo à transformação da expressão de vontade dos cidadãos em representação política, através do preenchimento das vagas existentes para o exercício de mandatos eletivos. Observa-se nessa definição a forte influência do sistema eleitoral na concretização do modelo democrático proposto pelo constituinte de 1988 para nossa sociedade, pois é aquele quem proporciona a melhor forma de representação, é dizer, a melhor maneira de participação do povo no seu destino. O ilustre doutrinador Marcos Ramayana assim definiu sistema eleitoral (2006, p. 122):

É um conjunto de técnicas legais que objetiva organizar a representação popular, com base nas circunscrições eleitorais (divisões territoriais entre estados, municípios, distritos, bairros etc.).

Estabelecido um conceito para sistema eleitoral, e antes mesmo de se adentrar propriamente no estudo do sistema majoritário, cumpre ressaltar que na opção pelo sistema eleitoral adequado deve-se levar em conta a realidade histórica, política, sociológica, cultural e econômica da sociedade brasileira. Isso é um sério alerta que se faz na doutrina para que o cidadão não se deixe levar por propostas

frágeis (cópias descaradas dos sistemas adotados em outros países) efetivadas por grupos de elite que não têm o menor compromisso com a Democracia.

O sistema majoritário é aquele onde o candidato sai vitorioso na eleição se conseguir a maioria, absoluta ou relativa, dos votos em determinada circunscrição eleitoral. Pode o referido sistema ser utilizado com distritos uninominais – um candidato por partido – ou plurinominais – vários nomes por partido, sistema conhecido como de listas. E consoante à determinação da maioria, pode ser simples (relativa), onde há um único turno, ou absoluta, em que é realizado um segundo turno com os candidatos mais bem votados no primeiro se neste último turno nenhum concorrente tenha obtido mais votos do que todos os votos dos outros candidatos somados.

Tem o sistema majoritário origem na Inglaterra do século XIII, antes mesmo do sistema proporcional, que só veio dominar a representação política a partir do século XIX. Mais precisamente, a maioria da doutrina situa a origem do sistema majoritário no ano de 1254, com a composição, pelo rei Henrique III, de uma verdadeira assembléia de representantes, quando da convocação de dois cavaleiros por condado, a fim de se discutir matérias relativas à guerra.

No Brasil, o sistema eleitoral em pauta é previsto pela Constituição Federal, na sua forma de maioria relativa, para a eleição de Senador, Prefeito e Vice-Prefeito de Edilidade com menos de 200 mil eleitores. Para a escolha do Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado, Prefeito e Vice-Prefeito do Município que possuir mais de duzentos mil eleitores, ficou estabelecido o sistema majoritário de maioria absoluta, com dois turnos, portanto.

Dentre as desvantagens do sistema majoritário apontadas geralmente na doutrina, destacam-se as seguintes: diminui o nível intelectual da representação, os

eleitos enxergariam apenas os interesses locais, deixando em segundo plano grandes problemas nacionais merecedores de atenção e decisão; aumenta a corrupção dos pleitos, tendo em vista que esses se travariam em pequenos círculos, a exemplo do que ainda ocorre hoje em pequenos Municípios brasileiros, principalmente na região nordeste do país; dificulta a representação da minoria, pois impossibilita a participação plena de todos os segmentos eleitorais, praticamente eliminando os pequenos partidos; como acontece na Inglaterra uninominal, nem sempre o partido mais votado será aquele que receber o maior número de cadeiras na assembléia política, governando, literalmente, a minoria, em contraposição ao próprio sistema majoritário; e minorias podem se coligar, para derrubar os candidatos mais fortes isoladamente e, outra vez, negar o princípio majoritário.

Noutro quadrante, são assinaladas vantagens como a formação de governos mais estáveis; a criação de um entrave à pulverização partidária, geralmente apontada como a causa da “crise de governabilidade”; a simplicidade do sistema, onde rapidamente se saberia o número e o nome dos eleitos; a redução da distância entre candidato e eleitor, possibilitando uma maior fiscalização deste último na concretização das propostas levantadas por aquele; a eliminação dos pequenos grupos, que seriam absorvidos pelos grandes partidos, conferindo maior competitividade ao pleito e deixando o cidadão livre de programas abstratos; e, por fim, a diminuição da influência do poder econômico, já que os candidatos teriam local definido para lutar pelo voto.

2.2 Sistema proporcional

O jurista Marcos Ramayana (2006, p. 122), fazendo uso das palavras de Pinto Ferreira, afirma que:

O sistema da representação proporcional assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

Com base nessa citação, pode-se definir o sistema proporcional como aquele onde o número de cargos eletivos é distribuído proporcionalmente à força política de todos os partidos manifestados pelo povo. Sua idéia central é justamente representar com mais fidelidade as diferentes correntes de opiniões que formam o cenário político de uma determinada região. Daí a distinção que a doutrina costuma oferecer entre o sistema majoritário e o proporcional, informando que o poder de decisão enfatiza e se realiza melhor no primeiro sistema, enquanto que o poder de representação se realiza mais neste último.

Como já mencionado, a partir do século XIX o sistema proporcional passa a dominar a representação política. Ressalte-se que, embora bastante divulgado pelo inglês Thomas Hare no ano de 1859, o referido modelo de sistema eleitoral já havia sido aplicado na Dinamarca em 1855.

Na República Federativa do Brasil, o sistema proporcional, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é utilizado para a composição do legislativo, com a exceção do Senado Federal, que é composto, como já visto, pelo sistema majoritário (maioria relativa). Deste modo, as Câmaras de Vereadores dos Municípios, as Assembléias Legislativas dos Estados e a Câmara de Deputados Federais seguem o sistema proporcional, quando das suas formações.

Há duas espécies do sistema proporcional: a de número uniforme e a de quociente eleitoral. Na primeira espécie, utiliza-se um número mínimo de votos, fixado na lei, para cada vaga da casa legislativa, sendo que quantas vezes forem atingidas esse número legalmente previsto, igual número de vagas existirão. Já a

espécie de quociente eleitoral, a adotada pelo Brasil, requer a realização de cálculos matemáticos e o conhecimento de determinados conceitos para o preenchimento dos cargos eletivos, razão pela qual passa-se agora ao estudo dos mesmos.

Quociente eleitoral é o número de votos necessários para que um partido consiga uma cadeira na casa legislativa. Seu cálculo é realizado dividindo o número de votos válidos pelo número de vagas existentes na circunscrição. Os votos válidos são os votos da legenda partidária e os de todos os candidatos, não entrando na contagem os votos nulos e em branco. No referido cálculo, deverá ser desprezada a fração igual ou inferior a $1/2$, sendo arredondada para um a que superar $1/2$.

Quociente partidário é a quantidade de cadeiras que o partido conquistou, a serem preenchidas pelos candidatos mais bem votados. O cálculo é feito dividindo os votos dados à legenda pelo quociente eleitoral. Lembrar que os votos de um determinado candidato contam para a legenda. Em outras palavras, o cálculo do quociente partidário será a divisão dos votos dados à legenda e aos candidatos (votos do partido) pelo quociente eleitoral. Aqui serão desprezadas as frações superiores ou inferiores a $1/2$.

Deste modo, calculando-se o quociente eleitoral e o quociente partidário chega-se a um primeiro resultado de quantas cadeiras cada partido conquistou na respectiva casa legislativa. Sobrando vagas, estas deverão ser distribuídas pelo critério da média mais elevada, a qual é obtida dividindo os votos dados ao partido pelo quociente partidário acrescido de uma unidade. Essa operação se repetirá para cada vaga que sobrou e com todos os partidos concorrentes, devendo sempre ser acrescida a cadeira no quociente partidário do partido que conseguiu a vaga remanescente da operação anterior.

Imagine-se, agora, o seguinte exemplo: o Município de Pau dos Ferros/RN tem 09 cadeiras para serem preenchidas na sua Câmara Municipal; o número de eleitores registrados na circunscrição é de 45.025; votaram 37.120, verificando-se uma abstenção de 7.905 eleitores; 1.500 votos foram nulos e 2.200 em branco; participaram da eleição 04 partidos políticos, sendo que, considerando os votos dados aos seus candidatos e os dados somente à legenda, o partido A obteve 11.230, B 9.574, C 8.700 e D 3.916.

Para o cálculo do sistema proporcional, primeiramente, somam-se os votos válidos, que são os votos da legenda partidária e os de todos os candidatos. Nesse passo: $11.230 + 9.574 + 8.700 + 3.916 = 33.420$ votos válidos.

Logo em seguida, através do cálculo do quociente eleitoral, dividindo os votos válidos pelo número de vagas, sabe-se o número necessário de votos para que o partido obtenha uma vaga dentre as nove existentes. Assim, $33.420/9 = 3.713,33$, arredondando a fração superior a $1/2$, o quociente eleitoral será de 3.714.

Calculando agora o quociente partidário, por meio da divisão dos votos do partido pelo quociente eleitoral, descobrem-se quantas cadeiras cada partido ocupará. Dessa forma: $11.230/3.714 = 3,02$; $9.574/3.714 = 2,57$; $8.700/3.714 = 2,34$; $3.916/3.714 = 1,05$. Desprezando as frações superiores e inferiores a $1/2$, têm-se o partido A com três cadeiras, B duas, C duas e D com uma, sobrando ainda uma vaga a ser preenchida por aquele que apresentar a média mais elevada. Esta é obtida fazendo a divisão dos votos dados ao partido pelo quociente partidário acrescido de uma unidade. Destarte: $11.230/3+1 = 2.807,5$; $9.574/2+1 = 3.191,33$; $8.700/2+1 = 2900$; $3.916/1+1 = 1958$. A vaga remanescente ficará, então, com o partido B, que ocupará três cadeiras na casa legislativa do Município de Pau dos Ferros/RN. Se houvesse sobrado mais uma cadeira, teria que se repetir a operação

na busca da média mais elevada, sem esquecer que o quociente partidário do partido B seria agora 3, uma vez que ele alcançou a vaga remanescente da operação anterior.

Pode ocorrer ainda que nenhum partido político tenha obtido o quociente eleitoral, hipótese em que estarão eleitos os candidatos mais votados, até preenchimento de todos os lugares (art. 111 do Código Eleitoral). A esse respeito, transcreva-se a crítica de Marcos Ramayana (2006, p. 122):

Todavia, questiona-se a constitucionalidade desta regra, na medida em que estabelece sistema majoritário para eleições proporcionais. Comungamos da opinião de que devem ser realizadas novas eleições com a decretação da nulidade na forma legal.

Outra crítica que se faz ao sistema proporcional é que o mesmo gera instabilidade no governo, pelo fato de permitir a representação de um maior número de partidos, muitos deles minoritários e contraditórios, que geralmente formam alianças oportunistas. Também parte da doutrina se mostra insatisfeita com a seqüência de cálculos matemáticos que devem ser feitos para a determinação do número de candidatos eleitos e destinação das cadeiras que sobraram. Por outro lado, o sistema proporcional é muito elogiado por ampliar a representação, permitindo que qualquer corrente de opinião existente possa participar e concorrer para interferir no destino da sociedade.

2.3 A importância da legenda partidária e sua influência nas últimas eleições

É no sistema proporcional que se observa com mais clareza a importância da legenda partidária. Da inscrição dos candidatos à composição das casas legislativas, leva-se em conta a estrutura partidária. A grande maioria dos vereadores e

deputados são aqueles que conseguem mais votos dentro do partido político. Dificilmente um candidato consegue, individualmente, uma votação suficiente para alcançar o quociente eleitoral, que é o número de votos necessário para garantir uma cadeira na respectiva casa legislativa. Na atual bancada federal, eleitos nesta última situação, ou seja, independentemente do partido, existem 27 de 513 deputados.

Dentre os que não atingiram sozinhos o quociente eleitoral, existem aqueles que dependeram do quociente partidário, que é o número inicial de vagas alcançado pelo partido, obtido através da divisão dos votos dados ao partido pelo quociente eleitoral. Eleitos dessa forma, quer dizer, condicionados à legenda partidária, permanecem na atual legislatura 408 de 513 deputados federais. Há ainda, nessa atual bancada partidária, o grupo daqueles que foram eleitos no sistema de sobras, pelo qual consegue a vaga remanescente o partido que conseguir a média mais elevada. Esta é calculada dividindo os votos dados ao partido pelo quociente partidário acrescido de uma unidade. Com esse sistema de sobras, existem hoje 78 deputados federais. Nesta última hipótese, é que se pode afirmar com mais intensidade que o candidato foi mesmo eleito graças à legenda partidária.

Por tudo o que foi exposto, pode-se dizer que o sistema proporcional, teoricamente, fortalece os partidos políticos. A idéia é levar o eleitor a escolher uma ideologia abraçada por um grupo de pessoas e não a figura abstrata e frágil de um único indivíduo, evitando-se o surgimento de candidatos independentes e legendas de aluguel. E nesse programa entra a fidelidade partidária.

CAPÍTULO 3 A FIDELIDADE NO SISTEMA PARTIDÁRIO

A fidelidade partidária no Brasil está prevista atualmente no §1º do art. 17 da Constituição, donde se extrai que deve ser regulada pelos próprios estatutos dos partidos. Com relação à fidelidade e disciplina partidária, José Afonso da Silva (2002, p. 405) afirma que por elas deve se entender a obediência cega aos ditames dos órgãos partidários e respeito ao programa e objetivos do partido. Deveras, é notável que a fidelidade partidária sedimenta a estrutura partidária, enquanto o constante desrespeito às suas diretrizes fragiliza o sistema político dos países democratas, como é o Brasil. Doravante, se estudará acerca da fidelidade partidária e de sua importância significativa na democracia da República Federativa do Brasil.

3.1 A fidelidade nos partidos políticos

Do contexto descrito nos capítulos acima, denota-se que os partidos políticos desempenham importante papel no funcionamento da democracia. Kildare Gonçalves (2005, p. 5), eminente constitucionalista, preceitua que os partidos políticos são indispensáveis para a democracia e o funcionamento do regime representativo. Sendo assim, é de se dizer que os partidos devem possuir estabilidade, atribuições, bem como condições de funcionamento e regulamentações conhecidas para possibilitar ao eleitor a consciência de quem e para quem está votando.

Logo, para que estas organizações possuam estabilidade e contribuam, como deve ser, para a democracia, é necessário estruturas sedimentadas que possibilitem ao eleitor o acima narrado. Em detrimento disso, tem-se falado, sobremaneira, no

instituto da fidelidade partidária, que é o dever imposto ao eleito de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido pelo qual tenha se eleito.

O instituto em comento é recente no Brasil e foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que em seu art. 152 instituiu a disciplina partidária, prevendo inclusive a perda do mandato para o parlamentar que “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”. Contudo, a Emenda nº 25 de 1985 extirpou do sistema a fidelidade partidária.

Com a Constituição de 1988 a regra foi restabelecida, porém, em termos bem mais amenos que em 1969, eis que nenhuma pena grave foi imposta aos que não seguem a disciplina partidária e a partir de então, acentuou-se a forma mais esdrúxula de infidelidade partidária, qual seja: a do eleito que muda de partido sem motivos legais e explicitamente para promoção de sua carreira.

Destarte, as bases para o entendimento da obrigatoriedade da fidelidade partidária na Constituição, mesmo em termos amenos como acima citado, estão em dois artigos, o 14 e o 17. O primeiro, ao dispor sobre as condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), determina a filiação partidária (inciso V) como uma das exigências para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, sendo que tal filiação implica ao filiado a obediência às normas doutrinárias e programáticas.

Quanto ao art. 17, em seu § 1º, foi assegurado aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, determinando que os estatutos devam estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária. Desta feita, a Constituinte estabeleceu a fidelidade partidária, mas conferiu ao partido autonomia para elaborar suas próprias regras.

Nesse mesmo sentido, a lei nº 9.096/95, que trata dos partidos políticos, fixou normas de fidelidade partidária a fim de coibir o seu não seguimento. Ressalte-se que fidelidade partidária não se alude somente à troca de partido, mas também a não observância aos princípios doutrinários e norteadores estabelecidos pelos órgãos de direção partidária.

Assim estatui o art. 23 da aludida Lei acima citada:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que dispunha cada partido. § 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. §2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Portanto, percebe-se que a fidelidade partidária deve ser regulada pelo próprio partido em seu estatuto, cujas penalidades por ele também devem ser fixadas.

Contudo, ao arrepio da democracia, desde a democratização de 1985, as trocas de partidos, motivadas exclusivamente por interesses de promoção pessoal, forma mais descabida de infidelidade partidária, têm se tornado constante. Frise-se apenas que no período democrático de 1946-1964, em que não haviam restrições para isso, as trocas ocorreram em menor intensidade, tanto é que figuras tradicionais da política nacional estiveram sempre associadas a um mesmo partido, exemplo disso: Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola ao PTB; Tancredo Neves, Amaral Peixoto, Benedito Valadares ao PSD e Carlos Lacerda, Milton Campos, Afonso Arinos à UDN.

Pior, não bastasse o aumento das trocas partidárias com o avanço da democracia, contradição explícita a este regime de governo e em face da permissividade até então vigente na legislação, as referidas trocas têm se tornado uma solução para os problemas dos políticos, como convenções perdidas ou

ameaçadas, ampliação das chances dos candidatos nas eleições proporcionais, conflitos e aproximações pessoais, busca de recursos e projetos regionais e locais (movimento que justifica o aumento das bancadas governistas, principalmente logo após as eleições) e até diferenças ideológicas, conforme registra Jairo Nicolau, em seu artigo "Falta de fidelidade partidária anula o voto", publicado no jornal do Brasil.

No período de 1999 a 2003, ocorreram 290 mudanças de partido na Câmara dos Deputados, desde a eleição municipal de 2004, 430 prefeitos trocaram de partido em todo o país, o que representa 7,7% dos 5.562 municípios brasileiros. Desse total, 155 fizeram a troca depois do dia 27 de março deste ano. Os dados são da Confederação Nacional de Municípios. Na legislatura atual, mais de 20 deputados federais já registraram trocas de legendas e dois senadores, dados do Congresso Nacional.

De sorte que se percebe que a fidelidade nos partidos políticos brasileiros, tem sido reiteradamente desconsiderada, sobretudo, repita-se, demonstrada em sua forma mais acentuada, o descabido "troca-troca" partidário e, muito embora exista um elevado número de propostas para realização da tão debatida Reforma Política, cuja idéia central está no fortalecimento das instituições partidárias, a infidelidade partidária tem sido quase regra no sistema político do Brasil.

Ora, se o fortalecimento das instituições partidárias é aspecto relevante para a democracia do país, e o é, diz-se em todos os campos de pesquisa que se vive uma crise partidária, tanto é que várias propostas já tramitam no Congresso e que, mesmo lentamente, têm despertado a população para a importância da fidelidade partidária.

Dentre as propostas que tramitam no Congresso Nacional, merece destaque a "Proposta de Emenda à Constituição", n.º 46 de 1999 – que dá nova redação aos

arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, além do meio como se efetivará a sanção. Além, do próprio projeto da Reforma, o projeto de lei nº 2679/2003 que também trata do assunto.

A fidelidade partidária é indispensável ao fortalecimento das instituições políticas, e, ressalte-se, ao respeito com o eleitor, sobremaneira com aquele das regiões mais pobres e que pouco entendem da conjuntura política e acabam votando em políticos oportunistas e corruptos que mais compram votos do que esclarecem as metas a serem cumpridas nos programas de seus partidos e logo que se elegem, ou tempos depois mudam de partido, buscando na maioria das vezes condições de elegibilidade para a próxima legislatura e não cumprimento das propostas que fizera em época de campanha.

De grado que, felizmente, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, já se pronunciaram sobre o tema, já que a fidelidade partidária foi instituída pela Constituição e sua aplicabilidade se tornou, deveras, ofuscada. Em pronunciamento do TSE em resposta a Consulta nº 1398, formulada pelo PFL, frisou-se entendimento no sentido de que o mandato eletivo no sistema proporcional pertence ao partido. Com igual compreensão, o STF destacou acerca da importância da fidelidade partidária e, antecipando-se ao legislador, determinou que o mandato eletivo é do partido, real representante da população.

Por ocasião do julgamento do TSE e STF reabriu-se a discussão sobre a detenção do mandato pelo partido, o que certamente, no que pese as posições contrárias, fortalece as organizações partidárias, além de entusiasmar pela

possibilidade de se realmente passar a existir uma real democracia, e a despeito do que já ocorre em muitos países europeus, uma democracia partidária.

3.2 A detenção dos mandatos e a fidelidade partidária

A questão da detenção dos mandatos pelos partidos, nos casos em que o eleito for infiel, surgiu com a própria questão da fidelidade partidária e ambas foram postas no sistema em 1969, introduzidas pela Emenda Constitucional n° 1 de 1969, em seu art. 152, que dispunha:

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

(...)

V- disciplina partidária

Parágrafo Único. Perderá o mandato nos 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.

Os dois institutos permaneceram em vigor até 1985, quando extirpados do sistema com a Emenda n° 25. Mas, em 1988, com a nova Constituição, tornou a vigorar a Fidelidade partidária, desta feita, contudo, sem previsão expressa de perda de mandato para o eleito infiel, além de ter outorgado aos partidos políticos autonomia para que estes incorporem normas programáticas com maior ou menor rigor.

A Carta de 1988 foi mais além e previu as hipóteses de perda do mandato, não estando entre elas, a do eleito considerado infiel ao partido. E desde 85 têm sido acentuadas as mudanças partidárias dos eleitos, na maioria das vezes destacando-se o motivo apenas por interesse de promoção pessoal e usando, o

eleito, do mandato como se dele próprio fosse, comprometendo a representatividade do sistema político brasileiro.

Deveras, não existem candidaturas avulsas, para ser candidato é exigida a filiação partidária e aquele que disputa a eleição assim o faz com a bandeira do partido, posto que adere, no ato da filiação, às suas normas programáticas. Ademais, utiliza dos horários eleitorais gratuitos do partido, que dependendo da representação deste, pode ser, inclusive, de tempo maior que os demais, e ainda utiliza do fundo partidário. Ou seja, o candidato só tem viabilizada sua candidatura devido aos partidos.

O “troca-troca” partidário reabriu a discussão da detenção dos mandatos pelos partidos nos casos em que o eleito abandona a legenda pela qual foi eleito e há mais de dez anos. Discute-se assim, reforma política no Congresso, sintetizadas no projeto 2679/2003.

Nos dias de hoje, a questão encontra-se pacificada nos Tribunais Superiores, aliás, antecipando-se à reforma ainda não votada, em 27 de março do corrente ano, o TSE respondeu afirmativamente à pergunta formulada pelo PFL que indagava acerca da possibilidade dos partidos e coligações preservarem a vaga obtida pelo sistema proporcional quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

Em sua resposta, que abriu precedentes para o entendimento do STF, também favorável à detenção do cargo pelo partido em alguns casos de mudança de legenda do eleito, o TSE frisou acerca da importância da fidelidade partidária, bem como intolerância do ordenamento jurídico ao “troca-troca” partidário, baseando-se no princípio da moralidade e de todos os atributos do partido que usa o candidato para se tornar possível a sua elegibilidade.

Em seu voto, o então Relator da Resposta, Ministro Cesar Asfor, brilhantemente expôs:

Ao meu sentir o mandato parlamentar pertence, realmente, ao partido político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de o mandato pertence ao eleito, inclusive por que toda a condução ideológica, estratégica, propagandista e financeira é encargo do partido político, sob à vigilância da justiça eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III da CF).

E rebatendo, como se antevisse, a tese mais na frente suscitada pelo Ministro que votou vencido, continuou:

O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tende relevo algum afirmar que não se detecta a existência de norma proibitiva de tal prática.

O citado acima rebateu os argumentos daqueles que diziam não pertencer o mandato ao partido, em caso de infidelidade partidária, em virtude da Constituição de 1988, ao contrário do que previu a Carta de 1969, não expressar esta possibilidade.

Após o entendimento supracitado do TSE, PPS, PSDB e DEM, fizeram requerimento ao Presidente da Câmara dos Deputados pedindo a vacância de 23 deputados que mudaram de partido após as eleições de 2006, pelo que, chegou-se no STF em sede de mandados de segurança de nº 26.602, 26.603 e 26.604 a questão da detenção dos cargos pelos partidos no sistema proporcional e seguindo entendimento do TSE o STF, com oito votos contabilizado a favor, entendeu que os mandatos pertencem aos partidos e não aos eleitos pelo sistema proporcional, contudo denegou as seguranças, em virtude de entender que a fidelidade, nestes

termos, só tem aplicabilidade para os que mudaram de legenda depois de 27 de março, quando posicionou-se o TSE.

A ministra do STF Carmen Lúcia, corroborou no entendimento frisando que a fidelidade partidária é deduzida do próprio sistema de representação política do Brasil, que firmou como condição de elegibilidade a filiação partidária, renunciando tacitamente ao mandato, o parlamentar que sair da legenda, e ainda, no mesmo entendimento firmado no TSE, disse que a detenção do mandato não se trata de punição ao parlamentar, posto que é esse que tacitamente o renuncia.

Restou, pois, saber se o entendimento de que o mandato eleitoral pertence ao partido e não ao eleito, seria o mesmo para os eleitos no sistema majoritário, onde indubitavelmente, a influência da legenda é menor que no sistema proporcional. E novamente, foi formulada consulta ao TSE, esta tendo como consulente o deputado federal Nilson Mourão (PT) eleito pelo Estado do Acre.

A resposta do TSE nesta, não destoou acerca da importância da fidelidade partidária e da obrigatoriedade e aplicabilidade no sistema jurídico do Brasil e com unanimidade estendeu a regra aos eleitos no sistema majoritário.

Em síntese do entendimento, é de bom alvitre citar parte do voto do relator, Ministro Carlos Ayres Britto, na aludida consulta em que expôs os fundamentos da titularidade do mandato pelo partido, ressaltando a filiação partidária como condições de elegibilidade:

Ora bem, a essa obrigatoriedade de filiação partidária só pode corresponder à proibição de candidatura avulsa. Candidatura zumbi ou exclusivamente pessoal, pois a intercalação partidária se faz em caráter absoluto ou sem a menos exceção. O que revela a inserção dos partidos políticos na compostura e no funcionamento do

sistema representativo, na medida em que somente eles é quem podem selecionar e emprestar suas legendas para todo e qualquer candidato a posto político-eletivo.

Continuou a frente, “ninguém chega ao poder estatal de caráter letivo-popular sem a formal participação de uma dada agremiação partidária”, daí se denotando, a importância dos partidos para a democracia, cujo fortalecimento destes, haja vista que são eles que arregimentam as opiniões é também o fortalecimento daquela, até por que, como assentado pelo Relator:

Todos os exercentes de mandato eletivo federal (com seus equivalentes nas pessoas federadas periféricas) estão vinculados a um modelo de regime representativo que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um locus de embocadura funcional. Tudo germinadamente, como verdadeiros irmãos ciameses. Donde o instituto da representatividade binária, incompatível com a tese da titularidade do mandato como patrimônio individual ou propriedade particular.

E nesse sentido, findou seu voto:

Respondo, pois, afirmativamente à consulta que nos é dirigida, para assentar que uma arbitrária desfiliação partidária implica desqualificação para se permanecer à testa do cargo político-eletivo. Desqualificação que é determinante da vaga na respectiva cadeira, a ser, então, reivindicada pelo partido político abandonado.

Todos os demais votos seguiram o entendimento do relator e firmou-se entendimento, pois, no sentido de que o mandato pertence ao partido, posto que é este que dá condição de elegibilidade ao candidato e dispõe de seus ideais e estrutura para pleiteação do mandato, até porque, é através do partido que se estabelece a relação eleito-eleitor, sem a qual não seria possível nem o voto, nem a candidatura, já que no Brasil a filiação partidária é condição de elegibilidade.

3.3 A relação de fidelidade partidária frente ao TSE, e o controle do Supremo Tribunal Federal.

Diante das respostas dadas pelo TSE, que entendeu que os mandatos pertencem ao partido e não aos eleitos, bem como com o mesmo entendimento firmado no STF, a fidelidade partidária tornou-se obrigatória no sistema político brasileiro, ainda mais porque o TSE, no uso das atribuições que lhe conferiu o art. 23, inciso XVIII, do Código Eleitoral, que dita que compete ao TSE, privativamente, tomar providências que julgar conveniente acerca da legislação eleitoral, disciplinou o processo de perda do cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, determinando a decretação da perda do mandato de cargo eletivo sem justa causa.

O TSE considerou justa causa, no art. 1º da aludida resolução: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal.

Determinou ainda que cabe ao partido interessado pedir, junto à justiça eleitoral, a decretação da perda do cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, no prazo de 30 (trinta) dias após a desfiliação e se não o fizer poderá fazer em igual prazo subsequente quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Estadual. E acrescentou que as novas regras valem para o caso do eleito no sistema proporcional a partir de 27 de março, e para o eleito no majoritário, o dia 16 de outubro. Quanto à competência para processar e julgar pedido relativo a mandato, nos casos de mandato federal é o Tribunal Superior Eleitoral, nos demais casos, o Tribunal Eleitoral do respectivo Estado.

Sendo assim, tornou-se obrigatório no sistema político brasileiro, obedecer às diretrizes da fidelidade partidária, nos termos que entendeu o STF e nos termos que disciplinou o TSE, deveras, a fidelidade partidária é causa de fortalecimento da

democracia que se presencia no País e tornou-se uma necessidade para o fortalecimento das instituições políticas brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os partidos políticos representam o principal elo entre a sociedade e o Estado. Tornaram-se, por sua natureza, os principais veículos de participação política, são eles os representantes do povo, embora, no Brasil, há mais de dez anos, se estudem formas de fortalecer os partidos políticos, tendo como idéia principal a questão da fidelidade partidária.

Esta foi estabelecida no art. 17 da Constituição Federal. Contudo, até bem pouco, o eleito usava o mandato como se dele fosse e na maioria das vezes abandonava a legenda pela qual fora eleito por conveniência pessoal e não nos interesses dos eleitores, e até do próprio partido. Tanto é que as trovas partidárias tornaram-se constantes no sistema político brasileiro.

A Carta Constitucional de 1969 determinava a perda do mandato do eleito que desobedecesse a fidelidade partidária, contudo a partir de 1985 o referido instituto foi expurgado do sistema pela Emenda Constitucional nº 25, só voltando a vigorar com a nova ordem constitucional estabelecida em 1988, mas de regras bem mais brandas e sem determinar a perda do mandato ao eleito infiel, este o principal argumento dos que são contra a detenção dos mandatos pelos partidos.

Mas a interpretação da Constituição feita pelo Supremo, após as respostas do TSE que entende pertencer o mandato ao partido, não destoou deste e entendeu, como aquele, que os mandatos pertencem ao partido, porque mesmo não constando expressa a regra na Constituição, o ordenamento que vigora, com seus princípios, não permitem a infidelidade partidária sem justa causa.

E nesse sentido, o TSE disciplinou o processo de perda de mandato para o eleito que sem justa causa não seguisse as diretrizes da fidelidade partidária, estando hoje, a questão pacificada.

Depreende-se que, em um país que se diz democrata, é indispensável que os partidos políticos, representantes do povo que coadunam com os seus ideais, apresentem estruturas sedimentadas, o que opõe qualquer permissividade sem justa causa de infidelidade partidária, eis que esta, manifestada principalmente na sua forma mais esdrúxula, qual seja, o abandono da legenda pela qual foi o político eleito sem justa causa, vicia o voto, tirando sua representatividade e sua própria essência de ser, haja vista que é o candidato que quando se filia ao partido adere à conjuntura ideológica deste, e sob sua bandeira e legenda é eleito. Mudar de partido, sem justa causa, definida na resolução do TSE supracitada, é no mínimo abandonar os ideais pelos quais foi eleito, traindo não só o partido, como também o eleitor.

De sorte, que o entendimento do TSE e do STF acerca da possibilidade da detenção dos mandatos pelos partidos nos casos de infidelidade partidária sem justa causa, fortificam os partidos políticos, pois coíbem o tão falado “troca-troca” partidário, que confunde o eleitor e ameaça a democracia brasileira. Além disso, coíbe a corrupção dos políticos que muitas vezes vendem seus votos para aprovação ou rejeição de propostas, ou até mesmo, mudam de partido em virtude de beneficiamento pessoal e não em benefício do eleitor.

Destarte, as novas normas de fidelidade partidária fortalecem os partidos e o instituto da democracia brasileira, que por óbvio, não se finda com este entendimento, mas certamente abre caminho para novos debates e, de certa forma, atinge o legislador brasileiro para seguir esse direcionamento quando da realização

da debatida reforma política, fortificando os partidos e conseqüentemente, a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 1º Ed. Rio de Janeiro: Globo Editora, 1998.
- BARROSO, Luis Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. 2º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e Ciência Política*. 5º Ed. São Paulo: Celso Bastos Editora Ltda, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12º Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado – Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2007.
- BRASIL, Câmara dos deputados. *Projeto de Lei nº 2679, de 2003*.
- BRASIL, Câmara dos deputados. *PEC nº 46, de 1999*.
- BRASIL, Congresso. *Constituição Federal, 2007*.
- BRASIL, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispões sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [HTTP: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>](http://www.planalto.gov.br/legislacao/). Acesso em: 12 de nov.2007.
- CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 11º Ed. São Paulo: Edipro, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20º Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. São Paulo: Ed. Rio, 1976.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 2º Ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1974.
- GONÇALVES, Kildare. *Teoria Geral do Estado*. 10º Ed. São Paulo. Editora Del Rey, 2004,
- MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2003.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969*. São Paulo: RT, 1970.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18º Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NICOLAU, Jairo. *Falta de Fidelidade Partidária Anula o Voto*. Jornal do Brail, 10 jun. 2001

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23° Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais: tipo, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. 4° Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STOCO, Leandro de Oliveira. *Legislação Eleitoral Interpretada*. 2° Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ANEXOS

Projeto de Lei nº 2679 de 2003

Resolução nº 22.610 - TSE

PROJETO DE LEI Nº , de 2003
(Da Comissão Especial de Reforma Política)

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 105. (REVOGADO)

.....

Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido

ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109.

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II -

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)"

Art. 3º Fica acrescido, à Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

"Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I - só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II - os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III - nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais. (NR)”

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei n.º 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. 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, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....
 Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....
 Art. 44.....
 II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....
 § 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. (NR)

.....
 Art. 45.

.....
 IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.

..... (NR)''

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

''Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....
 § 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º.....

.....
 II - o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por

representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....
 § 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....
 Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....
 § 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao

mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.

§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....

Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.(NR)

.....

Art. 12. (REVOGADO).

.....

Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados. (NR)

.....

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por

R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I - um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III - oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I - nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II - se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III - nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

b) metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

II – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

III – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores do município; e

b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado.(NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juizes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

.....(NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I - comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - comprovada a responsabilidade do partido ou

federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art.25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....

Art.27 (REVOGADO)

.....

Art. 33.

.....

IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

.....(NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações:

a) o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas para estratificação da amostra, tais como idade, sexo, escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;

b) para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

c) para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;

d) para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;

e) para as pesquisas de "boca de urna", além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

Art.39.....

.....
 § 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas;

espetáculos do tipo "showmício" e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados graciosamente.

.....
§ 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro. (NR)

.....
Art. 42

.....
§ 2º

I - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III - quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV - nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

.....(NR)

.....
Art. 46.

.....
II - nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

.....
Art. 59.

.....
 § 2º (REVOGADO)

.....
 Art. 60. (REVOGADO)

Art. 83.

.....
 § 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

.....(NR)

Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)“

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, , comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o *caput* obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontados no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm, igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes.

Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes:

- a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;
- b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;
- c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;
- d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;
- e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Tais aspectos estão inter-relacionados e demandam, portanto, tratamento conjunto, apesar de a disciplina legal das matérias pertinentes ocorrer em diferentes diplomas.

O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos um vez o valor desse quociente.

A exigência não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não-permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação.

Para corrigir tal distorção, estamos propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, em linha com numerosos projetos de lei que têm tramitado tanto nesta Casa quanto no Senado Federal, entre eles o PL nº 1.562, de 1999 (PLS 178/99), de autoria do então Senador Sérgio Machado, o PL nº 669, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira; PL nº 3.367, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço; PL nº 7.048, de 2002, do Deputado Coriolano Sales.

Contudo, pequenas agremiações, de caráter histórico, que legitimamente se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicam o direito de subsistir como tais. Com o fim das coligações, a fórmula das federações, sobre a qual dispõe o projeto, permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral, desde que haja o compromisso, legalmente estabelecido, de estabilidade da aliança pelo período mínimo de três anos, pois funcionarão eles como um só partido.

Outrossim, a união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita ao funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos são somados como se de um único partido se tratasse.

A idéia de federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no PL nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional vigente no País, que é o da lista aberta. Visa a proposição contornar a exigência legal para o funcionamento parlamentar contida no art. 13, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos). Nesta Casa, o Deputado Virgílio Guimarães apresentou o PL nº 3.952/2000, instituindo as federações partidárias destinadas a permitir o registro definitivo dos partidos dela integrantes.

Outro aspecto problemático do sistema eleitoral brasileiro que acima apontamos reside na personalização do voto.

Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional é o voto em **listas fechadas**, ou seja, listas, definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido, em razão do "quociente partidário", tem direito, por exemplo, a quinze cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

No Brasil, optou-se por uma espécie rara de sistema proporcional, a **lista aberta**, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele ainda é minoritário. É somado ao total de votos conferidos aos candidatos, para efeito do cálculo do quociente eleitoral.

O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente seu comportamento com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

Como se vê, no projeto, estamos diante do voto de legenda puro. Em geral, na cédula de votação, aparecem legenda partidária e, a título de ilustração, os primeiros nomes da lista, nunca a lista completa. Vota-se num partido, não num candidato. Propostas no sentido de abandonarmos a votação em candidato para a votação na lista partidária preordenada, seja em forma pura, seja mista (no que a literatura chama sistemas de lista flexível), têm sido apresentadas no Congresso: na Câmara, o PL nº 2887, de 2000, de autoria do Deputado João Paulo; o Senado Federal aprovou o PL nº 3.428, de 2000 (PLS nº 300/99), de autoria do ex-Senador Roberto Requião, ao qual se apensaram nesta Casa o PL nº 3.949/2000, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e o PL nº 992/2003, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada.

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de

massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do **voto direto**, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento.

Não é novidade ter optado nosso sistema constitucional, faz muito, pela **democracia por meio dos partidos**. Nossa Constituição dedica aos partidos políticos o Capítulo V – “Dos Partidos Políticos” - do Título II - “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, além de exigir, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária, na forma da lei. Aos que argumentam que, com a sistemática ora proposta, priva-se o eleitorado de um direito, que é o de votar no candidato, na pessoa, obrigando-o a votar numa coletividade, há que lembrar que, mesmo sob a forma atual de voto em lista aberta, o eleitor não vota no universo de concidadãos. Vota em candidatos filiados a partidos, por estes selecionados previamente, colocados numa lista e assim apresentados ao eleitorado. Houve, portanto, uma intermediação, uma seleção prévia, feita pela agremiação, não pelo eleitor, que não pode votar em quem quiser, a seu bel-prazer, senão apenas num grupo de pessoas designado pelo partido.

Ademais, o voto de legenda é ínsito ao sistema proporcional, sendo adotado entre nós desde a introdução deste, jamais contestada a sua constitucionalidade.

A disposição contida no projeto visa precisamente ao reforço das entidades partidárias. A disciplina do comportamento legislativo destas se obtém, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tampouco se pode ignorar que, tal como acontece na presente legislatura, em virtude das intensas migrações entre as legendas, a disciplina do partido num tempo 1 é a de uma entidade diversa da que se apresenta em plenário nos tempos 2, 3, e assim por diante, em virtude da mudança significativa de composição partidária.

Tal situação longe está de refletir a desejável estabilidade institucional; retrata, antes, um ambiente altamente instável, e provavelmente diminui o prestígio das instituições políticas, em particular o do Poder Legislativo, perante a sociedade.

Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsavelmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

O atual sistema eleitoral não só é corrosivo para os partidos, mas é também obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais.

O problema do financiamento de partidos e candidaturas é um dos maiores desafios que enfrentam as democracias hodiernas. Em passado não muito distante, o trabalho eleitoral era feito, em muitos países, com recurso à militância, quase sempre em caráter voluntário. Em alguns países, fazia-se a campanha de porta em porta e contato direto com o eleitor. Os comícios tinham grande importância. Crescentemente, os meios de comunicação de massa passaram a substituir o antigo trabalho

pessoal, sobretudo devido à própria magnitude demográfico do eleitorado. As campanhas mudaram radicalmente de feição, com a presença cada vez maior da mídia televisiva. As implicações de custo foram imediatas. Hoje em dia, as campanhas se tornaram caríssimas, o que leva à necessidade de abundantes recursos financeiros, em geral não disponíveis para partidos e candidatos.

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desiguando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais.

No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo.

O tema do financiamento público vem sendo tratado em proposições apresentadas nas duas Casas do Congresso: o PL nº 4.593, de 2001 (PLS nº 353/99), de autoria do ex-Senador Sérgio Machado, o PL nº 671/99, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, o PL nº 830/99, de autoria da ex-Deputada Rita Camata, o PL nº 1.577/99, de autoria do Deputado Clementino Coelho, o PL nº 1.495/99, do Deputado João Paulo, o PL nº 2.948/00, do Deputado Haroldo Lima.

O financiamento público exclusivo é, porém, incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exigiria a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Os recursos se diluiriam e, certamente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, e o sistema estaria comprometido. Com financiamento a partidos que

apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum. O custo da campanha poderá diminuir sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político. Também a fiscalização dos pleitos pela Justiça Eleitoral tornar-se-á muito mais simples, pois em vez de deparar-se ela com milhares de prestações de conta, produzidas por milhares de candidatos, examinará um número reduzido delas, de responsabilidade os próprios partidos.

Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos.

Muitas democracias contemporâneas são multipartidárias e parlamentares. Sua governabilidade não é comprometida, porque os partidos se unem para a formação de gabinetes, que procuram contemplar as várias agremiações com pastas ministeriais. Na prática, portanto, os partidos se aproximam, passando a funcionar em bloco, seja no governo, seja na oposição.

Contudo, o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático. São oportunas as conclusões de ambiciosa pesquisa comparativa sobre as instituições políticas e o desenvolvimento, que a seguir citamos:

Tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobretudo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado (...). A ausência de um partido majoritário (...) tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das

*democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário.*¹

Na verdade, a maneira como o sistema presidencial brasileiro procura superar a dificuldade da fragmentação partidária, com a falta de um partido maior de sustentação parlamentar, é mediante a construção de coalizões, tecidas mediante forte cooptação individual de parlamentares, a qual, o mais das vezes, é a responsável pelas intensas mudanças de partido.

Para obter um quadro partidário menos fragmentado, as democracias contemporâneas valem-se de alguns recursos. Um deles é a adoção de uma regra de atribuição de cadeiras entre os partidos, após as eleições, que pode favorecer os partidos maiores (a fórmula d'Hondt, conhecida como "das maiores médias", tem esse efeito). Outro recurso são as cláusulas de desempenho, que fixam porcentagens mínimas do eleitorado para que os partidos tenham representação parlamentar.

No Brasil, o art. 13 da Lei nº 9.096/95 (**Lei dos Partidos Políticos**) dispõe que, para funcionamento parlamentar, os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Essa cláusula, atenuada por disposições transitórias de transição, entrará em vigor na eleição de 2006.

A existência de legendas pequenas, mas com importância histórica, que se propõem a difundir suas idéias e princípios, suscita uma importante questão para os esforços de "engenharia política" destinados a estreitar o leque partidário.

Até o momento, como salientado anteriormente, a mecânica das coligações tem dado sobrevida a essas legendas. No projeto ora apresentado, propõe-se a nova figura das federações partidárias, para que desempenhem a mesma função das coligações, sem os inconvenientes destas.

¹ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000, pgs 128-136

A disposição permanente do art. 13 da Lei dos Partidos, diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais, parece-nos poder ser atenuada, sem concessão, todavia, no que diz respeito ao caráter nacional dos partidos, exigência da Constituição Federal (art. 17, I).

Além dos aspectos acima discutidos, outros problemas se apresentam no sistema eleitoral, com reflexos no sistema político, que é possível corrigir. Outra deficiência de nossa organização política é a baixa representação das mulheres. A experiência internacional demonstra que um estímulo consciente, no plano institucional, dessa representação tem dado frutos, pelo que se recomenda a atenção ao problema na presente reforma. Além de manter, na disposição relativa às listas preordenadas, o percentual mínimo hoje assegurado a cada sexo, o projeto também assegura, inspirando-se em propostas apresentadas pela Deputada Luíza Erundina, trinta por cento do total de recursos do Fundo Partidário destinados à criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação política, às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina e pelo menos vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política das mulheres.

Finalmente, o Projeto contempla aperfeiçoamentos no tocante às pesquisas eleitorais, no sentido de obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

A proposição ora apresentada resulta do cuidadoso exame e aproveitamento de inúmeras outras, oferecidas nas duas Casas do Congresso Nacional, as quais versam sobre alguns dos temas básicos de uma reforma política. É produto, também, da audiência de renomados especialistas nos temas tratados que atenderam ao convite da Comissão para discuti-los conosco.

Mas, sem dúvida, foi essencial para construí-la a contribuição de nossos Pares, tanto os membros do Colegiado, como também outros ilustres colegas interessados na reforma política, que, com sua presença assídua e entusiasmo nas discussões, muito ajudaram ao Presidente e ao Relator na consolidação de um texto com os pontos mais relevantes e urgentes da reforma política, suscetíveis de tratamento articulado no plano infraconstitucional.

Na certeza de que o projeto constitui um passo decisivo para o aprimoramento de nossa democracia, ao atacar problemas cuja natureza exige soluções interligadas, contamos com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado ALEXANDRE CARDOSO
Presidente



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 22.610

Relator: Ministro Cezar Peluso.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

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.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfiliou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único – Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.

Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único – Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que empossa, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final. Do acórdão caberá, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apenas pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo.

Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfilições consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único – Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.

Brasília, 25 de outubro de 2007.

MARCO AURÉLIO – PRESIDENTE

CEZAR PELUSO – RELATOR

CARLOS AYRES BRITTO –

JOSÉ DELGADO –

ARI PARGENDLER –

CAPUTO BASTOS –

MARCELO RIBEIRO –