

MBA EM ASSESORIA PARLAMENTAR

**A INFIDELIDADE INTRAPARTIDÁRIA COMO CAUSA DE CASSAÇÃO DO
MANDATO PARLAMENTAR**

George Emanuel Oliveira Silva

Artigo apresentado à Escola Superior do Parlamento Cearense - UNIPACE, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Especialista em Assessoria Parlamentar, sob a orientação do Prof. Ms. Rodrigo Martiniano Ayres Lins.

Fortaleza-CE

2023

A INFIDELIDADE INTRAPARTIDÁRIA COMO CAUSA DE CASSAÇÃO DO MANDATO PARLAMENTAR

George Emanuel Oliveira Silva

Resumo: A infidelidade partidária e a infidelidade intrapartidária são duas formas distintas de descumprimento das obrigações político-partidárias, que podem acarretar em penalidades para o parlamentar. A infidelidade partidária ocorre quando um parlamentar, eleito por um determinado partido, se desliga da legenda durante o mandato e se filia a outro partido ou assume posição política independente, sem justa causa. Essa conduta pode levar à perda do mandato por meio de ação judicial movida de ofício pela Justiça Eleitoral, pelo partido político e/ou pelo Ministério Público Eleitoral. A infidelidade intrapartidária se refere ao descumprimento de normas e diretrizes estabelecidas pelo partido político ao qual o parlamentar está filiado, tais como decisões partidárias, orientações e votações. Essa conduta pode levar à aplicação de penalidades disciplinares, como advertência, suspensão e até mesmo a expulsão do partido. A Lei dos Partidos Políticos, em seu artigo 22-A, estabelece que o detentor de mandato eletivo, que se desfiliou do partido do partido, sem justa causa, perderá o mandato. De igual modo, a Constituição Federal, em seu artigo 17, §6º, anuncia que perderá o mandato aqueles parlamentares que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei.

Palavras-chave: infidelidade partidária; infidelidade intrapartidária; cassação do mandato; perda do mandato; partido político.

Abstract: Party infidelity and intra-party infidelity are two different forms of non-compliance with party-political obligations, which can result in penalties for parliamentarians. Party infidelity occurs when a parliamentarian, elected by a given party, leaves the party during his term in office and joins another party or assumes an independent political position, without just cause. This conduct may lead to the loss of mandate through a legal action brought ex officio by the Electoral Justice, the political party and/or the Electoral Public Prosecutor's Office. Intra-party infidelity refers to non-compliance with norms and guidelines established by the political party to which the parliamentarian is affiliated, such as party decisions, guidelines and votes. This conduct can lead to the application of disciplinary penalties, such as warning, suspension and even expulsion from the party. The Political Parties Law, in its article 22-A, establishes that the holder of an elective mandate, who disaffiliates from the party's party, without just cause, will lose the mandate. Likewise, the Federal Constitution, in its article 17, paragraph 6, announces that those parliamentarians who leave the party for which they were elected will lose their mandate, except in cases of consent by the party or other hypotheses for just cause established in law.

Keywords: party infidelity; intraparty infidelity; revocation of mandate; loss of mandate; political party.

1. Introdução

A fidelidade partidária é um tema recorrente no cenário político brasileiro, principalmente quando se trata do processo eleitoral e das relações entre os partidos políticos e seus membros. Consabido que os mandatos eletivos pertencem aos partidos políticos, por força de previsão consitucional e infra-constitucional. No entanto, a questão da infidelidade intrapartidária, ou seja, quando um parlamentar desrespeita a disciplina partidária e contraria as orientações do próprio partido ao qual está filiado, merece maiores reflexões, especialmente no que toca a possibilidade desta conduta ser enquadrada em como hipótese de infideliade partidária apta a ensejar a cassação do mandato.

Assim, observar o fenômeno da infidelidade intrapratidária como causa de cassação do mandato parlamentar merece destaque, seja pelo fato dos mandados pertencerem aos partidos políticos, seja pelo fato de que, de modo contrário, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ser reconhecida como uma justa causa para a desfiliação partidária.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a infidelidade intrapartidária como causa de cassação do mandato parlamentar. Para tanto, fez-se uma análise da legislação brasileira acerca do tema, bem como dos principais julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a matéria.

Além disso, serão apresentados os argumentos favoráveis e contrários à cassação do mandato parlamentar em casos de infidelidade intrapartidária, a fim de compreender as implicações jurídicas e políticas advindas das condutas dos exercentes de cargos eletivos, uma vez que estes se apresentam como extensão dos partidos políticos dentro das casas legislativas.

Para embasar a discussão, foram utilizadas obras de autores renomados na área do Direito Eleitoral e Político, além de artigos científicos e julgados relevantes sobre o tema, objetivando criar um censo crítico acerca do tema e fomentar o debate sobre a possibilidade do enquadramento da infidelidade intrapartidária como causa de cassação do mandato parlamentar.

A infidelidade intrapartidária é uma questão polêmica e que gera muita controvérsia no meio político e jurídico. Por um lado, há quem defenda a autonomia do parlamentar em suas decisões e a liberdade de consciência na hora de votar. Por

outro lado, há quem entenda que a fidelidade partidária é essencial para a manutenção da coesão e unidade dos partidos políticos, bem como para a efetividade do processo democrático.

Assim, apresentaremos considerações iniciais acerca do papel fundamental dos partidos políticos para a democracia brasileira; uma breve incursão acerca do posicionamento jurisprudencial sobre a infidelidade partidária como causa de cassação do mandato parlamentar e a legislação aplicável ao tema e, por fim, adentraremos ao tema da disciplina partidária, e as causas de reconhecimento de infidelidade (in)partidária.

Portanto, é fundamental uma análise criteriosa sobre a infidelidade intrapartidária e suas consequências jurídicas e políticas, a fim de contribuir para o aprimoramento do sistema político e eleitoral brasileiro.

2. A função dos partidos políticos na democracia brasileira e a construção jurisprudencial sobre a infidelidade partidária.

Os partidos políticos desempenham um papel fundamental na democracia, pois são instrumentos que permitem a participação política dos cidadãos, a expressão de suas demandas e a apresentação de propostas para o bem comum. Eles são essenciais para a organização do sistema político, a formação de maiorias parlamentares e a governabilidade.

Os partidos políticos atuam como mediadores entre a sociedade e o Estado, facilitando a representação dos interesses coletivos e promovendo a construção de consensos. Eles também são responsáveis por formular e difundir ideias, conceitos e valores, que orientam as ações dos governantes e dos cidadãos.

Além disso, os partidos políticos têm como função a formação de lideranças e a educação política dos cidadãos, estimulando o debate público e a participação consciente na vida política. Eles são, portanto, importantes espaços de formação e aprendizado democrático.

Para além disso, cabe aos partidos políticos a tarefa de selecionar candidatos e organizar as eleições, garantindo que a escolha dos representantes seja feita de forma democrática e transparente. Os filiados e representantes eleitos, devem seguir princípios éticos e democráticos em sua atuação, buscando sempre o bem comum,

o fortalecimento da democracia e a estrita observância ao programa partidário da agremiação pelo qual foi eleito.

Jorge Ferreira (2012, p.906-909), analisando a relevância dos partidos políticos, entende que as agremiações partidárias se revelam como o meio pelo qual os cidadãos se organizam para exercer a sua participação na vida pública, ou seja, os partidos políticos servem de pontes entre a população e o poder político. Aqueles, ainda possuem o dever de articular demandas, interesses e ideias, mediante a formação de uma plataforma política apta a sustentar projetos políticos para aqueles que disputam o poder público. Deste modo, sem os partidos, o processo político se tornaria caótico e sem direção, sem que as vontades populares pudessem ser organizadas e encaminhadas a soluções institucionais necessárias.

Portanto, os partidos políticos, possuem a um só tempo a função de representação dos interesses coletivos da sociedade, mediante a criação de uma plataforma para a formulação e implementação de políticas públicas objetivando a conquista de cargos públicos, mediante a apresentação de programas partidários e agendas políticas. (MORAES, 2013).

Dito isto, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos partidos políticos o monopólio dos registros de candidaturas para os cargos eletivos, tanto é verdade que até o momento o Tribunal Superior Eleitoral - TSE e o Supremo Tribunal Federal - STF não reconhecem a possibilidade de registro de candidatura sem passar pela indicação dos partidos políticos. Dito de outra forma, não é possível o registro de candidaturas avulsas. Assim, ainda que a pessoa esteja filiada a um partido político, faz-se necessário que esta venha a ter o seu nome avalizado pela agremiação partidária. (BRASIL, 1988).

A filiação partidária, como condição de registrabilidade, tem previsão assentada na Lei nº 9.096/95 e está regulamentada na Resolução nº 23.596/2019 do TSE. Sobre isso, importante é ressaltar que alguns doutrinadores entendem que a filiação partidária não se trata de uma condição de registrabilidade, mas sim de uma condição de elegibilidade, discussão essa que não apresenta maiores impactos práticos e/ou acadêmicos.

Em razão do monopólio conferido aos partidos políticos, a fidelidade partidária é um tema relevante na política brasileira e tem sido objeto de debates e discussões ao longo dos anos. O primeiro grande enfrentamento ao tema ocorreu no ano de 1989, quando o assunto foi submetido ao crivo da corte constitucional por ocasião do

juízo do Mandado de Segurança nº 20.927-5/DF (BRASIL. STF, 1989), que teve como relator o Ministro Moreira Alves.

Na oportunidade, assentou-se o entendimento acerca da impossibilidade da perda de mandato em função da ausência de previsão constitucional expressa. No ano de 2004 o tema foi novamente revisitado pelo STF, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.405-9/GO (BRASIL. STF, 2004), o qual teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, tendo o entendimento do Mandado de Segurança nº 20.927-5/DF sido ratificado pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

No ano de 2007, devido à grande relevância do assunto, a fidelidade partidária foi objeto de consulta junto ao TSE, tendo como protagonista o existindo Partido da Frente Liberal – PFL, o qual, por meio da consulta nº 1.398 (BRASIL. TSE, 2007), questionou a possibilidade de político em exercício de cargo legislativo vir a perdê-lo por infidelidade partidária, ainda que fora das hipóteses constantes no art. 55 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ainda no ano de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610 (BRASIL. TSE, 2007), estabelecendo as circunstâncias de perda do mandato por infidelidade partidária tanto no sistema proporcional quanto no sistema majoritário. O ativismo do judiciário acabou por gerar novos questionamentos na corte constitucional e assim, ainda no ano de 2007, foram impetrados os Mandados de Segurança nº 26.602 – PPS (BRASIL. STF, 2007a), nº 26.603 – PSDB (BRASIL. STF, 2007b) e nº 26.604 – DEM (BRASIL. STF, 2007c) contrapondo a Resolução nº 22.610 do TSE.

Nos debates travados por ocasião do julgamento das ações mandamentais é importante destacar o trecho do acórdão do Mandado de Segurança nº 26.604 do STF o qual dispôs que "A fidelidade partidária é imposição constitucional dirigida ao parlamentar, visando à proteção da integridade das agremiações partidárias, elementos essenciais ao regime democrático e ao pluralismo político."

De igual modo, também merece relevo o disposto no Mandado de Segurança nº 26.603 do STF onde se consignou que "ao permitir a desfiliação, sem justa causa, do partido pelo qual eleito, o parlamentar transfere ao partido político o seu mandato, sujeitando-se às consequências previstas na Resolução nº 22.610/2007, do TSE."

E por fim, no Mandado de Segurança nº 26.602, assentou-se que "O ato de desfiliação partidária, no curso do mandato, sem justa causa, promove a infidelidade partidária, vício grave que desqualifica o parlamentar."

Fixadas as premissas acima, o STF decidiu pela constitucionalidade da resolução, todavia se limitou ao enfrentamento das questões relacionadas ao sistema proporcional, nada dispondo acerca do sistema majoritário.

A lacuna jurisprudencial, acerca do posicionamento da corte sobre o sistema majoritário, levou a Procuradoria Geral da República a ingressar com a Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin nº 5.081 (BRASIL. STF, 2015), objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 22.610, do TSE, no que compete aos eleitos pelo sistema majoritário, tendo o STF assentado o entendimento que a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular.

Para além disso, o STF afirmou que a fidelidade partidária não viola a liberdade de associação política, já que o político pode se desfiliar do partido em casos excepcionais, como mudanças significativas no programa partidário ou perseguição política.

Com essa decisão, a jurisprudência do STF ficou consolidada a favor da fidelidade partidária para os cargos eletivos do sistema proporcional, excetuando-se, por lógica, os eleitos pelo sistema majoritário, tendo a corte reforçado a importância da coesão partidária e da fidelidade do eleito ao programa e ideais partidários, fortalecendo, assim, a democracia representativa no país.

A legislação sobre fidelidade partidária está prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Resolução nº 22.610/2007 do TSE, onde está prevista a perda do mandato para os políticos que mudarem de partido sem justa causa.

O artigo 17 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade da fidelidade partidária para os detentores de cargos eletivos, que devem se filiar a um partido e permanecer nele durante todo o mandato, objetivando, desse forma, que a plataforma política sobre a qual o candidato foi eleito exerça a sua representatividade junto ao Poder Legislativo. (BRASIL, 1988).

A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), em seu artigo 22-A, também trata da fidelidade partidária, estabelecendo que perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito, ou seja, a desfiliação partidária, sem justa causa, configura infidelidade partidária e pode levar à perda do mandato. (BRASIL, 1995).

A resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 22.610/2007, que regulamenta a fidelidade partidária, estabelece que a desfiliação sem justa causa só é permitida em casos excepcionais, a saber: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal; ou criação de novo partido político. (BRASIL, 2007).

No âmbito das agremiações partidárias, o tema da fidelidade partidária deve estar previsto em seus estatutos como condição para o requerimento do registro das agremiações junto ao TSE. Portanto, os estatutos partidários são documentos importantes para compreender a questão da fidelidade partidária na política brasileira, isso porque esses documentos estabelecem as normas internas dos partidos políticos, incluindo as regras de filiação, desfiliação e disciplina partidária.

Alguns estatutos também preveem sanções para os filiados que descumprirem a fidelidade partidária. As sanções podem incluir desde advertências e suspensões até a expulsão do partido. Essas medidas têm como objetivo garantir a coesão partidária e evitar que os membros do partido se desviem da linha programática e ideológica definida pela legenda.

No entanto, é importante ressaltar que os estatutos partidários não podem contrariar a legislação eleitoral em relação à fidelidade partidária e os partidos políticos devem seguir essas regras em suas próprias sanções disciplinares.

Assim, a fidelidade partidária é regida por um arcabouço jurídico (Constituição Federal de 1988, Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e Resolução nº 22.610/2007 do TSE) e por um conjunto de normas disciplinadas nos estatutos das greis, as quais possuem liberdade de dispor sobre o tema, desde que respeitem os limites impostos pela Lei.

3. Da disciplina e da fidelidade partidária

A disciplina partidária é relevante para o funcionamento dos partidos políticos e para a democracia como um todo. Ela se refere à necessidade de que os filiados e representantes dos partidos políticos nas casas legislativas e no Poder Executivo sigam as orientações e decisões da agremiação política, bem como respeitem o seu estatuto e programa partidário.

De tal modo que a disciplina partidária é um requisito essencial para que os partidos políticos possam se organizar e atuar de forma coesa e unificada, buscando alcançar seus objetivos políticos e programáticos, mas deve ser limitada pela liberdade de consciência e pelo respeito à Constituição e às leis (DALLARI, 2017).

Sem ela, tornar-se-ia por demais dispendioso para os partidos apresentarem uma agenda política clara e coerente, e seria mais fácil para os políticos mudarem de posição ou adotarem posturas individualistas e oportunistas.

Nesse contexto, Luís Roberto Barroso (2020, p.384) destaca que “a fidelidade partidária é um compromisso ético e político que os parlamentares assumem com o partido que os elegeram, e não apenas uma obrigação legal. A violação desse compromisso pode acarretar sanções jurídicas, mas também pode ter graves consequências políticas e morais”

De modo semelhante, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018, p.986) acrescentam que “A fidelidade partidária é uma exigência ética e política que decorre da própria natureza do mandato parlamentar, que não é um mandato pessoal, mas sim um mandato conferido ao partido político para que este exerça a representação popular de forma coesa e coletiva”

Portanto, a fidelidade partidária pode ser conceituada como sendo a obrigação de seguir as orientações partidárias em votações e outras atividades políticas. Para os detentores de mandatos eletivos, a fidelidade partidária, representa, além do dever de observância as normas estatutárias e programáticas, o dever de ser um porta-voz do partido político, ocasião em que seus discursos, votos e deliberações legislativas devem estar vinculados as discussões previamente ocorridas no âmbito do partido ao qual pertence, ainda que a referida posição ou disciplina partidária esteja em confronto com seus princípios e convicções políticas pessoais. (MEZZARROBA, 2018). E assim sendo, Luís Roberto Barroso (2018, p.536) ensina-nos que: “A fidelidade partidária é um valor fundamental para a estabilidade e a segurança do sistema político, pois permite a coesão partidária e a execução do programa político em que se funda a representação popular.”

Deste modo, a fidelidade partidária é a um só tempo o dever de observância as normas, princípios e ideais partidários e que, cabe aos representantes destes partidos, quando eleitos, buscar o equilíbrio entre o programa político partidário e suas ações parlamentares.

Pois bem, como dissertado anteriormente, os estatutos partidários são responsáveis por fixar as regras de comportamento de seus filiados, dentre estas regras está inserida a obrigação de observância aos posicionamentos adotados pelas agremiações sobre determinados assuntos e agendas políticas. É nesse momento que a fidelidade partidária encontra um campo árido, pois a disciplina partidária pode gerar algumas controvérsias e questionamentos, causando uma tensão entre a fidelidade partidária e a liberdade de consciência dos políticos.

Significa dizer que, em certos casos, os políticos podem não concordar com a posição ou orientação do partido, mas se sentirem obrigados a seguir essa orientação para manter a fidelidade aos ideais partidários. Além disso, a disciplina partidária também pode gerar conflitos éticos e morais, como por exemplo, quando os políticos são obrigados a seguir uma posição que vai contra seus próprios princípios e valores, ou que pode prejudicar a população ou o interesse público.

Como exemplo de grandes tensões e conflitos entre a fidelidade partidária e a disciplina dos exercentes de mandato eletivo podemos citar o “fechamento de questão” pelos partidos, que ocorre quando a agremiação adota uma determinada posição acerca de um assunto relevante para a grei. Nestes casos, embora o parlamentar possa argumentar, dentro do próprio partido um posicionamento contrário, espera-se que este venha a se comportar, no momento da votação, de acordo com o que fora decidido pela maioria de seu partido.

Aliás, sobre o tema “fechamento de questão” para a votação de matérias relevantes, João Paulo Bachur e Daniel Falcão (2021, p.272) defendem que: "o fechamento de questão, apesar de não estar previsto em lei, é uma prática comum dos partidos políticos e tem como objetivo reforçar a disciplina partidária, de modo a garantir a coesão e unidade da bancada".

Deste modo, o posicionamento contrário do parlamentar, em questões relevantes para o partido, é fato que, a depender da disposição estatutária, configurará ato de infidelidade partidária. Analisando o tema, Jairo Nicolau (2019, p.136) exorta que "a votação contrária às orientações partidárias em questões relevantes pode acarretar sanções por parte do partido, como advertência, suspensão ou até mesmo a expulsão do filiado".

A fidelidade partidária é um tema importante no direito eleitoral brasileiro, que tem gerado debates e controvérsias. A obrigatoriedade de manter a fidelidade a um

partido político é uma forma de garantir a coesão e a disciplina partidária, bem como a manutenção da representatividade dos eleitores que escolheram aquele partido.

Em linhas gerais, a fidelidade partidária é exigida dos parlamentares, devendo estes seguir as diretrizes do partido que representam. Aqueles que descumprem tal exigência podem sofrer sanções, como a perda do mandato eletivo.

Em conclusão, a fidelidade partidária é um tema controverso e que demanda análise cuidadosa, sobretudo em relação aos limites entre a autonomia parlamentar e a disciplina partidária. Embora a fidelidade partidária seja uma exigência legítima, é necessário garantir que os parlamentares possam exercer suas funções com independência e liberdade, de forma a representar verdadeiramente os interesses da sociedade.

4. Da infidelidade intrapartidária

A infidelidade intrapartidária é um tema que vem sendo discutido na política brasileira há alguns anos. Ela se refere à falta de lealdade do político ao partido que o elegeu, seja por meio de votação contrária à orientação partidária, desfiliação sem justa causa ou apoio a outro candidato em eleições. Essa prática é considerada uma violação à fidelidade partidária, que é um dos princípios fundamentais dos partidos políticos brasileiros, conforme escrevemos em linhas anteriores.

A infidelidade intrapartidária pode ter consequências graves para o sistema político, pois ela afeta a representatividade dos partidos e pode causar instabilidade na formação de coalizões e na governabilidade. Por isso, a fidelidade partidária é considerada um elemento essencial para o bom funcionamento do sistema político brasileiro.

Portanto, a infidelidade intrapartidária gera grave instabilidade no cenário político, tendo em vista que a base partidária do parlamentar se desestabiliza e o mandato parlamentar, que seria destinado a seguir as orientações do partido, passa a ser influenciado por interesses pessoais do próprio parlamentar. (SOARES, 2018).

Para além disso, a infidelidade intrapartidária pode gerar uma imagem negativa do partido perante a sociedade, que pode enxergá-lo como um grupo sem unidade e coesão, o que pode prejudicar sua credibilidade e sua capacidade de atrair novos filiados e eleitores. (MENDES, 2018).

Nos últimos anos, a questão da (in)fidelidade intrapartidária tem sido objeto de diversos debates e discussões no âmbito do Poder Judiciário e do Legislativo, que buscam estabelecer regras claras sobre o tema. Conforme analisado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já se pronunciou sobre a fidelidade partidária em diversas ocasiões, estabelecendo que ela é um dever dos parlamentares eleitos pelos partidos políticos.

Deste modo, ao ser eleito por um determinado partido político, espera-se deste parlamentar que ele siga as orientações do partido no exercício do mandato, pois do contrário, cria-se uma instabilidade política que é refletida nas suas posições políticas e estratégias de atuação, ou seja, quando um parlamentar se desvia dessas posições, pode causar conflitos e desestabilização no partido e no sistema político como um todo.

Além do mais, a infidelidade intrapartidária pode ser vista como um desrespeito aos eleitores, que depositaram sua confiança no parlamentar e no partido que ele representa. Quando um parlamentar desrespeita as orientações do partido, pode estar traíndo a confiança dos eleitores que o elegeram.

Há quem argumente que a infidelidade intrapartidária é uma expressão legítima da liberdade de pensamento e de voto dos parlamentares, que não deveriam estar obrigados a seguir as orientações do partido em todas as circunstâncias.

Por outro lado, defensores da disciplina partidária argumentam que a infidelidade prejudica a efetividade da representação política, já que os parlamentares são eleitos para defender uma plataforma partidária e não suas convicções individuais.

Por fim, alguns autores defendem que o problema da infidelidade intrapartidária pode ser contornado por meio da adoção de mecanismos mais democráticos dentro dos partidos, como eleições primárias ou consultas à base partidária antes de decisões importantes.

Fato é que a infidelidade intrapartidária é uma questão controversa que tem sido debatida em vários países. Enquanto alguns argumentam que os parlamentares devem ser livres para votar de acordo com sua consciência e interesses de seus eleitores, outros defendem que a disciplina partidária é essencial para a efetividade do sistema político. (ALMEIDA, 2013).

Apesar da sua grande relevância para a construção da governabilidade política e da representatividade dos partidos, a infidelidade intrapartidária é tratada pela

legislação eleitoral, como inapta a gerar a perda de mandato eletivo, conforme será abordado adiante.

5. A infidelidade intrapartidária como causa de cassação do mandato parlamentar

A cassação do mandato parlamentar por infidelidade intrapartidária é um tema que tem gerado controvérsias no âmbito político e jurídico. Em geral, a infidelidade intrapartidária ocorre quando um parlamentar eleito por determinado partido abandona a sigla para a qual foi eleito ou vota em projetos contrários às orientações do partido sem justificativa plausível.

A Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dispõe sobre as hipóteses de perda de mandato eletivo e aquisição de suplência, e prevê em seu artigo 1º que, nos termos do artigo 55, inciso VI, da Constituição Federal, ocorrerá a perda do mandato do parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito, exceto nos casos de grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e, ainda, de fusão ou incorporação do partido.

Dessa forma, a infidelidade intrapartidária, ou seja, o abandono do partido pelo qual o parlamentar foi eleito, sem justificativa legal, é considerada uma das hipóteses de perda do mandato, conforme previsto na referida resolução.

Porém, cabe ressaltar que a perda do mandato por infidelidade partidária somente poderá ser declarada pelo Tribunal Superior Eleitoral, após processo instaurado de ofício ou mediante provocação do partido político, do Ministério Público Eleitoral e de possíveis interessados na declaração da infidelidade partidária, assegurando-se a ampla defesa ao parlamentar envolvido.

A questão da desfiliação partidária sem justa causa e, a necessidade de os representantes eleitos permanecerem filiados ao partido político, gerou uma reposta rápida por parte do Poder Legislativo. Objetivando criar mecanismos que viessem assegurar a troca de legenda partidária sem a perda do mandato, foi editada a Emenda Constitucional nº 91, de 2016, que determina que a mudança de partido, sem justa causa, só é permitida durante a janela partidária, que ocorre no mês de março do ano anterior às eleições.

Essa medida foi estabelecida com o objetivo de reduzir a infidelidade partidária, que acontecia com frequência devido a divergências políticas e interesses pessoais

dos parlamentares. Com a janela partidária, os políticos têm um período definido para avaliar sua situação política e decidir se permanecem no partido ou se migram para outra sigla.

Todavia, questão que merece maior atenção repousa nas situações em que os representantes eleitos incorrem em infidelidade intrapartidária em razão da desobediência de votação de projetos, fechamento de questões partidárias ou a utilização do mandato parlamentar para uso individualista e oportunista, situações que podem gerar a aplicação de sanções por parte dos partidos políticos que vão desde a simples advertência até a expulsão da grei.

Os partidos políticos detêm a prerrogativa de expulsar seus membros eleitos caso estes contrariem as diretrizes partidárias ou pratiquem condutas consideradas incompatíveis com a ética e a disciplina partidárias. No entanto, essa medida não resulta na perda do mandato parlamentar com relação aos representantes eleitos pelo sistema proporcional.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já se posicionou em diversas ocasiões sobre a expulsão de parlamentares eleitos por seus partidos. Em 2015, por exemplo, o TSE entendeu que a expulsão de um deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) não poderia resultar na perda de seu mandato, uma vez que a legislação eleitoral não prevê essa consequência para o caso de expulsão partidária. (BRASIL. TSE. Respe nº 2786-70.2014.6.26.0000. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 09 de junho de 2015.

Assim, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem se mantido hígida, no que compete à declaração de perda do mandato, por infidelidade intrapartidária, quando o desligamento da grei ocorre por iniciativa do próprio partido político, sob pena de conferir aos partidos o direito - não previsto no ordenamento jurídico - de escolher, após as eleições, o filiado que exercerá o mandato eletivo.

Assim, a expulsão do representante eleito, não é causa apta a ensejar a cassação do mandato. Todavia, essa não nos parece a solução mais adequada ao caso, haja vista que o desfalque daquele que fora eleito, o qual foi expulso em virtude de infidelidade intrapartidária, ocasiona o desequilíbrio na representatividade do partido, bem como pode passar uma imagem negativa aos eleitores e estimular a prática pelos representantes eleitos, uma vez que a consequência prática de sua expulsão será a oportunidade de ingressar em um nova agremiação partidária, levando consigo o mandato pertencente ao partido.

Ainda sobre o assunto é importante registrar que o parlamentar expulso, apesar de não sofrer a perda do mandato eletivo, poderá se filiar a um novo partido sem qualquer mácula ao seu mandato. Todavia, Zílio (2009), discute a possibilidade de um parlamentar expulso de seu partido político se filiar a outra legenda e permanecer no mandato. Ele defende que a expulsão de um parlamentar deve ter como consequência a perda do mandato, e que a legislação eleitoral deve ser alterada para prever essa hipótese de perda. Segundo o autor, permitir que um parlamentar expulso de seu partido possa se filiar a outra legenda e manter seu mandato seria uma forma de "burlar" a vontade do eleitor, que escolheu o candidato com base em sua filiação partidária e em seu programa político. Ele argumenta que a expulsão de um parlamentar deve ser encarada como uma ruptura definitiva entre o político e seu partido, e que a possibilidade de filiação a outra legenda deveria ser vedada, ao menos até o momento da abertura da janela partidária. Por fim, defende ainda que a expulsão de um parlamentar deve ser precedida de um processo disciplinar no âmbito do partido, com direito à ampla defesa e ao contraditório, com a observância dessas garantias processuais que, uma vez desrespeitadas podem resultar em injustiças e violações aos direitos políticos do parlamentar expulso. (ZÍLIO, 2009).

A posição adotada por Zílio (2009) nos parece ser a mais coerente com a ideia da representatividade político partidária, ao cabo que, se a desfiliação sem justa causa legal é mecanismo apto a ensejar a perda do mandato parlamentar, com maior razão a expulsão do representante eleito também deve ser reconhecida como causa de perda do mandato parlamentar, uma vez que ambas deságuam na mesma situação jurídica, a ausência da representatividade daquela eleito no parlamento.

Portanto, embora a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral seja unânime acerca da impossibilidade da perda do mandato parlamentar por expulsão do partido político ao qual estava vinculado, acredita-se que em breve o tema deverá ser objeto de novo enfrentamento pelo Poder Judiciário.

Considerações finais

A infidelidade intrapartidária é um tema de grande importância no contexto político brasileiro, uma vez que se relaciona diretamente com a estabilidade e a legitimidade das instituições democráticas. Trata-se de uma prática que ocorre

quando um parlamentar eleito por um determinado partido se desvincula de sua legenda e passa a atuar de forma independente ou se filia a outra agremiação política. Diante dessa situação, é necessário avaliar as implicações jurídicas e políticas da infidelidade partidária e suas possíveis consequências, como a cassação do mandato parlamentar.

O objetivo deste trabalho foi apresentar uma análise crítica da infidelidade intrapartidária como causa de cassação do mandato parlamentar, em especial acerca da ausência da perda do mandato parlamentar nos casos de expulsão pelo partido político.

A Constituição Federal, em seu artigo 55, prevê a possibilidade de cassação do mandato parlamentar em casos de infidelidade partidária, desde que haja um procedimento administrativo e a mudança de partido ocorra sem justa causa. Dessa forma, a lei busca coibir a troca de partidos por interesses pessoais e evitar que o parlamentar eleito se desvie das diretrizes partidárias que embasaram sua candidatura e sua eleição.

Contudo, a aplicação dessa norma tem gerado debates e controvérsias no meio jurídico e político. Há quem defenda que a infidelidade partidária não deve ser considerada uma causa automática de cassação do mandato parlamentar, uma vez que isso poderia restringir a liberdade de atuação dos representantes eleitos e prejudicar o próprio funcionamento do sistema político-partidário.

Por outro lado, há quem defenda que a infidelidade partidária deve ser coibida, tendo em vista que a troca de partido sem justa causa ou mesmo a atuação parlamentar em desalinho com a orientação partidária e seu programa estatutário poderia fragilizar a representatividade e a estabilidade das instituições democráticas.

Além disso, é necessário observar que a legislação eleitoral prevê uma série de sanções para os partidos políticos que não observam a fidelidade partidária, o que reforça a importância da manutenção das diretrizes partidárias e da coerência política.

Para além disso, alguns argumentam que a infidelidade intrapartidária deve ser combatida por meio de sanções políticas, como a perda de cargos eletivos em comissões e a exclusão dos parlamentares infiéis dos processos de tomada de decisão do partido, sem que isso resulte em perda do mandato.

É importante destacar que a infidelidade intrapartidária não pode ser vista como um problema isolado, mas sim como parte de um contexto mais amplo que

envolve a crise de representatividade da política brasileira, a falta de confiança nos partidos políticos e a ausência de uma cultura partidária forte, fatores que contribuem para a infidelidade intrapartidária.

Desse modo, é possível concluir que a infidelidade intrapartidária ainda é um tema controverso e que divide opiniões. A cassação do mandato parlamentar em razão da infidelidade partidária é uma medida extrema e deve ser aplicada com cautela, tendo em vista a necessidade de se garantir a proteção dos direitos políticos e a preservação da democracia.

Referências

ALMEIDA, A. S. O princípio da fidelidade partidária no direito brasileiro. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, São Paulo, n.5, p.153-170, 2013.

BACHUR, João Paulo; FALCÃO, Daniel. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15 de março de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2826602%2ENUME%2E+OU+26603%2ENUME%2E+OU+26604%2ENUME%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cjlrlyw>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603**, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2826602%2ENUME%2E+OU+26603%2ENUME%2E+OU+26604%2ENUME%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cjlrlyw>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.604**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 03 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2826602%2ENUME%2E+OU+26603%2ENUME%2E+OU+26604%2ENUME%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cjlrlyw>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 02 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081EF.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Respe nº 2786-70.2014.6.26.0000**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 09 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 03 abr. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRA, Jorge. Os partidos políticos e a democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 15. ed. Brasília: Editora UnB, 2012. p. 906-909.

MENDES, João Paulo. Infidelidade partidária e seus efeitos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, p. 78-94, 2018.

MEZZAROBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**. Florianópolis, SC: Qualis, 2019.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 136. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SOARES, João. A infidelidade partidária como violação da fidelidade partidária. **Revista de Direito Eleitoral**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 67-88, set./dez. 2018.

ZÍLIO, Rodrigo. Expulsão: impossibilidade de nova filiação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2175, 26 abr. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12634>. Acesso em: 3 abr. 2023.