

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN

FACULDADE DE DIREITO – CAMPUS NATAL

ESON QUEIROZ GUERRA

**ATENTADO À DEMOCRACIA E BURLA À VONTADE POPULAR: MIGRAÇÃO PARA
PARTIDO NOVO**

NATAL-RN

2015

ESON QUEIROZ GUERRA

**ATENTADO À DEMOCRACIA E BURLA À VONTADE POPULAR:
MIGRAÇÃO PARA PARTIDO NOVO**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Mestre Dijosete Veríssimo da Costa Júnior.

NATAL-RN

2015

ESON QUEIROZ GUERRA

**ATENTADO À DEMOCRACIA E BURLA À VONTADE POPULAR:
MIGRAÇÃO PARA PARTIDO NOVO**

BANCA EXAMINADORA:

Orientador Prof.MSc. Dijosete Veríssimo da Costa Junior

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Prof.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Prof.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

DEDICATÓRIA

“Estou indo embora... mas vou lutar contra esta p... até o final!”. Foram estas as palavras ditas pelo meu pai, não de sangue, mas de coração, a mim proferidas quando de minha convocação para vê-lo em Outubro de 2014. Se convocado fui, sabia que era grave. Ao encontrá-lo, soube que era o fim. E não demorou muito. Em 23 de novembro de 2014 ele se foi, vítima de um câncer repentino e avassalador, aos 52 anos de idade. No dia seguinte o enterrei, em Pernambuco, nossa *terra mater*. Levei-o com minhas próprias mãos ao repouso eterno. Mãos que iriam lhe entregar o título aqui almejado. Não poderei mais, mesmo que amargurado e saudosos do meu velho incentivador e protetor. A ele, principalmente, dedico este trabalho. Porém, não poderia esquecer-me de outras grandes influências que contribuíram sobremaneira nestes nove anos de luta (2006-2015).

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, ao Todo Poderoso, pela saúde, que algumas vezes me faltou, e perseverança para concluir o curso.

Aos meus amigos de sala de aula, pelo incentivo nos momentos mais difíceis do processo de desenvolvimento acadêmico, bem como os queridos professores que estenderam-me a mão nas horas de maiores dificuldades.

Em especial ao professor Dijosete Veríssimo que me orientou neste trabalho de monografia, e aos demais professores cuja minha admiração é imensa. Não os cito para não gerar ciúmes entre os amigos docentes.

A minha noiva Flávia Machado, pela compreensão nos momentos difíceis e pela superação de todas as dificuldades ao longo desses anos.

E aos colegas que colaboraram de forma direta e indireta para a concretização deste sonho, como o Bel. em Direito e amigo José Roberto Pinheiro, que me emprestou dez livros para escrever esta Monografia, os amigos Ernandes Braga, Augusto Frazão, Aurelino Moreira, Marylia Laissa, e em especial a Michael Guedes e Bráulio Castillo, que me acompanham desde 2006.

Por fim, agradeço aos colegas servidores da UERN, sempre prestativos e dispostos a nos tirar das arapucas que nós, discentes, insistimos em armar para nós mesmos.

Viva eu.

EPÍGRAFE

“Constatei apenas o óbvio.”

(DA SILVA, Luis Inácio Lula. Presidente da República Federativa do Brasil – 2002/2010)

RESUMO

O presente trabalho aborda um tema que apesar da sua obviedade jurídica, só recentemente tem sido abordado e discutido pelos Poderes Legislativo e Judiciário Brasileiro. Infelizmente a população, principal interessada no assunto ainda está um pouco alheia ao aqui discutido. Trata-se da mudança de partido político para um partido recém criado, de um parlamentar eleito que leva consigo seu mandato. Desde a primeira eleição direta pós-regime militar (1964-1986), ocorrida em 1982, o sistema eleitoral vem se aprimorando, porém deixando ainda verdadeiras fendas jurídicas que permite o que se chama de dança de mandatos. Se antes cada parlamentar podia decidir livremente em qual partido ficaria, hoje a lei permite ele decidir se vai para o partido recém criado, levando consigo seu mandato. O cerne desta questão é que a cada eleição há partidos novos, e o eleitor vê sua agremiação política, cujo sua confiança eleitoral foi nela depositada, perder representatividade. Só em 2007 o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou fielmente sobre a fidelidade partidária, em análise à Lei Complementar 64/1990, mesmo deixando brechas que são astutamente utilizadas pelos Políticos (a possibilidade de ir para partido novo, levando o mandato do povo). Encontraremos aqui, portanto, elementos para enriquecer este debate, à luz da vontade popular.

Palavras-chave: INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. VONTADE POPULAR. MANDATO ELETIVO PROPORCIONAL.

ABSTRACT

This paper covers a topic which, despite its legal truism, only recently have been addressed and discussed by the Legislative and Judicial Dollars. Unfortunately the population, primarily interested in the subject still somewhat alien to that discussed here. It is the change of political party for a newly created party, an elected parliament that carries its mandate. Since the first direct election after the military regime (1964-1986), which occurred in 1982, the electoral system has been improving, but still leaving true legal gaps that allows what is called Dance mandates. Before each legislator could freely decide on which party would, today the law allows him to decide if going to the newly created party, taking with them their mandate. The heart of this issue is that every election there are new parties, and the voter sees his college policy, which his electoral trust was placed in it, losing representativeness. Only in 2007 the TSE ruled faithfully on party loyalty in the analysis Complementary Law 1964/1990, even leaving gaps that are cleverly used by political (including the possibility of going to new party, leading the mandate of the people). Find here, so elements to enrich this debat in the light of the popular will. .

Keywords: PARTY LOYALTY. WILL PEOPLE. ELECTIVE OFFICE IN PROPORTION.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 DESENVOLVIMENTO	10
2.1 HISTÓRIA DO VOTO E EVOLUÇÃO DA LEI ELEITORAL NO BRASIL	16
2.2 O VOTO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	18
2.3 A HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	19
2.4 A CRIAÇÃO DE UM PARTIDO POLÍTICO	21
2.5 A LEI COMPLEMENTAR 64/90 (LEI DE INFIDELIDADE PARTIDÁRIA) E A RESOLUÇÃO DO TSE NÚMERO 22.610 DE 25 DE OUTUBRO DE 2007	27
2.6 SOBRE A BURLA À VONTADE DO ELEITOR	32
2.7 ANÁLISE DA MIGRAÇÃO PARA PARTIDOS NOVOS	38
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

1 INTRODUÇÃO

O atual sistema eleitoral brasileiro escolhe os candidatos eleitos, nas eleições proporcionais, através do quociente eleitoral, que é um cálculo que leva em consideração a quantidade de votos válidos divididos pela quantidade de cadeiras em disputa. Quando o partido, somando-se a votação de todos os seus candidatos, ultrapassa este coeficiente, ganha um assento na casa legislativa. Quantas vezes forem ultrapassado o dito coeficiente, serão os assentos ocupados por cada partido ou coligação. Temos então que há um esforço conjunto do Partido ou Coligação, e a soma dos votos de todos os candidatos, para eleger os mais votados, quando alcançado o coeficiente. Vota-se então no Partido ou coligação, e não no candidato.

Porém, recentemente tem havido bastante celeuma sobre as possibilidades de o Parlamentar migrar de partido, levando consigo o mandato. Algumas são estas possibilidades. Encontramos processo de verdadeira representação popular quando um candidato, para se eleger, aglutina os votos de diversos outros candidatos e após a eleição deixa o partido, migrando para um partido recém criado, levando consigo o mandato? Que argumento jurídico, dentro do nosso modelo Eleitoral, pode justificar o fato de o povo perder uma representação por ele eleito, e o partido perder uma cadeira após todo o investimento eleitoral? É lícito se macular a estrutura eleitoral, notadamente calcada em razão da quantidade de cadeiras obtidas, pois que estas representam a vontade popular?

A população, dentro deste contexto, fica a observar a atuação legislativa, muitas vezes sem saber os porquês de determinados encaminhamentos. Logo o povo, o eleitor, que é a razão fundamental e pilar mestre da Democracia representativa. Eleger pessoas é colocá-las como nossos representantes. Se estes representantes mudam de partido, o processo eleitoral é alterado, a vontade popular muda de direção. Por outro lado, percebe-se uma inércia do legislador em resolver os problemas relacionados aos fatos concretos eleitorais, passando ao poder judiciário a obrigação de dirimir determinadas dúvidas dos partidos, candidatos e eleitores. Inúmeras são as ações e consultas jurídicas levadas ao poder judiciário, quando uma legislação clara e sem lacunas seria suficiente. Mas a quem aproveita esta dificuldade em fechar as portas para interpretações dúbias ou mesmo a liberalidade legal? Este trabalho trilhará pelo caminho de pesquisa na legislação, doutrina, texto legal e matérias jornalísticas

que expõem o que está por trás destas lacunas legais, e por qual motivo existem e se criam tantos partidos políticos no Brasil. Sua funcionalidade e a proteção que o legislador dá a si

mesmo, sempre com o objetivo de manter seu projeto de poder. Percorrendo o caminho do primeiro momento em que o povo foi conclamado às urnas, no nosso período colonial (1500-1822), até os dias regidos pela constituição atual, datada de 1988, percorremos o caminho da evolução do voto e do sistema eleitoral brasileiro, destacando as nuances da legislação eleitoral e a forma com que nossa categoria política lida com o mandato eletivo obtido nas urnas através do sistema de proporcionalidade, objetivo deste trabalho. Assim, serão discutidas questões como a ética na mudança do mandatário de cadeira legislativa, mudança de partido, ideologia partidária e impacto na vontade popular, verdadeiro pilar de um regime que se diz democrático.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 HISTÓRIA DO VOTO E EVOLUÇÃO DA LEI ELEITORAL NO BRASIL

Em 23 de Janeiro de 1532 o povo da vila de São Vicente, hoje no Estado de São Paulo, foi às urnas para votar no seu Conselho Municipal, composto de seis membros. Estes eleitos elegeram os Oficiais do Conselho. Nota-se então que a eleição foi indireta. Este é o marco inicial das Eleições no Brasil. A primeira vez que o povo brasileiro foi às urnas eleger seu Presidente da República foi em 1º de Março de 1906, elegendo Afonso Pena. Devido à inexistência de Partidos Políticos à época, foram contabilizados votos para 100 candidatos diferentes. Pimenta (2008, p.29) cita dado interessante acerca deste contexto:

[...] os partidos políticos não detinham, como detêm hoje, o monopólio da representação popular. E assim sendo, os eleitores poderiam, para qualquer cargo em disputa, os nomes que desejassem, fossem eles conhecidos ou desconhecidos do teatro político. Podia-se votar até em quem não fosse candidato. O Grande Rui Barbosa, por exemplo, recebeu votos em todas as eleições até sua morte, em 1923, embora só tenha sido oficialmente candidato em 1910, contra o Marechal Hermes da Fonseca, e depois, em 1918, contra o Paraibano Epitácio Pessoa, que governou o país de 1919 a 1922.

Porém com o desenvolvimento político na história do Brasil, em diversos momentos não houve representação popular na escolha do Chefe do Executivo, como no período da

Ditadura Vargas (1937 a 1945) e no Regime Militar (1964 a 1984), ou a mesma se deu de forma indireta, na primeira eleição pós-regime militar (1985).

Com relação às normas jurídicas, as primeiras disposições conhecidas em Direito Eleitoral no Brasil são ainda deste período, quando o Brasil reconhecia as disposições Portuguesas através das Cartas Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Em 1821, foi utilizada a legislação eleitoral espanhola para eleger 72 representantes junto à Corte Portuguesa¹. Segundo Ferreira (2005, p. 30): “Convocam-se os cidadãos, homens bons e republicanos para a eleição que seria realizada em determinada dia de Dezembro”².

Ferreira (2005, p.30), em breve relato de como se davam as eleições, escreve que:

Reunido o povo, começava a eleição. Cada cidadão aproximava-se da mesa eleitoral e dizia ao escrivão, em segredo, isto é, junto ao seu ouvido, sem que ninguém ouvisse, o nome de seis pessoas. Essas pessoas deveriam ser da nobreza local, ou seja, da categoria dos *homens bons*, ou *republicanos*, o que tinha o mesmo sentido. Eles eram “nomeados secretamente”, isto é, “sem outrem ouvir o voto de cada um”... Essas seis pessoas em quem o cidadão votava deveriam ser as “mais aptas” para exercerem a função de eleitores de segundo grau. (grifos do autor).

Estes eleitores de segundo grau escolheriam os oficiais da Câmara Municipal para um mandato de três anos. As eleições de 1821 foram regidas pelas instruções de 07 de Março de 1821. O povo, em massa, escolhia os compromissários. Estes escolhiam os eleitores de paróquia, que escolhiam os eleitores de comarca. Finalmente, estes últimos escolhiam os deputados. Percebe-se então que era uma eleição em quatro graus (FERREIRA, 2005).

Data deste período o início da nossa corrupção em matéria eleitoral. Infelizmente, no nosso país, desde que o direito do voto foi dado ao nosso povo, começaram as tentativas, quase sempre com esplendoroso sucesso, de mudar a vontade das urnas através dos mais diversos métodos e manobras.

Porém, pequenas mudanças começaram a se dar quando da Proclamação da Independência (1822). A partir deste marco, o Brasil passou a editar sua própria lei eleitoral, aflorando, a partir daí, inúmeros diplomas legais, como o Decreto 26 de 26/05/1824, Decreto

¹ Pela primeira vez no Brasil o voto não foi em âmbito Municipal. Votaram os “homens livres”, mesmo que analfabetos. Não havia partido político e o voto foi aberto.

² Perceba-se que as autoridades poderiam impedir de votar quem fosse considerado Monarquista, e a expressão “cidadão” referia-se a pessoas do sexo masculino, que trabalhavam e possuíam uma renda mínima. A questão da renda será analisada neste trabalho a posteriori.

número 157 de 4/3/1842, Lei número 387 de 19/8/1846, dentre outros decretos e leis, até a última lei eleitoral do império, a lei 3.340 de 14/10/1887, sancionada pela Princesa Isabel (CÂNDIDO, 2006, p. 31,32). Escreve Gomes (2013, p. 108) que:

Para as eleições que elegeria os constituintes de 1823, os eleitores eram os homens, com propriedade de terra ou outro bem de raiz, com idade mínima de 20 anos. Mulheres, Escravos, índios, assalariados, estrangeiros e pessoas que não professassem a fé católica estavam excluídos.

Posteriormente, o Decreto número 26, de 26/05/1824, criou a Assembléia Geral, órgão do Legislativo Imperial e eleito pelo povo. Então pela primeira vez haveria voto para eleições de caráter não local. O voto tornou-se obrigatório para maiores de 25 anos³ e com uma renda anual determinada. Só homens casados, clérigos, militares e Bacharéis formados fugiam a esta regra. Todo o resto da população estava excluído do processo. Neste sistema de comprovação de renda, chamado de censitário, havia os eleitores de Paróquia, com renda anual 100 mil réis⁴, que elegiam os eleitores de Província, com renda de 200 mil réis. Estes últimos elegiam os Deputados e Senadores. Estes deveriam ter renda de 400 mil e 800 mil, respectivamente, o que nos mostra que a participação verdadeiramente popular não existia entre os eleitores⁵, tampouco entre os eleitos.

Acerca destes valores, sempre há dissonância de idéias acerca do seu caráter proibitivo para os mais pobres. Porém Narloch (2011, p. 279) diz que os valores não eram tão proibitivos assim, possibilitando acesso quase geral do povo ao voto. Assim ele fala da relação entre a Constituição de 1824 e os valores exigidos aos eleitores:

A Constituição de 1824, apesar de centralizar poder demais nos braços do Rei, permitia o voto até mesmo de analfabetos. Havia uma exigência de renda mínima para poder votar, mas o valor era baixo – cem mil réis, menos que o salário de um contínuo.

³ Note-se o aumento da idade mínima exigida para os eleitores.

⁴ Segundo Gomes (2013, p. 109), uma lei de 1846 dobrou esta renda para 200 mil réis.

⁵ Pois que a verdadeira participação popular se dá com as duas capacidades eleitorais (ativa e passiva), quando se pode tanto eleger, quanto ser eleito.

Percebamos que a Democracia era indireta. As fraudes eram frequentes, e o eleitor podia dar uma procuração⁶ para que outrem votasse em seu lugar (o que só foi proibido em 1842). A identificação era realizada pela mesa apuradora, pois não havia título de eleitor, dando portas abertas para que os desmandos ocorressem. Assim Gomes (2013, p. 105) reflete como eram as eleições durante o período imperial:

A eleições eram de fachada, pautadas pela fraude e pela perseguição aos opositores. Frequentemente roubadas, as urnas re-apareciam mais tarde recheadas de votos que davam vitória confortável ao chefe regional e, as vezes por descuido, somavam mais do que o total de eleitores registrados. Como o voto não era secreto, os coronéis locais vigiavam a escolha dos seus protegidos e usavam a polícia para impedir que eleitores da oposição votassem. “Quando o voto será livre?”, perguntava, ingenuamente, a princesa Isabel em carta ao pai, em setembro de 1868, ao testemunhar da janela da casa em que estava hospedada no balneário de campanha, Minas Gerais, policiais ameaçarem jogar na cadeia os eleitores da oposição que se atrevessem a votar nas eleições municipais. “Somos um país de pobretões para meia dúzia de ricos”, constatou o Senador Cândido Mendes de Almeida em 1873, ao analisar o Sistema Eleitoral.

Como *grand finale* da legislação eleitoral imperial houve uma reforma que teve como redator final o Deputado Geral Rui Barbosa, que ficou conhecida como “lei Saraiva”⁷, em homenagem conselheiro e Ministro imperial José Antônio Saraiva, seu principal articulador. A mesma estabeleceu pela primeira vez o voto direto nas eleições legislativas, porém excluindo o voto dos analfabetos. Mudanças drásticas ocorreram. Gomes (2013, p. 110) nos traz dado interessante acerca do impacto da exclusão dos analfabetos:

Como resultado, o percentual de votantes, que tinha sido de 10,8% do total da população em 1872, caiu para 0,8% em 1886. Havia casos de deputados que se elegiam com pouco mais de uma centena de votos... essa lógica se manteria nas primeiras décadas do regime republicano, também caracterizado pelo diminuto número de votantes.

Porém, apesar destes problemas, todas as Constituições brasileiras a partir daí dispuseram sobre matéria eleitoral típica, fixando-se como fonte mais fértil que rege esta disciplina (CÂNDIDO, 2006, p.27).

⁶ O que ficou conhecido como “voto por procuração”. Não precisa de um exercício mais longo de raciocínio para perceber que esta prática visava unicamente permitir a manipulação do voto.

⁷ Decreto imperial nº 3.029, de 09 de Janeiro de 1881.

Com o advento da Proclamação da República (1889), algumas mudanças ocorreram no nosso Sistema Eleitoral. Porém mulheres, praças militares, clérigos e menores de 21 anos ainda estavam impedidos de votar. Era a época da Constituição de 1891 e houve voto direto para Presidente, porém as fraudes continuaram a ocorrer, e o voto serviu apenas para legitimar as elites políticas locais. Foi o período histórico chamado da política do café-com-leite e o voto de cabresto.

Com a instituição da Justiça Eleitoral no Brasil, instituída pelo Decreto nº [21.076](#) de 24 de fevereiro de 1932⁸ (arts. 5º a 29º), que se configurou como Código Eleitoral (e que tinha dispositivos bastante semelhantes à lei Eleitoral atual), os eleitores eram os cidadãos maiores de 21 anos. Mulheres poderiam votar, desde que exercessem cargo público remunerado, e mendigos, analfabetos e praças militares não votavam. Alteração a este código sobreveio em 1935⁹, que possibilitava, aos partidos políticos, o Registro no Tribunal Regional Eleitoral, se sua atuação política se limitasse “à região respectiva”, ou em caso de atuação política “por mais de uma região”, o registro no Tribunal Superior Eleitoral¹⁰.

Porém cinco anos após, com a Constituição proclamada pelo Presidente Getúlio Vargas¹¹ em 1937, foi extinta a Justiça Eleitoral ao não ser elencada entre os órgãos do Poder Judiciário o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais. Durante oito anos o povo não foi às urnas. Percebe-se então que a década de trinta foi bastante atribulada no que se refere à legislação eleitoral

Só em 28 de maio de 1945 a Justiça Eleitoral foi reinstalada no Brasil, e no Rio Grande do Norte, o Tribunal Regional Eleitoral foi reinstalado em 12 de junho de 1945. A primeira sessão ocorreu no Tribunal de Apelação do Estado (atual Tribunal de Justiça do Estado), na Avenida Junqueira Aires, n.478, provisoriamente.

Mas, a realidade eleitoral Brasileira continuou conturbada até 1955, quando a já restabelecida justiça eleitoral voltou a organizar as eleições e exigiu a foto do votante no título de eleitor.

⁸ No Rio Grande do Norte a instalação ocorreu em 05 de agosto de 1932 e a primeira sessão ocorreu na rua da Conceição, 622 (atual Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte).

⁹ Através da Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, que também trouxe, pela primeira vez, ampla regulamentação das atribuições do [Ministério Público](#) no processo eleitoral.

¹⁰ lei nº 48 de 04 de Maio de 1935, artigo 127, parágrafo 2º.

¹¹ No 1º mandato, de 1930 a 1945.

Isto ocorreu sob a égide da Constituição de 1946, que trouxe como inovação a universalização do voto feminino, antes restrito às mulheres que exerciam cargo público remunerado, como já citado. Porém este período foi bastante curto, pois o Golpe Militar de 1964 aboliu a eleição direta para Presidente, Governador, Prefeito e Senador.

O povo só ia às urnas para eleger Vereadores, Deputados Estaduais e Federais. Neste período foi promulgado o atual código eleitoral, que é a Lei 4.737 de 15/06/1965, mas só em 1972, sob batuta do Ato Institucional número 5, foi restabelecido o voto direto pra Senador e Prefeito, exceto para as capitais. A propaganda política era realizada com uma foto do candidato e um locutor lendo seu currículo.

Com a aproximação do fim do Regime Militar no Brasil, a Democracia começou a novamente tomar corpo e ser aprimorada. O pleito foi regido pela Lei nº 6.978 de [19 de janeiro de 1982](#) (*Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências*) e pela Lei nº 7.015 de [07 de julho de 1982](#) (*Altera as Leis n.ºs. 4.737, de 15 de julho de 1965, e 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e dá outras Providências.*), dentre outras. O povo poderia voltar a escolher seu Governador e demais representantes, à exceção do Presidente. Nesta eleição não houve a disputa do cargo de prefeito, e sua peculiaridade foi de que o voto era vinculado, então o eleitor votava numa chapa fechada de Governador, Vice-Governador e Senador¹².

Em 1984, com a proposta de emenda à Constituição tentada pelo então Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB-MT), a Câmara dos Deputados fez votação e rejeitou a possibilidade de Eleição direta para Presidente da República, o que só viria a ocorrer com a promulgação da Constituição de 1988, sendo a votação ocorrida em 1989 e vencida por Fernando Collor de Mello (PRN-AL).

Mas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve a Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985, que alterando Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967¹³, dispôs, dentre outras coisas, que a lei disciplinaria a forma pelo qual os analfabetos poderiam alistar-se eleitores e exercer o direito de voto¹⁴. Porém foi clara quanto à

¹² Que na visão do autor deste trabalho é medida mais correta do ponto de vista da viabilidade da atuação do mandatário executivo. Sendo os Senadores representantes do Estado no Congresso Nacional, é fundamental que ele tenha interesse em promover apoio ao seu Governador e vice-versa. Quando isto não ocorre fica o Estado-membro prejudicado, pois perde importantes “advogados” de seus interesses na capital federal.

¹³ Que alguns consideram como uma nova Constituição.

¹⁴ Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985, artigo 147, § 4º.

inelegibilidade dos analfabetos¹⁵. Sobreveio após esta emenda Constitucional a Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, fruto de debate mais adiante neste trabalho, que em seu artigo 1º, I, “a” ratificou a inelegibilidade dos analfabetos. Mas no tocante ao voto do analfabeto, a Emenda Constitucional nº 25 um grande avanço, pois a última vez que os analfabetos tiveram direito a votar havia sido durante o segundo reinado¹⁶.

No período pós-88 a lei eleitoral foi bastante aprimorada. Como grande avanço, para alguns, oriundo da Carta de 1988, tivemos o voto facultativo para maiores de dezesseis anos e analfabetos. A estrutura da Justiça eleitoral, porém, regida por esta Carta Magna, pouco diferiu da estruturação estabelecida no Decreto nº [21.076](#) de 24 de fevereiro de 1932, já citado, mas a legislação Infra-Constitucional posteriormente editada trouxe grandes avanços, notadamente na Lei das Inelegibilidades (LC 64/90), Lei dos Partidos Políticos (9.096/95), e a Resolução da Fidelidade Partidária (Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007). A partir deste contexto, entramos no cenário eleitoral atual.

2.2 O VOTO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em cinco de Outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal de 1988. Considerando-se que o Ato Institucional número 1, de 1969, foi uma Constituição (como já dito que alguns doutrinadores assim acreditam), tivemos sua elaboração dezenove anos depois da anterior. O Brasil saía do Regime Militar que durou de 1964 a 1984, e precisava modernizar suas estruturas. No campo eleitoral, era preciso dar ao cidadão as ferramentas necessárias para que ele pudesse novamente escolher seus líderes. Assim algumas inovações surgiram no tocante ao voto.

Primeiramente, podemos aludir que a nova Carta Magna buscou garantir, através de alguns dos seus dispositivos, a participação popular nos desígnios do país. Prediz seu artigo 1º que: *“todo poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Mais adiante, prescreve seu artigo 14º da nossa Carta Magna que: *“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto*

¹⁵ Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985, artigo 50.

¹⁶ Nossa primeira Constituição Republicana, datada de 1891, ratificou o disposto na “lei Saraiva”, de 1881, e manteve a negativa do direito de voto aos analfabetos.

direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

A questão política e da representação popular foi revestida de tal importância pelo legislador que ganhou um capítulo específico (capítulo IV) no título II da nossa carta, disciplinando a capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado) e ativa (direito de votar) dos cidadãos¹⁷. Mas, não podemos deixar de enfatizar, como maior mudança trazida pela Constituição de 1988, o retorno do voto direto para Presidente da República, o que não ocorria desde 1961 com a eleição de Jânio Quadros¹⁸. Outra mudança importante foi a possibilidade do voto facultativo para os analfabetos¹⁹, antes proibidos de votar.

Os maiores de 16 anos passaram a poder votar, se devidamente alistados. Ponto controverso foi a obrigatoriedade do voto aos maiores de 18 anos (se capazes, não analfabetos, menores de 70 anos e com direitos políticos), que veio junto com a determinação da universalidade do voto²⁰.

Estabeleceu também os não alistáveis, as idades que possibilitam a candidatura a cada cargo eletivo, e as condições de inelegibilidades²¹, depois aprimoradas pela lei complementar número 64, de 18/05/1990, que será fruto de capítulo específico neste trabalho.

Mais adiante, no TÍTULO IV, capítulo I, a Carta Magna versa sobre o Poder Legislativo e sobre como o povo será representado no Congresso Nacional, seguindo-se as atribuições de cada casa Legislativa²², para em seguida determinar como o povo elege os representantes do Poder Executivo. Este capítulo (TÍTULO IV, Capítulo II, Seção I), contém dispositivo que merece especial atenção, pois apesar de disciplinar a eleição para Presidente da República, em nenhum momento expressamente coloca a obrigatoriedade desta votação ser direta, e consoante com o artigo primeiro já citado, que diz que o povo exerce seu de poder de

¹⁷ Um dos pilares básicos em um sistema de democracia representativa, e que não pode ser deixado de lado. Fundamental ter bem claro quem pode votar (capacidade eleitoral ativa) e quem pode ser votado (capacidade eleitoral passiva).

¹⁸ Como já dito anteriormente neste trabalho, desde 1982 o povo já elegia diretamente diversos representantes, mas não o Presidente da República.

¹⁹ Nossa nova Constituição lhes deu a possibilidade de capacidade eleitoral ativa (poder votar), mas não lhes deu a passiva (poder ser votado).

²⁰ O que significa dizer que o voto de todo cidadão tem peso igual, indistintamente.

²¹ Recomenda-se a leitura do artigo 14 da CF/88 na íntegra, pois seria demais extensivo detalhá-lo neste trabalho, visto que não é objetivo direto do mesmo.

²² Recomenda-se sua leitura na íntegra, bem como a do capítulo seguinte.

forma direta ou de forma indireta através de seus representantes eleitos, *percebemos a possibilidade Constitucional de eleição indireta para Presidente, pois não há a taxatividade no tocante a esta ser realizada de forma direta.*

Certo é que devido a estas fragilidades, nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, tivemos diversas leis publicadas a regulamentar o processo eleitoral, cujas mais importantes e relacionadas a este trabalho serão fruto de análise nos capítulos oportunos.

2.3 A HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Antes de se falar em história dos partidos políticos no Brasil, necessário se faz esclarecer o que é um Partido Político. Nossa legislação não conceitua o que é partido político. Apenas prediz regras para sua fundação, caracterização e funcionamento. Estas regras foram aperfeiçoadas na chamada lei dos partidos políticos, que será comentada mais adiante e foi editada em 1995. Esta é a definição de partido político da referida lei²³, logo em seu artigo 1º:

O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Neste sentido, a concisa conceituação de Amaral (2002, p. 585)²⁴ nos é satisfatória:

Neste contexto teórico, partido é o grupo formal, juridicamente personalizado, que assume explicitamente um programa para a organização do Estado e exercício do poder estatal, empenhando-se em realizá-lo.

No Brasil, a história dos partidos Políticos se inicia com a proclamação da independência, em 1822, pois no período do Reinado Português no Brasil não havia a liberalidade para a criação de partidos. O período imediatamente após a independência, chamado de Período Imperial (1822 a 1889), foi marcado pela presença de três partidos, todos criados nos anos 1830. Eram eles: o Restaurador (fundado em 1831), que pedia a volta de

²³ Lei 9.096/1995.

²⁴ In Manual das eleições, 2ª Ed. Ed. Saraiva. São Paulo, 2002, p. 585.

Dom Pedro I ao poder; O Liberal (fundado em 1837), que pedia o fortalecimento do parlamento; e o Conservador (fundado em 1936), cuja plataforma era menor poder das províncias e uma monarquia forte. Destarte anotar que mesmo chamando estas agremiações de Partido Político, sua organização muito mais se consubstanciava em grupo de pessoas com os mesmos interesses. Neste sentido, assevera Pimenta (2008, p.30) que os partidos:

[...] não passavam de “grupinhos” que sobreviviam à sombra do Imperador. Não havia oposição. A incipiente legislação eleitoral que se seguiu à Proclamação da República, em 1889, ainda não falava em partidos. Os partidos que iam surgindo eram “Estaduais”. Não prosperavam as tentativas de formação de agremiações “Nacionais”, certamente porque o grande território do país dificultava o contato entre os políticos dos diversos Estados, numa época em que não havia transportes rápidos nem comunicação à distância.

Também era por demais dificultoso estabelecer até mesmo uma unidade de ideologia entre os grupos, pois que a nomenclatura ao qual o político, sempre homem da nobreza, se alinhava²⁵, se devia muito mais a suas relações locais do que diretamente a uma plataforma de idéias em conjunto. Gomes (2013), ao discorrer sobre a cena política do Reinado, fala da dificuldade entre os historiadores em definir as diferenças entre os partidos Liberal e Conservador²⁶. Diz ele que os historiadores situam os Conservadores mais presentes nas províncias do Nordeste, e em geral favoreciam a centralização do poder imperial, enquanto os Liberais representavam as províncias do Sul-Sudeste, defendendo uma maior descentralização em favor da autonomia regional, enquanto outros historiadores se esforçavam para vincular os Conservadores à aristocracia rural e escravocrata, enquanto os Liberais teriam seus interesses mais associados aos profissionais liberais e comerciantes urbanos. Ao concluir seu pensamento, crava que:

Na verdade não existia entre os dois partidos uma clara fronteira ideológica. Ambos refletiam mais dificuldades regionais do que programas distintos de governo. Em Pernambuco, o conservador Pedro de Araújo Lima, marquês de Olinda, e seu rival, Francisco de Paula de Holanda Cavalcanti de Albuquerque, visconde de Albuquerque, eram ambos senhores de Engenho. Tinham riqueza e posição social equivalentes. (Gomes, 2013, p. 106).

²⁵ Se republicano, moderador, monarquista, ou outras nomenclaturas que se seguiram.

²⁶ Partidos que, pode se dizer, dominaram a cena política durante o segundo Reinado.

Com a proclamação da República, em 1889, houve a liberalidade para a criação de partidos políticos. E com o movimento republicano, vários partidos se formaram. Interessante é perceber que eles eram independentes, apesar de ter nomenclatura semelhante. Este foi o tempo do Partido Republicano Mineiro, Partido Republicano Paulista, Partido Republicano do Rio Grande do Sul. Há de se ressaltar, que o Partido Republicano foi criado ainda no Brasil império (1870) e que só após a independência é que se ramificou pelo país. Em São Paulo, por exemplo, Estado que na primeira república dominou com Minas Gerais os desígnios políticos do país, só fundou o seu partido Republicano Paulista (PRP), em 1873. Este foi um dos mais fortes grupos que apoiaram o a proclamação da república brasileira (NARLOCH, 2011, p. 288)

Nesta configuração, os partidos obedeciam aos interesses das elites locais, atuando em favor de oligarquias ao ponto de ficar conhecido como “período dos coronéis” ou “caciquismo”. Também era comum eles serem conhecidos por apelidos como farroupilhas e maragatos no Rio Grande do Sul e bacuráus e araras já no passado recente Norte-Rio-Grandense. Era a luta intensa local entre uma oligarquia e outra pelo poder político regional.

A participação verdadeiramente popular era questionada nas rodas de intelectuais. Nos debates que se seguiram à proclamação da República, por exemplo, Gomes (2010) relata que Joaquim Nabuco, um abolicionista pernambucano e homem tido como um dos maiores intelectuais de seu tempo declarou em 1877: “Deve ou não o povo participar da política (...) pelas condições especiais em que nos achamos, de território, de população, de trabalho escravo e de distribuição de propriedade?” (GOMES, 2010, p. 18).

Por volta dos anos 1930, houve o surgimento de grupos políticos notadamente marcados por ideologias. A industrialização, fazendo com que as pessoas se reunissem em fábricas, e o êxodo rural, com o início da formação das grandes cidades, gerando como consequência a proximidade entre as pessoas e o possibilitando o debate de idéias e a busca de melhorias coletivas proporcionou a união de idéias. A influência de movimentos europeus também marcou sobremaneira este momento histórico da política brasileira. O foco deixou de ser os interesses pessoais. Destacaram-se o Partido Comunista Brasileiro (PCB)²⁷ e a Aliança Integralista Brasileira (AIB)²⁸. A influência das correntes européias no Brasil se fez perceber em nossa política durante toda esta década, até que em 1937 o presidente da época, Getúlio Dorneles Vargas (1882 – 1954), sentindo a pressão internacional para sufocar o Comunismo

²⁷ Influenciado pelo movimento comunista russo.

²⁸ Influenciado pelo movimento fascista italiano.

no Brasil, extingue os partidos políticos. A atividade partidária só voltaria a ser permitida em 1945, porém ainda com a cassação do partido Comunista, que só voltaria à legalidade em 1980²⁹.

No período de 1945 a 1964, houve a reabertura partidária, cenário em que se destacaram os partidos PTB (partido trabalhista brasileiro), UDN (união democrática nacional) e PSD (partido social democrático). Este último elegeu os Presidentes do período de 1946 a 1950 (Eurico Gaspar Dutra) e 1956 a 1960 (Juscelino Kubitschek). Durante este período, o PSD sempre teve maioria no Congresso Nacional.

Porém com o golpe militar de 1964, tivemos uma novidade no nosso ordenamento jurídico. Através do Ato Institucional Número II, de Outubro de 1965, foram extintos os partidos políticos no Brasil. Só permaneceram com permissão para funcionar a ARENA (aliança renovadora nacional) e o MDB (movimento democrático brasileiro). Este era o partido de oposição ao governo, mas, o governo (militar) possuía maioria no Congresso. Todos os outros partidos foram postos na ilegalidade. Foi um período marcado por perseguições políticas e cerceamento da democracia. As eleições presidenciais passaram a ser indiretas.

Somente em 1979 houve a permissão para a criação de novos partidos, tema a ser abordado mais acuradamente no capítulo seguinte.

2.4 A CRIAÇÃO DE UM PARTIDO POLÍTICO

A partir da Constituição Federal de 1988, e com o processo de redemocratização após o regime militar, houve o que se chamou de *abertura partidária*, visto que os partidos políticos, proibidos pelo regime militar, tiveram permissão para novamente existir. A nova carta magna trouxe então dispositivos que regem a criação dos novos partidos, e depois a lei dos partidos políticos veio a fechar o rol legislativo acerca deste tema. Esta é a Lei 9.096 de 19/09/1995, que veio a regulamentar os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V da nossa carta maior.

²⁹ Com o fim do regime militar de 1964-1984, e a conseqüente pressão pela redemocratização, por mais que o comunismo não fosse bem visto pela sociedade brasileira, notadamente influenciada pelo capitalismo norte-americano, seria ideologicamente incoerente lutar por democracia impedindo que determinada ideologia pudesse participar ativamente do cenário político.

Importante ressaltar que esta nova lei (Lei 9.096/95) veio a substituir a lei 6.767 de 20 de Dezembro de 1979³⁰. De acordo com a lei anterior (Lei 6.767/79), para se fundar um partido alguns pré-requisitos deveriam ser obedecidos³¹, tais como a Número mínimo de 101 fundadores, proibição de se referenciar, em sua denominação, credos ou sentimento de raça ou classe. Denominação (sigla partidária) obrigatoriamente correspondente à primeira letra de cada nome que o compõe. Proibição de expressões ou arranjos que pudessem induzir a engano ou confusão. Realizar convenção partidária em no mínimo 9 (nove) Estados e 1/5 (um quinto) dos seus respectivos municípios. Estaria imediatamente fundado o partido político que tivesse como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, ou apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles. No entendimento de Pimenta (2008. p. 37), o objetivo maior desta lei foi diluir a oposição, pois o Ato Institucional número 2, de 18 de Outubro de 1965, extinguiu os partidos de então e criou a Aliança Renovadora Nacional (ARENA – representando os interesses do militares) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB – representando a oposição). Assim, com esta facilidade em criar partidos políticos, a oposição se fracionaria. E assim ocorreu, pois a maioria dos partidos existentes atualmente é de dissidentes do MDB. Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), são exemplos. Já os militares e seus aliados, classe coesa e organizada, basicamente mantiveram-se unidos. Apenas com o fim efetivo da Ditadura, em meados de 1984, é que a sigla perdeu prestígio, sendo extinta e seus participantes migrando para outras siglas. Como dado interessante da reorganização partidária após 1979, o ARENA, especificamente, se transformou em Partido Democrático Social (PDS), que mudou seu nome para Partido Progressista Renovador (PPS), depois para Partido Progressista Brasileiro (PPB), que hoje mudou para Partido Progressista. Como ficaram os ideais programáticos, sua verdadeira aplicabilidade e observação por parte dos membros dos partidos, é bastante difícil de mensurar.

Sobreveio Constituição Federal de 1988, dedicando o Capítulo V do Título II de seu texto, para dispor sobre a fundação dos partidos políticos, asseverando que:

³⁰ A lei 6767/79 veio, por sua vez, a modificar dispositivos da lei 5.682 de 21 de Julho de 1971, até ali a referência disciplinadora da criação dos partidos políticos.

³¹ Em seus artigos 5º e 14º;

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

I - caráter nacional;

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

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

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

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

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

Note-se que se tornou preciso disciplinar estes preceitos Constitucionais à luz de Legislação mais moderna do que a citada lei de 1979. E isto só foi realizado em 1995, com a edição da atual “Lei dos partidos políticos” (Lei 9.096/95). Surgiram então pequenas, porém substanciais modificações na forma de se criar um partido político.

De acordo com esta Lei, e consoante com a nova Constituição, temos que para fundar um Partido Político é necessário o requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados³². Isto é regulamentado pela Resolução TSE número 23.282/10 (em seus artigos 8º a 32º), bem como nos artigos nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei nº 9.096/95. Após isto é necessário o chamado de “apoio mínimo dos eleitores”, que se traduz em, nos termos do § 1º, do art. 7º, da Lei nº 9.096/95, da seguinte maneira: assinaturas de eleitores correspondente, no mínimo, a meio por cento (0,5%) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos³³, que deverão estar distribuídas em pelo menos nove Estados, sendo que em cada um deles deverá ser observado, no mínimo, um décimo por cento (0,1%) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

³² Artigo 8º da Lei 9.096/95.

³³ O que correspondeu, no pleito de 2010, a 491.656 assinaturas, segundo dados do TSE.

Percebe-se então que há uma relativa facilidade para se fundar um partido político no Brasil, o que se traduz nos nossos 32 partidos atualmente registrados. Para este trabalho, a influência desta quantidade de partidos registrados e sua influência no cenário político nacional serão debatidas mais adiante. Porém, não se pode deixar de perceber que dentro do nosso ideário democrático, o partido político assume função de representante da vontade popular, sendo um dos pré-requisitos para a sua fundação o registro do seu Estatuto³⁴. A importância deste Estatuto é tal para a nossa Democracia que a Resolução TSE de número 22.610, mais aprofundadamente debatida no capítulo abaixo, prevê que não perde o mandato o eleito que apontar mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário³⁵. Porém, não podemos deixar de constatar que nossa classe política, ao longo dos anos, conduziu nossa democracia nos rumos do enfraquecimento dos partidos políticos e protagonismo dos políticos, como bem assevera a lição de Pereira (2004, p. 22):

Entretanto, este ideal kelseniano pressupõe um partido organizado, com um conteúdo programático, capaz de conduzir seus filiados dentro da diretriz antecedentemente traçada com base na sua disciplina e política interna. Ao votar num partido, o cidadão estaria, por conseguinte, escolhendo a melhor proposta política para ser defendida pelo representante eleito. Esse ideal partidário implica a monopolização do processo político pelos partidos políticos, visto que não há candidato independente, mas somente sob legenda partidária. Neste caso, o candidato é o próprio partido a lutar pelo poder. Pensamos, pois, que, no Brasil, os partidos políticos parecem ser muito mais instrumentos designadores de representantes do que condutores de ideias e de disciplina interna entre os seus filiados. **Em outras palavras, os partidos parecem ser instrumentos que viabilizam a obtenção do exercício individual e dos benefícios do poder.** (grifo nosso).

E esta manipulação não se dá por acaso. Os legisladores eleitos sabem muito bem se aproveitar das brechas legais, para manter seus projetos de poder. Daí a inércia legislativa quando o assunto é a manutenção da soberania popular obtida nas urnas. Exemplo claro e indelével disto está na matéria do jornal cibernético ultimosegundo.com, na qual expõe o esforço do ex-prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, para criar um novo partido. A matéria diz que os líderes do Partido Social Democrata (PSD) estão se empenhando desde o ano passado em ajudar o Partido Liberal (PL) a conseguir os requisitos necessários para o registro

³⁴ Está registrado no artigo 7º, § 2º, da lei 9.096/95: Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

³⁵ Artigo 1º, § 1º, inciso III da citada resolução.

no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Assim conclui a matéria: “A formação do novo partido abriria uma janela para que deputados aderissem sem perder seus mandatos. Depois o PL poderia atuar em bloco com o PSD ou mesmo ser incorporado” (em matéria intitulada: Ex-prefeito conta com o PL, em fase de coleta de assinaturas, para atrair parlamentares a um bloco governista de centro)³⁶

A resolução TSE 22.610 permite que o eleito leve consigo o mandato caso a migração seja para partido recém-criado³⁷.

Também Cid Gomes, ex-governador do Ceará, empenhado em criar uma nova legenda, deu uma entrevista ao mesmo jornal eletrônico, na qual expôs seu plano de criar também uma nova legenda. Há de se ressaltar que o referido político já participou de cinco agremiações partidárias, a saber: PMDB (1983 a 1988), PSDB (1988 a 1996), PPS (1996 a 2003), PSB (2003 a 2013) e PROS (2013 aos dias atuais).

Abaixo estão transcritas declarações por ele proferidas³⁸:

[...] A criação desse partido ajuda na governabilidade e reduz aí o espaço de pressão que muitas vezes beira até a chantagem. Esta articulação é para reduzir um pouco a estratégia dos que querem prejudicá-la, prejudicar o país. A fusão de partidos assegura obviamente que o novo partido todos aqueles que pertencem aos originais não percam seu mandato (matéria intitulada: Cid Gomes oferece a Dilma novo partido para fazer frente a chantagem do PMDB).

A resolução TSE 22.610/07 permite que o eleito leve consigo o mandato caso a migração seja para partidos que se fundem.³⁹

Em matéria do periódico *ÉPOCA*⁴⁰, a seguinte nota foi publicada:

O chefe do PR, Waldemar da Costa Neto, foi liberado em novembro para cumprir em casa a pena de nove anos e dez meses de prisão por participar do mensalão. Pois bem, neste meio já conseguiu deixar de pé a criação de um novo partido, o MD, ou Mobilização Democrática. **Por que Waldemar quer criar um novo partido se já tem um?** O raciocínio é o mesmo de

³⁶ Matéria publicada no citado jornal cibernético e publicada em 11 de Julho de 2014.

³⁷ Em seu artigo 1º, parágrafo II

³⁸ Em matéria publicada em 11 de Abril de 2014

³⁹ Em seu artigo 1º, parágrafo I

⁴⁰ Publicada na página 36 da edição de 15 de novembro. Por coincidência, dia da proclamação da nossa República

Gilberto Kassab, presidente do PSD e artífice do PL. **Com dois partidos pode fazer um bloco parlamentar e pleitear espaços no congresso.**

Notoriamente então, em todas as declarações percebem-se a manipulação das legendas em prol de projetos de poder, se aproveitando das brechas legais deixadas por eles mesmos na legislação, exatamente para estes propósitos. Se criam legendas com certa facilidade, coisa que a lei 12.875 de 30 de Outubro de 2013, chamada de lei que inibe a criação de novos partidos políticos não contemplou. Na verdade, é uma grande falácia dizer que ela inibe a criação de novos partidos, pois que estas regras estão na Constituição e não foram alteradas. Ela apenas proíbe o acesso ao fundo partidário e ao tempo de TV ao partido que ainda não disputou pleito. Apenas retira um pouco o espaço para a imoralidade política e a distorção do que resultaram as urnas. Assim dispõe o texto que provocou estas alterações:

Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 29.

§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

....." (NR)

Art. 2º O art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 47.....

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995." (NR)

Esta ressalva do § 6º da lei 9.096/95 diz que o parâmetro para a contagem de fundo partidário e tempo de TV são os votos obtidos pelo partido/coligação na eleição anterior. O que seria de se esperar, pois que o voto é do partido, segundo nossa legislação. Difícil esforço de raciocínio se faz para não conceber isso.

Para evitar a distorção desta manipulação da legislação eleitoral e o enfraquecimento da democracia, que antes da Lei e da Resolução em comento no capítulo seguinte era realizada de forma mais descarada, foi que se fez necessário a edição da Resolução TSE 22.610/2007.

2.5 A LEI COMPLEMENTAR 64/90 (LEI DE INFIDELIDADE PARTIDÁRIA) E A RESOLUÇÃO DO TSE NÚMERO 22.610 DE 25 DE OUTUBRO DE 2007

No sistema eleitoral brasileiro, a questão da fidelidade partidária é regida pela lei complementar número 64, de 18 de Maio de 1990, que normatizou o artigo 14, § 9º, da Constituição. A mesma dispõe, dentre outras coisas, sobre os casos de inelegibilidade. Porém, para contextualizar melhor esta norma jurídica, é necessário citar o Ato Institucional número 2, de 1965. Aquela disposição militar extinguiu os partidos políticos e criou o bipartidarismo (ARENA x MDB). Quatro anos depois, através da Emenda Constitucional número 1/1969, diploma legal que muitos atribuem status de Constituição pátria, apareceu a primeira preocupação legal com a infidelidade partidária. Dispunha o artigo 152, parágrafo único, da referida emenda:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela justiça eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Absurdo legislativo foi o que se seguiu, quando a Emenda Constitucional número 25, de 1985, retirou a previsão de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. Ou seja, regularizou a infidelidade. A Carta Magna de 1988 em nada versou sobre infidelidade partidária, restando aos partidos e posteriormente à Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) versar em seus estatutos e na referida lei versar sobre punições em caso de infidelidade. Porém a astúcia do legislador é de maneira tal, no sentido de manter-se no poder, de manipular a legislação pátria, de ter espaço aberto para as práticas escusas e sórdidas, que no tocante à fidelidade partidária, apenas determinava a perda da função ou cargo que exerce na

respectiva casa, do político infiel⁴¹. Note-se que se refere apenas à perda do cargo ou função na respectiva casa. Não se fala em perda do mandato. Portanto, campo livre, do ponto de vista legal, para a infidelidade.

Parece-nos que o legislador, com absoluto conhecimento de causa, deliberadamente não quis regulamentar o conhecido troca-troca de partido. Deixando sempre a porta aberta para as suas nojentas manobras políticas, sempre em prejuízo ao eleitor. Para se ter uma idéia da “movimentação parlamentar”, Pimenta (2008, p. 39), citando Amaral (2002, p. 592), crava que:

Na legislatura encerrada em 1994, os deputados mudaram 260 vezes de partido. Na legislatura iniciada em 1995, a bancada do PFL cresceu de 89 para 110 deputados, e a do PSDB cresceu de 62 para 95. Na legislatura que se iniciou em 1999, entre os dias 30 de janeiro e 1º de fevereiro – quando ocorreu sua posse -, 16 deputados já haviam abandonado a legenda pelo qual tinham sido eleitos.

Também o Ministro do TSE César Asfor Rocha, em seu voto à Consulta número 1398/DF, que resultou na publicação da Resolução TSE 22.526, cravou ⁴²:

Um levantamento preliminar dos Deputados Federais, eleitos em Outubro de 2006, mostra que nada menos que trinta e seis parlamentares abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; desses trinta e seis, apenas dois não se filiaram a outros grêmios partidários e somente seis se filiaram a partidos políticos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. **Por conseguinte, vinte e oito parlamentares, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes dos seus opositores, levando consigo, como se fossem coisas particulares, os mandatos obtidos no último prélio eleitoral.** Apenas para registro, observe-se que dos 513 deputados federais eleitos, apenas 31 (6,04%) alcançaram por si mesmos o quociente eleitoral. (grifo nosso).

Ressalte-se que neste período já vigorava a lei complementar número 64, reguladora da fidelidade partidária, que é datada de maio de 1990, e iniciaria-se a vigência da Resolução do TSE 22.610, com efeitos para os eleitos pelo sistema da proporcionalidade, cujo marco é 27 de Março de 2007.

Mas o pior de tudo isso é constatar que estas infundáveis mudanças partidárias não ocorrem por acaso, mas por manobras políticas muito bem articuladas e preparadas pelos seus

⁴¹ Lei 9.096/95, artigo 26º

⁴² TSE – Resolução 22.526, Consulta 1398/DF, página 6.

mentores (nossos legisladores). Por isso a insistência em sempre deixar as lacunas legais que os permitem manobrar deliberadamente os resultados das urnas.

É a estarrecedora burla à vontade popular. Com estes artifícios os candidatos eleitos, como bem frisou o Ministro do TSE César Asfor Rocha, em seu voto na citada consulta 1398/DF⁴³:

Se teriam tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor.

Para resolver estas questões, o Tribunal Superior Eleitoral, em 2007, editou a Resolução de número 22.610, de 25 de Outubro de 2007, com relatoria do Eminentíssimo Ministro César Peluso. A mesma determinou que os partidos políticos poderiam pedir a decretação de perda de cargo eletivo do detentor de mandato que se desfilia sem motivação justa. Mas diante da dúvida acerca do que seria a justa causa, logo no seu primeiro parágrafo, a referida resolução enumera o que é justa causa:

1. **Incorporação ou fusão de partido:** Situação em que o partido se desmembra, ou se une.
2. **Criação de novo partido:** Objeto deste trabalho, quando das eleições proporcionais. Situação em que um partido é criado. Vale apenas para seu primeiro pleito.
3. **Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário:** Situação por demais controversa e difícil de analisar, porém por não ser objeto deste trabalho, não será aqui discutida.
4. **Grave discriminação:** Quando o partido toma alguma atitude de desagravo em relação ao seu parlamentar. Também não objeto deste estudo.

Importante é ressaltar que o pedido de desfiliação, com a continuidade do mandato eletivo, será julgado pelo TSE, em caso de mandato federal (Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e Suplentes, e Deputado Federal) e pelo respectivo TRE, em caso de mandatos Municipais e Estaduais (Vereadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos e Deputados Estaduais).

⁴³ TSE – Resolução 22.526, Consulta 1398/DF, página 5.

Acerca destes dispositivos, já se posicionou a Procuradoria Geral da República, através de seu Procurador Geral Rodrigo Janot Monteiro de Barros, em Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.583/DF, de autoria do Partido Popular Socialista (PPS). No mesmo, prediz o eminente Procurador⁴⁴:

Na verdade, a imposição da fidelidade partidária também nos casos de saída de partido para criação de outro fortalece, em vez de debilitar, o sistema partidário – e, por via de direta consequência, o regime democrático. Esse mecanismo evita as periódicas debandadas de parlamentares nos anos pré-eleitorais como a que se testemunhou mais uma vez neste segundo semestre de 2013 –, à cata de condições mais convenientes, sob diversos pontos de vista, nem sempre legítimos, para o exercício da política em novos partidos, por vezes criados de ocasião.

Porém, no mesmo parecer o citado Procurador recomenda que a perda do mandato eletivo para aquele que mudar de partido, dada à segurança jurídica, que é princípio garantido constitucionalmente, só se dê após o trânsito em julgado da citada ADIN⁴⁵. Mas há de se destacar que o Plenário do Supremo já se posicionou anteriormente sobre o assunto, declarando a constitucionalidade dos dispositivos da Resolução 22.610/07 nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) 3.999/DF e 4.086/DF, ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Vale destacar que a votação que determinou a constitucionalidade da ADIN 3.999/DF foi por 9 votos a 2, e que aquela composição do Egrégio Tribunal (de Outubro de 2008 até Dezembro de 2014) já foi modificada em 5 Ministros, e um dos que votou na inconstitucionalidade destes dispositivos continua na corte. Esta situação numérica de renovação dos Ministros pode modificar o entendimento da corte em uma possível votação de tema semelhante.

Na citada ADIN, o Ministro Relator Joaquim Barbosa, e os oito Ministros que seguiram seu voto, concluíram pela constitucionalidade da Resolução 22.610/2007 – TSE sob alegação de ela cumpria recomendação da Suprema Corte por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602; 26.603; 26.604⁴⁶, cujas ementas se seguem:

⁴⁴ Parecer PGR 1.666/2013, p.19

⁴⁵ Idem, p. 20

⁴⁶ Todas impetradas contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que se negou a declarar vago os cargos de deputados que mudaram de partido no curso do mandato.

(MS 26602–DF – Relator: Min. Eros Grau) CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTES. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARÇO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. (Grifo nosso)

(MS 26603 – DF – Relator: Min. Celso de Mello) MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE AUTORIDADE COATORA, PARA FINS MANDAMENTAIS - RESERVA ESTATUTÁRIA, DIREITO AO PROCESSO E EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO - INOPONIBILIDADE, AO PODER JUDICIÁRIO, DA RESERVA DE ESTATUTO, QUANDO INSTAURADO LITÍGIO CONSTITUCIONAL EM TORNO DE ATOS PARTIDÁRIOS "INTERNA CORPORIS" - COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - O INSTITUTO DA "CONSULTA" NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS - POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RESPOSTA À CONSULTA, NELA EXAMINAR TESE JURÍDICA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSULTA/TSE Nº 1.398/DF - FIDELIDADE PARTIDÁRIA - A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE PODER - MANDATO ELETIVO - VÍNCULO PARTIDÁRIO E VÍNCULO POPULAR - INFIDELIDADE PARTIDÁRIA - CAUSA GERADORA DO DIREITO DE A AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA PREJUDICADA PRESERVAR A VAGA OBTIDA PELO SISTEMA PROPORCIONAL - HIPÓTESES EXCEPCIONAIS QUE LEGITIMAM O ATO DE DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO - POSSIBILIDADE, EM TAIS SITUAÇÕES, DESDE QUE CONFIGURADA A SUA OCORRÊNCIA, DE O PARLAMENTAR, NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO INSTAURADO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, MANTER A INTEGRIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, NO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, INCISOS LIV E LV) ADMISSIBILIDADE DE EDIÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTE O PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO - MARÇO INICIAL DA EFICÁCIA DO PRONUNCIAMENTO DESTA SUPREMA CORTE NA

MATÉRIA: DATA EM QUE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APRECIOU A CONSULTA Nº 1.398/DF - OBEDIÊNCIA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA - A SUBSISTÊNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS PRATICADOS PELOS PARLAMENTARES INFIÉIS: **(Grifos nossos)**

(MS 26603 – DF – Relator: Min. Cármen Lúcia) DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS - DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. **EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO POR ILÍCITO E SACRIFÍCIO DO DIREITO POR PRÁTICA LÍCITA E JURIDICAMENTE CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INVOCAÇÃO DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. DIREITO À AMPLA DEFESA DO PARLAMENTAR QUE SE DESFILIE DO PARTIDO POLÍTICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL: **MARCO TEMPORAL FIXADO EM 27.3.2007.** MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO.**

A importância da transcrição das ementas na íntegra destes julgados se dá pelo fato delas serem o marco inicializador da Resolução do TSE objeto deste estudo. A partir destes foi colocado para a Suprema Corte Eleitoral a necessidade de regulamentar a saída dos eleitos de seus respectivos partidos, eliminando a injustificada infidelidade partidária. Assim, em 25 de Outubro de 2007, com a já citada relatoria do Min. César Peluzzo, o TSE promulgou a controvertida norma.

2.6 SOBRE A BURLA À VONTADE DO ELEITOR

Um regime democrático, na qual nosso país se assenta, se faz a partir da participação popular nos destinos da sociedade. Dworkin (1999, p. 436) assevera que a democracia ideal seria aquela em que cada cidadão, de forma geral, tivesse influência igual na legislação produzida em seu país. Para isso ocorrer é necessário que o Estado proteja a forma de

participação popular, e que ela se dê de forma justa, efetiva. Já que o povo tem que seguir a norma, nada mais justo que este mesmo povo possa interferir na norma, através de sua representação. Esta representação é o nosso poder legislativo, formado por pessoas que nas urnas ganham o direito de participar, ativamente e de forma direta, no processo legislativo.

No Brasil coexistem dois sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional. Segundo Agra (2011, p. 56), citando paupério, “o sistema proporcional foi estabelecido na Bélgica, em 1899, depois na Suécia e na Bulgária, em 1909. Tornou-se sistema prevalecente dos países da Europa Ocidental depois da I Guerra Mundial”. Segundo dado citado por Fleischer (2005, p. 15) foi somente em 1946 que o sistema de representação proporcional de lista aberta⁴⁷ foi introduzido no Brasil para eleger deputados e vereadores. Esclarecendo sobre esta definição, Dantas (2011, p.70) escreve que:

O legislador ordinário, quando da regulamentação do sistema proporcional adotado constitucionalmente, escolheu o sistema proporcional de lista fechada não hierarquizada. Por ele, o eleitor tem a liberdade de escolher entre dar seu voto ao candidato ou à legenda. Caso ele vote apenas na legenda, o voto é computado para efeito de distribuição de cadeiras para o partido, mas é contabilizado em particular para nenhum dos candidatos da lista fornecida pelo partido.

Para em seguida anotar que este sistema veio inserido nosso ordenamento jurídico no código eleitoral de 1932⁴⁸ (DANTAS, 2011, p. 73).

A importância deste sistema se dá por conseguir que as minorias possam ter representação através da soma dos votos de seus representantes, pois que quem ocupa a cadeira não é aquele que recebeu maior votação, mas sim o partido/coligação que atingiu o quociente eleitoral, a ser explicado no parágrafo seguinte.

No procedimento eleitoral proporcional brasileiro, os eleitores votam, em teoria, na agremiação partidária de sua escolha. Para tanto, conhecem as propostas e a filosofia política do Partido, que possui seu ideal partidário registrado no Tribunal Superior Eleitoral. A diferença primordial que se dá entre os dois sistemas é a de que as eleições majoritárias são para cargos do Poder Executivo (Prefeito, Governador, Presidente da República e respectivos

⁴⁷ A bem da verdade, esta lista não é aberta, pois não pode ser diplomado aquele que não participou da eleição, não se registrou junto ao órgão eleitoral competente. De fato a lista é fechada, como nomes pré-determinados, inscritos pelo partido ou coligação para aquele pleito.

⁴⁸ Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

vices)⁴⁹, quem obtiver maior número de votos é eleito⁵⁰, e nas eleições proporcionais (Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais), se elegem aqueles mais votados, dentro do partido ou coligação, quando atingido o quociente eleitoral. Este quociente é dado pela divisão aritmética da quantidade de votos válidos (não se computam os brancos e nulos), e a quantidade de cadeiras a ser preenchidas na casa legislativa⁵¹.

A título de exemplo, caso em uma eleição haja 50 mil votos válidos, e 10 cadeiras a ser preenchidas na respectiva casa, cada partido ou coligação que conseguir 5 mil votos, elege seu candidato que obteve mais votos. Se conseguir 10 mil votos, elege seus dois candidatos mais votados. Significa que o voto de todos os candidatos são somados e apenas os mais votados se beneficiam da força conjunta do partido ou coligação. Os que ficam logo atrás ficam na suplência à espera de algum impedimento (cassação, renúncia ao mandato, impedimento legal, etc..) para assumir o mandato, pois contribuíram, com os votos dados a si, com aquela ocupação da cadeira legislativa.

Como decorrência desta cadeira legislativa, temos o maior tempo de propaganda eleitoral e a maior participação no fundo partidário (verba de custeio para os partidos políticos com representação legislativa) na eleição seguinte. Percebe-se então claramente que perder uma cadeira legislativa implicava em sérios prejuízos materiais ao partido, além do enfraquecimento do conjunto de partidos que compõem a coligação (que também, por desvio da lei eleitoral, são firmados por conveniências de ocasião, não necessariamente os partidos possuindo ideais semelhantes entre si). Apenas para se falar na questão financeira, uma das que mais trazem prejuízo no troca-troca de cadeiras parlamentar, e no poder de arrecadação de

⁴⁹ E em sede de exceção, o cargo legislativo de Senador da República, com seus respectivos suplentes.

⁵⁰ Neste contexto, ainda há que se ressaltar que, no caso do Senado, o sistema é majoritário puro, ou seja, quem receber mais votos é eleito. No caso dos cargos de Presidente e Governador, o eleito precisa a maioria de 50% dos votos válidos mais um para ser eleito em primeiro turno (regra contida no artigo 77, § 2º e 3º da nossa Constituição Federal e também na lei 9.504/97 – chamada de Lei das eleições-), que se refere ao Presidente da República, mas tem sua estendida ao cargo de Governador de Estado. O mesmo ocorre na eleição para prefeito nos municípios com mais de 200 mil habitantes (regra contida no artigo 29, inciso II, da nossa carta magna e também na lei 9504/97). Este sistema, na qual podem ocorrer dois turnos de votação, é chamado de majoritário em dois turnos.

⁵¹ Assim está escrito na Lei 4737/65 (nosso código eleitoral), em seu artigo 106: *Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.*

um partido político juntos aos cofres públicos, o PEN (Partido Ecológico Nacional - criado em 2012), PPL (Partido Pátria Livre – criado em 2011) e PSD (Partido Social Democrático – criado em 2011), arrecadaram em 2012 do Fundo Partidário, as quantias de trezentos mil reais (R\$ 300.000,00); seiscentos mil reais (R\$ 600.000,00) e a assombrosa quantia de dez milhões e oitocentos mil reais (R\$ 10.800.000,00)⁵². Mas quando a questão beneficia alguns, e prejudica outros, nossos parlamentares são mais eficientes. Grupos inconformados com a representatividade e com os prejuízos causados com a fuga de seus parlamentares trataram de aprovar a lei 12.875 de 30 de Outubro de 2013, já citada neste trabalho. Seu efeito prático foi reter o tempo de TV e o fundo partidário obtido através do resultado das urnas, para os partidos na qual os eleitos infiéis estavam no momento do pleito, mas deixou livre o caminho para o troca-troca⁵³. Salvaram-se os direitos do partido, sua viabilidade política, seus recursos e visibilidade. Contudo deixou-se a vontade popular exposta à vontade do mandatário, que, além disso, continua com liberdade para mudar de partido levando consigo seu mandato⁵⁴, pois que vota-se em uma ideologia partidária, a princípio, e quando troca-se de partido político, troca-se, supostamente, de ideologia.

Porém o que ocorre para o eleitor, a para a filosofia da democracia, quando um eleito sai do partido, querendo levar consigo o mandato conquistado como fruto do esforço partidário? Eleger pessoas é colocá-las como nossos representantes. Se estes representantes mudam de partido, o processo eleitoral é alterado, a vontade popular muda de direção. Bem sintetiza isto o posicionamento do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello em seu voto na ADI 3.999/DF: “É uma prática (a infidelidade partidária) constitucionalmente ilícita de mudar o resultado eleitoral das urnas fora das urnas... um desrespeito ao postulado democrático”.

Também, de astuto esclarecimento, e que talvez sintetize o corpo de idéias deste estudo, é o escrito pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento no MS 26603 – DF, já citado, julgado em data anterior à promulgação e vigência da resolução TSE 26.610/2007.

O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e

⁵² Dado citado pelo colunista Marcos Prates, da revista eletrônica Exame.com, publicada digitalmente em 29 de Setembro de 2013 e extraído em 11 de Novembro de 2014.

⁵³ A esta altura já devidamente regulado pela Resolução 22.610/2007

⁵⁴ Se incorrer nas exceções da Resolução TSE 22.610/2007.

as agremiações partidárias de origem - desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política. A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V).

Ainda na ADI 3.999/DF, o seu Relator, Min. Joaquim Barbosa, assevera que:

[...] por ocasião do julgamento do MS 26.602, do MS 26.603, do MS 26.604, externei minha preocupação quanto à subtração do eleitorado – o povo – ao debate relativo ao direito que assistira aos partidos políticos de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, na hipótese de se configurar a desobediência, na hipótese de o mandatário eleito, ao princípio da fidelidade ao partido pelo qual se elegeu. (folha 10).

Para depois concluir que a Resolução 22.610 do TSE é Constitucional, o que foi o entendimento da maioria da Egrégia Corte. É sabido pelo entendimento da lei eleitoral que o mandato é do partido ou coligação, e não do eleito.

Neste sentido temos a resolução 22.610 de 25/10/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, já extenuadamente debatida neste trabalho, e posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, Em medida cautelar de número 31.666 do Distrito Federal, impetrada por Wellington Rodrigues Fragoso contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que cassou seu mandato por ele ter deixado o seu partido. Em resumo, ele alegava ter direito a ocupar a vaga deixada pelo titular da cadeira (ocupada por coligação), pois o mesmo era do PMDB, e o requerente também era do PMDB. Neste caso, a corte decidiu que em que caso de perda de mandato do eleito no regime de coligação, quem ocupará a respectiva vaga é o suplente *da coligação, e não o do partido*, pois nos dizeres do Relator da medida cautelar *in casu*, Ministro Marco Aurélio Mello, se referenciando ao seu posicionamento no julgamento do Mandado de Segurança 29.988/DF:

[...] Também verifico que a coligação tem todos os ônus, participa da campanha com recursos humanos e materiais, concorre para o quociente eleitoral, consegue diplomar o suplente e, na hora de fazer com que esse suplente tome posse, ela é alijada, com o devido respeito, a pretexto de que a

coligação de desfaz terminadas as eleições. Então penso que realmente é preciso prestigiar a coligação, prestigiar os atos jurídicos perfeitos que resultaram da eleição, ainda que em data posterior à ela. **(MS 29.988/DF. Sessão de 09/12/2010).**

Em outra situação, na qual em coligação composta do Partido Socialista Brasileiro (PSB), e do Partido da Mobilização Nacional (PMN), foram eleitos 3 Deputados da sigla PSB. Como suplentes ficaram um membro do PMN, à frente de um membro do PSB. Com a vacância de um titular, para pasta de Secretaria de Estado, impetrou o membro do PSB, Carlos Victor da Rocha Mendes mandado de segurança buscando asseverar seu direito à vaga aberta, em virtude de ser do partido a que pertencia aquele que abriu a vaga. Com relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ficou assentado na ementa deste julgamento, que:

[...] O quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado. **(MS 30.260 DF, sessão de 27/04/2011).**

Nos lembra Ramayana (2012, p. 260) que o Supremo Tribunal Federal decidiu nos Mandados de Segurança 30.260 e 30.272 que quando um parlamentar está licenciado quem deve assumir a vaga é o primeiro suplente da coligação e não do partido político.

No mesmo sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, asseverou nos Julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.999 e 4.086 impetradas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria Geral da República, respectivamente. Neste julgamento o ministro colocou em dúvida a capacidade dos partidos políticos como arregimentadores da vontade popular. "É inequívoco que o poder político deriva do povo", afirmou o ministro relator. "Não dá para sobrepor o partido à intenção do eleitor. Seria a ruptura da soberania do povo. Os partidos políticos não substituem o eleitor como centro de referência política." ⁵⁵

⁵⁵ Malgrado o posicionamento do Eminentíssimo Jurista e àquela época Ministro da Suprema Corte Brasileira, na prática isto não é o que ocorre. Para a observação de tal afirmação basta a compreensão deste trabalho para verificar que a lei permite, e os políticos se utilizam disso, de forma bastante consciente, para criar partidos, migrar para eles e compor bancadas não eleitas pela vontade do povo através do sufrágio.

Nesta decisão, como já foi aqui dito, a Suprema Corte decidiu ainda que a resolução 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral possui constitucionalidade plena até que o Congresso Nacional exerça sua competência Constitucional e regule o assunto em lei específica.

A referida decisão é de 12 de Novembro de 2008, e de lá até os dias atuais, permanece a inércia do Legislativo acerca do assunto. Perceba-se que o Legislativo tem tamanho conhecimento dos prejuízos causados ao povo com a falta de norma sobre o assunto, que o argumento utilizado na ADI 3.999/DF foi exatamente a impossibilidade constitucional do TSE de editar norma eleitoral inovadora, pois seu artigo 1º disporia sobre forma não legislada de se perder o mandato eletivo. O placar da votação foi de 9 a 2. Portanto, percebe-se que dois Ministros entenderam sim que houve usurpação de competência legislativa do Congresso Nacional, em contrariedade à nossa carta Magna.

Concluída a discussão da titularidade do mandato, e constitucionalidade da Resolução TSE 22.610, restando inequívoco que o mandato pertence ao Partido/Coligação nas eleições proporcionais, definitivamente dirimida a controvérsia acerca deste tema desde o ano de 2007⁵⁶, e que em caso de criação de partido novo pode o eleito por outra agremiação aderir a este, passemos à análise fática do comportamento de nossos legisladores.

2.7 ANÁLISE DA MIGRAÇÃO PARA PARTIDOS NOVOS

Prediz o artigo primeiro, da resolução 22.610, do Tribunal Superior Eleitoral, que:

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;

⁵⁶ Quando no TSE o Ministro Relator da Consulta 1439, Caputo Bastos, que culminou na Resolução 22.580, asseverou que: “Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação para o qual foi eleito”

IV) grave discriminação pessoal.

Percebe-se que o legislador permitiu, em regime de exceção, situando no campo da justa causa, a migração para partido novo. Porém antes de passarmos adiante, devemos precisar o que é um partido novo. Quando nasce um partido e até quando ele é considerado novo?

Para nosso Código Eleitoral, e de acordo com a lei dos partidos políticos, nasce o partido quando após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. (Art. 7º da Lei 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos). É o que ordena nossa Carta Magna em seu artigo 17, inciso IV, § 2º, com a seguinte redação: “Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral” (CF 1988, Artigo 17, IV, § 2º).

Portanto o nascimento do partido se dá quando ele registra seu estatuto no TSE, pois a personalidade jurídica, adquirida com o registro em cartório civil é etapa anterior. O registro no TSE então é a permissão para o partido existir. Nossos perspicazes legisladores, ainda sem legislar sobre o tema, e dormindo em berço esplêndido, ainda fizeram uma consulta ao TSE (Consulta 775-35) perguntando se o eleito que se desfiliar e se filiar a outro partido na sua “fase de criação” manteria o mandato. A pergunta mereceu o seguinte wright:

[...]Consequentemente, não há falar em filiação partidária antes da constituição definitiva do partido político, tampouco considerar como filiado propriamente dito o indivíduo que se associa ao partido ainda em formação. Tanto o é que o exercente de mandato eletivo possui a faculdade de organizar um novo partido sem que isso importe desvinculação ao partido anterior, pois trata-se de etapa intermediária para a constituição definitiva da nova agremiação. Nesse sentido: (...) o registro de um novo partido no Cartório de Registro Civil não implica a desfiliação automática dos fundadores dessa nova agremiação, que continuam vinculados a seus partidos de origem, até que se efetive o registro do estatuto do novo partido no TSE. A filiação partidária, pois, inicia-se com a chancela da Justiça Eleitoral, quando o novo partido estiver definitivamente constituído. (Pet 3.019/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJe de 13.9.2010) (destaques no original)". Assim, após o pedido de registro exclusivamente no Registro Civil da nova agremiação, é impossível a filiação partidária, isso porque o partido político não está definitivamente constituído. Durante o processo de criação de partido político, descabe mencionar o ato de filiação, o qual pressupõe a plena existência do partido político. A resposta é não.

Segue-se a ementa do importante julgado⁵⁷:

⁵⁷ (Consulta nº 75535, Acórdão de 02/06/2011, Relator(a) Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 01/08/2011, Página 231).

Consulta. Conhecimento. Consulente. Legitimidade. Questões. Situação fática específica. Ausência de litígio. Contornos de Abstração. Possibilidade. Filiação partidária. Justa causa para desfiliação partidária. Criação de partido político. Consulta conhecida e respondida nos termos do voto da relatora.

Portanto o partido é “novo” quando faz registro no TSE, e torna-se “velho” quando disputa o primeiro pleito, a partir de entendimento da lei 12.875/13, que diz que a partir do primeiro pleito disputado os partidos fazem jus à fatia do fundo partidário e do tempo gratuito de rádio e TV, de acordo com o percentual de votos obtidos nas urnas.

Isto implica em dizer que caso o eleito mude de legenda depois do registro do partido no TSE, e antes do primeiro pleito a ser disputado por aquele partido, pode levar consigo o mandato, como dispõe o parágrafo 1º, inciso II, do artigo 1º da Resolução em comento.

Importante ressaltar que esta resolução passou a vigorar, de acordo com seu artigo 13º, para as desfiliações consumadas a partir de 27 de Março de 2007⁵⁸ para os eleitos pelo sistema proporcional, e após 16 de Outubro de 2007⁵⁹, para os eleitos pelo sistema majoritário.

Neste sentido, as seguintes ementas⁶⁰:

[...] Perda de cargo eletivo. Fidelidade partidária. Res.-TSE nº 22.610/2007. Decisão regional. Extinção do feito sem julgamento do mérito. Impossibilidade jurídica do pedido. Recurso especial. Desfiliação posterior a 27.3.2007. Partido diverso daquele pelo qual o candidato se elegeu. Impossibilidade. Reivindicação. Cargo. Suplente. Agremiação pela qual concorreu. 1. A questão relativa à infidelidade partidária no que tange aos cargos proporcionais e majoritários - objeto das Consultas nos 1.398 e 1.407 - foi respondida pelo Tribunal, tendo em vista a relação entre o representante eleito, o partido pelo qual se elegeu e o eleitor. 2. Hipótese em que não há como se discutir, em processo regulado pela Res.-TSE nº 22.610/2007, eventual migração de parlamentar, após 27.3.2007, de partido pelo qual não se elegeu. 3. Essa mudança de agremiação partidária, aliás, não renova ao partido de origem, nem mesmo ao seu suplente, a possibilidade de reivindicar a respectiva vaga. Recurso especial a que se nega provimento."

⁵⁸ data da publicação da Resolução TSE 22.610/2007.

⁵⁹ A partir da Resolução 22.733/2008, que estabeleceu que as decisões interlocutórias seriam irrecuráveis e só poderiam ser revistas no julgamento final, alterando a redação da Resolução 22.610/07, que inicialmente abarcava só os eleitos em regime de proporcionalidade, e que passou a contemplar os eleitos majoritariamente.

⁶⁰ [Ac. de 26.6.2008 no REspe nº 28.607, rel. Min. Caputo Bastos.](#)

NE: Trata-se de caso no qual vereadores se desfiliam do partido político de origem (pelo qual foram eleitos) antes da data-limite fixada pelo STF (27.3.2007) e, posteriormente, realizaram uma segunda desfiliação partidária após essa data. Concluiu-se pela impossibilidade jurídica do pedido, pela ilegitimidade ativa do partido político originário e pela inadmissibilidade de renovação do prazo para se requerer o mandato eletivo por ocasião do segundo desligamento.

No caso em tela, dois vereadores se elegeram pelo PMDB, e migraram dentro do prazo (antes de 27 de Março de 2007) para PTB e PSDB. Após este prazo, migraram para PT do B e DEM. Em curiosa decisão, não se deu provimento ao Recurso Especial porque os parlamentares não saíram do partido de origem (o que os elegeu). Mas de partido para o qual migraram dentro do prazo da resolução TSE 22610. Concluiu-se então pela impossibilidade jurídica do pedido e pela ilegitimidade ativa do partido político pelo qual os dois se elegeram. Há de se notar, portanto, que nos primórdios da aplicação da resolução TSE 22610, ainda houve brecha para trocas partidárias. Depois de desfiliações do partido que os elegeu dentro do prazo que a Resolução permitia, poderiam os parlamentares migrar indiscriminadamente até o final da legislatura. É a verdadeira aplicação da “zona gris” jurídica.

Nesta esteira⁶¹:

Desfiliação partidária. Requerimento de desfiliação partidária protocolado na Justiça Eleitoral antes de 28 de março de 2007. Ausência do pressuposto fático previsto no artigo 13 da Res.-TSE nº 22.610/2007.

Neste caso o extinto Partido da Frente Liberal (PFL) pede o mandato de uma deputada federal, sob o argumento de que ela pediu a desfiliação após o prazo legal. Acontece que ela havia solicitado dentro do prazo, tendo inclusive o partido lhe cobrado uma multa pela desfiliação, conforme se provou nos autos.

Para efeito prático, portanto, todos os eleitos que mudaram de partido anteriormente a esta resolução levaram consigo seus mandatos, restando inequívoco prejuízo à vontade popular e a suas agremiações.

Recebendo, portanto, a data de 27 de Março de 2007 como marco inicial da perda de mandatos pela troca de partido sem justa causa, resta que é a partir das eleições de 2008 (primeiro pleito após a vigência da Resolução TSE 22.610) que se proíbe a migração

⁶¹ Res. nº 22.703, de 19.2.2008, rel. Min. Ari Pargendler

partidária indiscriminada⁶², mas continua existindo a possibilidade do eleito migrar de partido acobertado pelo artigo primeiro da referida resolução. Restaram então, aos nossos parlamentares, alternativas para continuarem com a possibilidade de mudar de partido levando consigo seu mandato.

As possibilidades deixadas pela Resolução TSE 22.610 foram: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal. Percebamos o alto grau de subjetividade das duas últimas possibilidades. Resta bastante difícil configurar a grave discriminação pessoal e o desvio reiterado de programa partidário. Principalmente este último. Nossos parlamentares preferiram então, para poder escorregar de legenda em legenda, os artifícios da fusão ou incorporação de partido, ou mesmo a criação do partido novo. Este último, configurando-se como objetivo maior deste trabalho; analisar as mudanças para novos partidos.

Pois bem, o quadro abaixo, extraído de dados do sitio do TSE⁶³, dá uma mostra da criação de novos partidos no Brasil, após a consolidação da aplicação da Resolução TSE 22.610⁶⁴.

Quadro 1. Partidos criados no Brasil após a Resolução TSE 22.610/07.

Ano	Partido criado/Data de deferimento de Registro no TSE.	Pleito burlado (aquele na qual o mandatário se elegeu)
2011	Partido Social Democrático (PSD), em 11/03/2011; Partido Pátria Livre (PPL), em 04/10/2011.	2008 e 2010
2012	Partido Ecológico Nacional (PEN), em 19/06/2012;	2010
2013	Partido Republicano da Ordem Social	2010 e 2012

⁶² No caso das eleições proporcionais, objeto deste trabalho

⁶³ www.tse.jus.br, acessado em 28 de Junho de 2014

⁶⁴ Em 2014 houve o pedido de criação do partido REDE DE SUSTENTABILIDADE, indeferido pela Corte Superior Eleitoral.

	(PROS), em 24/09/2013; Partido Solidariedade (SDD), em 24/09/2013.	
--	--	--

Fonte: sitio do TSE

E no tocante aos Senadores da República, este alcance é ainda maior, pois seus mandatos são de oito anos.

Vemos então a facilidade com a qual aparecem partidos novos no sistema eleitoral brasileiro, permitindo que, em todo o Brasil, o eleitor possa ter a sua vontade burlada, e alegando o artigo 1º, § 1º, inciso II, da Resolução 22.610 de 25/10/2007, o mandatário possa migrar de partido levando consigo seu mandato e o voto de todos que neles depositaram sua confiança.

Note-se que o “enrijecimento” da regra de mudança partidária começou em março de 2007 para os eleitos proporcionalmente, e outubro do mesmo ano para os eleitos majoritariamente. O pleito seguinte já pôde ter o resultado das urnas alterado pela criação de novos partidos. Levando se em conta que o mandato proporcional é de quatro anos, quem se elegeu pelo sistema proporcional (objetivo deste trabalho) pôde migrar para o Partido Social Democrático (PSD), ou para o Partido Pátria Livre (PPL), levando consigo seus mandatos eletivos. Daí em diante, todo pleito tem um partido político novo para receber os que não podem ser chamados de infiéis, por se salvaguardar no Artigo 1º, § 1º, inciso II.

Vejamos o exemplo da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, no pleito de 2010, cuja composição era de 24 deputados e ficou configurada após a apuração conforme o quadro 2 a seguir⁶⁵:

Quadro 2. Composição da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte no pleito de 2010.

Partido político	Nº de deputados
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro	06
PSB- Partido Socialista Brasileiro	04
PMN- Partido da Mobilização Nacional	04
DEM- Democratas	02
PR- Partido da República	02

⁶⁵ Dados do sitio do TRE/RN (www.tre-rn.jus.br), acessado em 07/07/2014.

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro	01
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira	01
PV- Partido Verde	01
PHS- Partido Humanista da Solidariedade	01
PDT- Partido Democrático Trabalhista	01
PT- Partido dos Trabalhadores	01

Fonte: Sítio do TRE/RN.

Com a criação do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Social Democrata (PSD) e Partido Solidariedade (SDD), entre os anos de 2011 e 2013, e a migração dos deputados para estas legendas, a bancada do Legislativo Estadual ficou configurada em 11/11/2014 conforme indicado no quadro 3 abaixo⁶⁶:

Quadro 3. Composição da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte em 11/11/2014.

Partido político	Nº de deputados
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro	05
PROS- Partido Republicano da Ordem Social	05
PSB- Partido Socialista Brasileiro	03
PSD- Partido Social Democrático	02
DEM- Democratas	02
PR- Partido da República	01
SDD- Partido Solidariedade	01
PMN- Partido da Mobilização Nacional	01
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira	01
PT- Partido dos Trabalhadores	01
PC do B- Partido Comunista do Brasil	01

⁶⁶ Dados do sítio da Assembléia Legislativa do RN (www.al.rn.gov.br), acessado em 07/07/2014.

PDT- Partido Democrático Trabalhista	01
--------------------------------------	----

Fonte: sitio da Assembléia Legislativa do RN.

O ponto a ser ressaltado é que o deputado constante da lista como sendo do Partido Solidariedade (SDD), assumiu a vaga como suplente, tendo sido eleito pelo Partido da República. E o recém criado PROS, nasce como segunda bancada no parlamento Estadual, sem ter tido um voto sequer.

Importante é constatar isto para compor o assombroso dado que será exposto a seguir: Juntando-se os votos recebidos pelos candidatos que hoje compõem a Assembléia Legislativa Potiguar, e que migraram de partido utilizando-se da regra do artigo 1º, § 1º, inciso II da Resolução 22.610 de 25/10/2007, temos o incrível número de 284.624 votos. Se considerarmos os votos do deputado do Partido Verde que foi cassado pela Lei Complementar número 135/2010 (Lei da ficha limpa), teremos 334.118 votos. Se a comparação for com o total de votos válidos nesta eleição para os cargos de Deputados Estaduais (1.722.118 votos)⁶⁷, temos que os que migraram, apenas para partidos novos, levando consigo seus mandatos e burlando a vontade popular, conseguindo ocupar cadeira na Assembléia, “desviaram” 19.4% (dezenove vírgula quatro por cento) da vontade popular para estes partidos.

Malgrado o fato deste trabalho não ter como objetivo específico fazer estas análises numéricas, mas à guisa de exemplificação de que esta realidade política não é só Norte-Rio-Grandense, citamos nosso vizinho Estado da Paraíba. Sua Assembléia Legislativa, na legislatura 2010/2014, possui 36 (trinta e seis) Deputados Estaduais, com 5 (cinco) do Partido Ecológico Nacional (PEN), e 3 (três) do Partido Social Democrata. Repise-se que nenhum destes partidos recebeu um voto sequer no pleito de 2010, mas já ocupam cerca de 20% (vinte por cento) dos assentos. Em comparação sociológico-política entre os dois Estados, percebe-se que a migração se dá para os mesmos partidos (No Rio Grande do Norte os agraciados são o PROS e o PSD, enquanto na Paraíba, o PEN e o PSD). Isto deixa claro que os parlamentares se unem em bloco e migram para o partido recém-criado em razão dos seus projetos de poder.

⁶⁷ Dados do sitio terra.com

Em interessante e elucidativo artigo, cuja leitura é recomendada por este autor, SOUZA⁶⁸ diz que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte cassou 15 mandatos de vereadores em 12 municípios por infidelidade partidária, somente no período entre 29 de janeiro a 3 de junho de 2008. Os honrados com a primeira cassação do RN, em decorrência da aplicabilidade da Resolução TSE 22.610/2007 foram os vereadores Antônio Freire de Oliveira e Maria do Rosário Soares Silva de Maria, do Município de Canguaretama, ambos do Partido da Mobilização Nacional (PMN). Foi o marco moderador da moralidade eleitoral no Rio Grande do Norte. Este momento histórico ocorreu alguns meses após a primeira cassação por infidelidade partidária no Brasil, ocorrida no município de Guarapuava-SP. O agraciado com a perda do mandato eletivo foi o vereador Osdival Gomes da Costa, por requerimento da executiva municipal do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Todos estes casos, como pode se perceber, ocorreram por questão de mudança de agremiação partidária. Porém infelizmente, no tocante à migração para partido recém-criado, e diante do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, neste trabalho já exposto, de que este tipo de manobra política é lícita, através da Ação Direta de Constitucionalidade 3.999, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Joaquim Barbosa, que reconheceu a legitimidade da Resolução 22.610 de 25/10/2007 do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, nada pode ser feito para evitar a migração.

Porém, não é de hoje que nossa classe política tenta burlar as urnas. Exemplos na nossa história são muitos, como nos demonstra Gomes (2013) em obra que trata da história do nosso período imperial. Diz ele que:

[...] na realidade, a formação do governo dependia mais da vontade do imperador do que da vontade das urnas. Em geral, usando os privilégios do poder moderador, dom Pedro II primeiro dissolvia a câmara e depois nomeava o chefe de gabinete, cujo ministério se encarregava de assegurar a vitória nas urnas mediante a corrupção e o ataque aos adversários (GOMES, 2013, p. 108).

Para ao final concluir que “o governo manipulava as eleições e, por meio delas, compunha uma câmara de deputados subordinada aos seus desejos, e não o contrário” (GOMES, 2013, p. 108). Não vislumbro diferença da realidade política do nosso período imperial, para os dias de hoje.

⁶⁸ SOUZA, Juliano Souza. Reflexos da infidelidade partidária no RN durante o 1º semestre de 2008. In Revista Eleitoral do Rio Grande do Norte, nº 22. F & A Gráfica e Editora. João Pessoa, 2008. pps 71 a 83.

Finalizando este estudo, colaciono matéria do sitio cibernético terra.com⁶⁹, com matéria que explicita o pensamento dos nossos políticos, a forma como eles manobram a vontade popular, pilar básico do nosso regime democrático, e mostra também o porquê de tantas lacunas legislativas e o motivo pelo qual a resolução TSE 22.610, mesmo regulando as mudanças indiscriminadas de partido durante o mandato, ainda é tão benéfica quanto à possibilidade de trocar de partido e porque se criou um partido político ou mais a cada intervalo de pleito eleitoral brasileiro. A matéria abaixo também complementa outras duas matérias cibernéticas aqui já expostas. Sua transcrição literal se faz necessária por escancarar, de forma clara e precisa, a forma como as relações entre os poderes Executivo e Legislativo ocorrem, e como agem nossos legisladores em busca dos seus projetos de poder. Para corrigir estas distorções, tem o poder judiciário incorrido no chamado “ativismo judiciário”, o que deve ser fruto de outro estudo. Percebe-se também que a criação de novos partidos é utilizado como instrumento, como meio para a obtenção do desejado politicamente. Sob título de “PL deve pedir registro ao TSE em fevereiro e espera bancada de até 30 deputados”, assim destaca o sitio citado, com matéria sob responsabilidade da agência Reuters:

Os organizadores do que pode se tornar o 33º partido brasileiro esperam entrar com pedido de registro para o Partido Liberal em fevereiro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pretendem, ao nascer, ter uma bancada de até 30 deputados federais e três senadores.

Antes mesmo da formalização da nova sigla, o presidente da Executiva do PL, Cleovan Siqueira, admite abertamente a intenção de unir o novo PL ao PSD, do ministro das Cidades, Gilberto Kassab, numa movimentação que gerou preocupação no PMDB, maior partido da base da presidente Dilma Rousseff.

Filiado ao PSD de Goiás, Siqueira se candidatou a deputado federal pelo partido na eleição do ano passado sem sucesso. Colega de Kassab no antigo PL, extinto em 2006 após a fusão com o Prona que deu origem ao PR, também tem relação com o ministro da Micro e Pequena Empresa, Guilherme Afif Domingos, de quem foi coordenador da campanha presidencial na Região Centro-Oeste em 1989.

"Já temos uma relação de longa data", disse Siqueira sobre os dois ministros do PSD no governo Dilma. "Se a reforma política acabar com a coligação proporcional, o nosso caminho natural será a fusão com o PSD. Se não acabar com a coligação proporcional, de repente a gente continua formando blocos parlamentares, mas como partido-irmão do PSD. Eu tenho recebido muita ajuda do PSD no Brasil, de vários Estados", acrescentou.

Siqueira garante que o partido já tem 400 mil assinaturas registradas em cartório para a criação do partido e espera terminar janeiro com as cerca de 500 mil assinaturas necessárias para formalizar a legenda.

Sem querer revelar nomes ou os partidos a que pertencem, ele assegura ainda que o partido nascerá com uma bancada de entre 20 e 30

⁶⁹ Extraído do sitio www.terra.com.br em 10 de Janeiro de 2015, o que significa dizer que as articulações para novo processo de burlar as urnas já está em andamento.

deputados e que a sigla já tem "pelo menos três senadores já conversados, dois governadores, três prefeitos de capitais".

"São de diversos partidos", disse quando questionado sobre de quais legendas seriam esses parlamentares, sem querer revelar quais.

Se confirmadas as previsões de Siqueira e a posterior união com o PSD, a combinação entre as duas siglas pode gerar até a segunda maior bancada da Câmara, tirando o posto ocupado atualmente pelo PMDB, e se tornar a quarta maior no Senado.

Segundo resolução do TSE a criação de um novo partido é uma "justa causa" que permite a troca de partido por políticos com mandato. Ou seja, qualquer parlamentar pode se desfiliar de sua sigla para aderir a uma nova legenda sem correr o risco de ter seu mandato requisitado na Justiça Eleitoral pelo partido de origem.

Kassab, que tem experiência na formação de novos partidos, é apontado como o mentor por trás da refundação do PL e posterior fusão com seu PSD, partido que criou em 2011 e cuja formalização promoveu uma grande desidratação de sua antiga sigla, o DEM.

A formalização do PSD foi benéfica para o governo Dilma, que viu o esvaziamento do segundo maior partido de oposição e a criação de um partido governista que se tornou a terceira maior bancada da Câmara.

Uma repetição dessa movimentação, na avaliação do cientista político do Insper Carlos Melo, é uma tentativa do governo de "reorganizar a coalizão governista", esvaziando o PMDB e outros partidos aliados cuja obediência ao Palácio do Planalto é duvidosa.

"A Dilma não deu o Ministério das Cidades para o Kassab de graça, ela deu com uma missão muito clara. É um ministério grande, é um ministério com muitos recursos e o papel do Kassab é tentar, a partir do partido dele, reorganizar a coalizão governista", disse Melo, que enxerga na estratégia também o objetivo de reduzir o número de interlocutores com os quais o governo tem de dialogar.

"Com o Kassab, você dar poder demais (a ele), mas você ainda tem barganhas a fazer com o Kassab. Com o PMDB, você já deu tudo que podia dar", avaliou.

"A relação com o Kassab pode levar a um esgotamento, mas você ganharia tempo... teria a vantagem de começar um jogo do zero."

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Malgrado o avanço trazido pela edição e aplicação da Resolução TSE 22.610/2007 e seu patente aspecto moralizador no tocante às mudanças indiscriminadas de legenda por parte dos nossos parlamentares, o povo ainda não pode se dizer vencedor desta batalha contra a manipulação das urnas. Sabemos que há discussões no Congresso Nacional acerca da Lei Eleitoral, no que tange à proporcionalidade, porém restaria infrutífero discutir algo que ainda não entrou no mundo das leis.

O PLS 123/2011, de autoria do Senador Roberto Requião (PMDB-PR), estabelece o voto proporcional em lista fechada. Assim só poderiam ocupar o mandato obtido por aquele

partido os ocupantes daquela lista, ficando proibidas as coligações. Este modelo reforça a força do partido e sua ideologia, diminuindo o protagonismo individual de certos candidatos. Porém o mesmo já recebeu parecer desfavorável do seu Relator, Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES). O argumento utilizado foi de que seria inconstitucional o dispositivo que proíbe a formação de coligações nas eleições proporcionais e opinou que o voto em lista preordenada "não aperfeiçoa nosso sistema eleitoral" e fortalece excessivamente as diretorias dos partidos. Ora, se nas eleições proporcionais a primado filosófico é de que o cidadão vota exatamente no partido, sua ideologia, e não no candidato! O projeto ainda vai para votação em plenário.

Outro projeto, o [PLS 441/2012](#), chamado de minirreforma eleitoral, que tem como relator na Comissão de Constituição e Justiça o senador Valdir Raupp (PMDB-RO), foi modificado na Câmara dos Deputados e terá que ser submetido novamente ao Senado. Nele, entre outras coisas, previa-se mudanças na forma de prestação de contas de campanha e alguma proibições sobre a forma de fazer campanha.

Percebe-se a negativa legislativa em moralizar nossas estruturas democráticas e dar mais força aos nossos partidos políticos.

Nossa inércia legislativa não é por acaso. Nossos legisladores realmente se acreditam detentores de poder sobre os mandatos adquiridos, e tentam de todas as formas manipular nosso regime democrático. A falta de normatização acerca da fidelidade partidária é só um exemplo disto. As declarações dos nossos políticos, neste trabalho expostas e fielmente transcritas para que se pudesse perceber o grau de clareza que eles possuem das artimanhas legais que podem ser utilizadas, só nos reforça o pensamento de que não há interesse em aperfeiçoar as leis dando o poder ao seu verdadeiro dono: o povo.

Não fosse a atuação do poder judiciário, que através das Resoluções 22.610 de 25 de Outubro de 2010 e 22.733 de 11 de Março de 2008, ao menos determinou os casos em que se prevaleceria o voto do popular no partido, e que após, através das decisões dos casos concretos, fielmente determinou a perda do mandato para aqueles que mudavam de agremiação, ainda estaríamos constantemente tendo burlada a vontade popular e a legislação eleitoral. Porém, infelizmente, não cabe ao poder judiciário legislar, mas apenas interpretar e aplicar a lei, enquanto o poder legislativo não se pronuncia em definitivo sobre determinada matéria, através da edição de leis, como bem asseverou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa no voto da ADI 3.999/DF, neste trabalho também debatido.

Ficamos então à mercê de um Congresso Nacional que não se interessa em fortalecer o voto na ideologia partidária, e que finge que está moralizando nossa estrutura política, sempre

deixando as possibilidades de escapar das regras. À mercê de pessoas que tratam a *res pública* como bem particular. A mudança para partido recém-criado, levando consigo o mandato eletivo, é apenas mais um exemplo disso. Exemplo de um mal que invade todas as áreas de nossa sociedade, e toda a legislação pátria, que por falta de regulamentação mais precisa permite inúmeras formas de não se aplicar a lei, de burlar a justiça, a vontade popular.

Decerto que um regime não pode se auto-intitular de democrático se não permitir a livre atividade partidária. Porém o multipartidarismo na qual caiu a democracia brasileira também não pode ser visto com bons olhos. São muitas legendas, e a cada ano se criando mais. Isto enfraquece o fator ideologizante da atuação partidária, da vida política nacional. Faz com que o povo não crie identificação partidária. O constante troca-troca de partido faz com que não se saiba qual a ideologia defendida por este ou aquele candidato, reforçando o voto na pessoa, e não pela ideologia por ele defendida, que geralmente recai sobre palavras chavão. É basicamente todos com o mesmo discurso envolvendo saúde, educação e segurança. O candidato pede voto para si, não para o partido.

Finalizando este trabalho, colaciono magistral reflexão do Eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello, por ocasião do seu voto na ADI 3.999/DF, e que resumidamente expõe tudo o que este trabalho tratou:

“A infidelidade representa uma deslealdade para com o partido e uma fraude para com o próprio eleitor, além de deformar a ética e os fins visados pelo sistema de eleições proporcionais”.

Actum Est.

4. REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto e SÈRVULO, Sérgio. *Manual das eleições*, 2ª Ed. Ed. Saraiva. São Paulo, 2002.

BEZERRA, Jarbas e LIMEIRA, Lígia. *Manual Prático das Eleições: Comentários à lei 9504/97 sob a ótica das resoluções do TSE*. 5ª Edição. Natal/RN. 2012.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. EDIPRO. 12ª edição. São Paulo/SP. 2006.

DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2ª ed. rev. e alt. TSE/SDI. Brasília, 2005.

GOMES, Laurentino. *1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a proclamação da República no Brasil*. São Paulo: Globo; 2013.

GOMES, Laurentino. *1808: Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo pra dar errado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; 2010.

NARLOCH, Leandro. *Guia Politicamente incorreto da História do Brasil*. São Paulo: Leya, 2011.

PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. LTR Editora. São Paulo/SP. 2004.

PIMENTA, Fernando Gurgel. *Guia Prático da Fidelidade Partidária à luz da Resolução TSE 22.610/07*. J.H. Mizuno distribuidora. Leme/RJ, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 13ª Edição. Impetus editora. Rio de Janeiro. 2012.

AGRA, Walber de Moura. *A panacéia dos Sistemas Políticos*. In_____ REVISTA ESTUDOS ELEITORAIS. pps 45 a 64. Editora do TSE. Brasília/DF. 2011.

FLEISCHER, David et al. *Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006*. In_____ Reforma política, agora vai? Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. *Reforma do Sistema de representação proporcional brasileiro*. In_____ REVISTA ESTUDOS ELEITORAIS. pps 65 a 91. Editora do TSE. Brasília/DF. 2011.

TAVARES, André Ramos. *Processo Eleitoral e Democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil*. In _____REVISTA ESTUDOS ELEITORAIS. pps 09 a 31. Editora do TSE. Brasília/DF. 2011.

SOUZA, Juliano Freire de. *Reflexos da infidelidade partidária no RN durante o 1º semestre de 2008*. Natal/RN. 2008. In_____ REVISTA ELEITORAL DO TRE/RN. pps 71 a 83. Editora do TRE/RN. Natal/RN. 2008.

VENZON, Fábio Nesi. *A efetividade do Direito Eleitoral e a Soberania Popular*. In_____ REVISTA ELEITORAL DO TRE/RN. pps 23 a 33. Editora do TRE/RN. Natal/RN. 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/1988.
Gráfica do Senado Federal, 2010.

TSE. Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 9ª Edição. Editora do TSE. Brasília/DF. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. Parecer PGR/ws/1.666/2013. Brasília. Outubro de 2013. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-integra-do-parecer-de-rodrigo-janot-sobre-a-fidelidade-partidaria/>.

BRASIL. Decreto nº [21.076](#) de 24 de fevereiro de 1932: Decreta o Código Eleitoral. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Lei nº 48 de 04 de Maio de 1935: Modifica o Código Eleitoral.
Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965: Código Eleitoral Brasileiro.
Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737htm.

BRASIL. Lei 6767 de 20 de dezembro de 1979: Alterou a lei orgânica dos partidos políticos.
Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/70-79/6767.htm.

BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997: Estabelece normas para as eleições.
Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm.

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1999: Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal.
Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm.

BRASIL. Lei 12.875 de 30 de Outubro de 2013: Altera as leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro 1997, nos termos que especifica.
Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2013/2014/leis/112875.htm

BRASIL. Resolução TSE 22.610 de 30 de outubro de 2007.
Disponível em www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610.

BRASIL. Lei Complementar nº 64: Estabelece os casos de inelegibilidades...
Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/lcp/lcp64.htm.

Resolução TSE 22.610 de 27 de Março de 2007.
Disponível em www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610.

Resolução TSE 22.580 de 30 de agosto de 2007.
Disponível em www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-580.

Resolução TSE 22.703 de 19 de fevereiro de 2008.
Disponível em www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-703.

Resolução TSE 22.733 de 11 de Março de 2008.
Disponível em www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-733.

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.999-7/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa.
Publicada no DJe-071. Divulgada em 16/04/2009. Publicada em 17/04/2009.

<http://www.tse.jus.br> > [Legislação](#) > [Código Eleitoral](#) > [Súmulas](#). Acesso em 15/12/2014

http://www.stf.jus.br/.../jurisprudenciaSumula/.../Sumula_do_STF_1_a_736. Acesso em 20/12/2014

<http://www.al.rn.rn.gov/portal/atuall legislatura>. Acesso em 28/12/2014

<http://www.al.pb.gov.br/deputados>. Acesso em 28/12/2014.

<http://eleicoes.terra.com.br/apuracao/2010/1turno/rio-grande-do-norte/#/deputado-estadual/>. Acesso em 28/12/2014.

<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-11-04/cid-gomes-oferece-a-dilma-novo-partido-para-fazer-frente-a-chantagem-do-pmdb.html>. Acesso em 04/11/2014.

<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-11-07/cotado-para-ministerio-kassab-quer-criar-bloco.html>. Acesso em 11/07/2014.

<http://noticias.r7.com/brasil/pl-deve-pedir-registro-ao-tse-em-fevereiro-e-espera-bancada-de-ate-30deputados>. Acesso em 21/08/2014

REVISTA ÉPOCA. Edição 863, p. 36. Editora Globo. São Paulo 15/12/2014.