

PARTIDOCRACIA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: UMA CRÍTICA AO MITO DA LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO

Hemerson Daniel Fernandes de Sousa¹

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo traçar algumas considerações sobre o princípio da liberdade para o exercício do mandato, princípio constitucional estruturante do Estado Brasileiro, na atual conjuntura política nacional, especialmente no que se refere à crise de representatividade vivida pelos partidos políticos de modo geral, com o surgimento de agremiações *catch-all*. A ideia de mandato vinculado, não compatível com o Estado Democrático de Direito, e a premissa de que os parlamentares, ao contrário de suas agremiações, representam toda a população, estarão no centro do debate.

Palavras-chave: Princípio da liberdade para o exercício do mandato. Estado Democrático de Direito. Partidos políticos. Democracia. Liberdade de expressão.

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo trazar algunas consideraciones sobre el principio de la libertad para el ejercicio del mandato, principio constitucional estructurante del Estado Brasileño, en la actual coyuntura política nacional, especialmente en lo que se refiere a la crisis de re-presentación vivida por los partidos políticos de modo general, con el surgimiento de gremios *catch all*. La idea de mandato vinculado, no compatible con el Estado Democrático de Derecho y la premisa de que los parlamentarios, a diferencia de sus agremias, reprenden a toda la población, estarán en el centro del debate.

PALABRAS CLAVE: Principio de libertad para el ejercicio del mandato. Estado Democrático de Derecho. Parlamentarios. Partidos políticos. Diputados. Senadores. Congreso Nacional. Política. Democracia. Parlamento. Libertad de expresión.

1 INTRODUÇÃO

A política brasileira vivencia uma de suas piores crises desde a redemocratização. A desconfiança na classe política e sua consequente criminalização, a ideia de que há salvação fora da política e o surgimento de *outsiders*² são consequências do sentimento de que os

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), pós-graduado em Ciências Criminais pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. (CERS). É Coordenador-Geral do Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí (CONCIPOL) e do Fórum Piauiense de Direito Administrativo. É membro do Grupo de Pesquisa em Criminologia e Direitos Humanos da UFPI.

² De acordo com o site www.dicio.com.br (Dicionário *On-line* de Português), *outsider* é o indivíduo que não

partidos políticos e seus membros com mandatos eletivos não representam mais a sociedade. O que é um grande equívoco. Não obstante, o Poder Judiciário e o Ministério Público, em todas as suas instâncias, têm procurado preencher essa suposta lacuna de representação deixada pela política, em que os juízes se arvoram na função de legisladores, e os promotores e procuradores se colocam como porta-bandeiras da moralidade pública, com a função de passar o país a limpo, muitas vezes dizendo para o povo, detentor soberano da vontade democrática, em quem deve ou não votar, abusando dos seus poderes, ferindo o devido processo legal na busca desenfreada por moralizar os espaços públicos, com a ideia maquiavélica de que os fins justificam os meios.

Conforme diagnostica Ruy Samuel Espindola (2013, p. 115), “estamos a aplaudir, irrefletidamente, leis e interpretações judiciais que colocam a vontade popular sob tutela judicial, como se o colégio eleitoral fosse composto por um conjunto de infantes que necessitam de intervenção ‘paternal’ judiciária”.

Diante dessa investida contra o fazer política e do fácil e rápido acesso a discussões e votações nas casas legislativas, especialmente através das transmissões ao vivo das sessões e das redes sociais, os representantes estão cada vez mais preocupados com a opinião pública, trocando suas convicções sobre determinados temas por aquelas manifestadas em enquetes realizadas nas redes sociais, balizando seus votos pelas manifestações do eleitorado, mesmo que muitas vezes contrariando as chamadas “questões fechadas”, como são chamadas as posições tomadas pelos partidos acerca de determinados temas, cuja contrariedade pode ensejar sérias represálias e até mesmo a expulsão do parlamentar de sua agremiação por determinação estatutária, amparada no art. 25 da Lei 9.096/95.

O tema em questão ficou mais evidente com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, que via sua base partidária ser minada, notadamente após o rompimento político com o então vice-presidente Michel Temer. A busca de apoio no Congresso por duas das maiores forças partidárias do país – PT e MDB – colocou em xeque a cabeça de vários parlamentares, que resolveram votar de acordo com suas convicções, em detrimento dos acordos partidários.

O sistema de presidencialismo de coalisão adotado pelo Brasil, uma espécie de gestão compartilhada, em que os partidos que apoiaram o presidente eleito, até mesmo partidos que concorreram em chapas adversárias e que, logo após o resultado da eleição, “aderem” à dita situação, renunciando ao papel de oposição que lhe foi destinado pela cidadania nas urnas, acaba

pertence a um grupo determinado.

gerando críticas da opinião pública, acentuando a (motivadas, em sua maior parte, pela) grave crise de representatividade por que passa nosso sistema político.

Todavia, em que pese a grande relevância dos partidos políticos em um Estado de Direito, não há como deixar de destacar que as agremiações partidárias representam apenas determinada parcela da população, enquanto os parlamentares, não só a parcela que lhe garantiu êxito no processo eleitoral, mas, após a eleição, passam a representar todos os brasileiros (se não em sua totalidade, pelo menos numa escala maior que os partidos políticos). No intento de os parlamentares exercerem o mister para o qual foram eleitos, sem pressão externa que coloque em risco seu mandato, é preciso que existam garantias de que esta liberdade não será tolhida diante de manifestações que desagradem os partidos ou os eleitores.

Uma dessas garantias das quais os parlamentares dispõem, em nosso ordenamento jurídico, é o princípio da liberdade para o exercício do mandato — consequência da adoção pela nossa constituição de uma democracia representativa republicana. Tal preceito é corolário dos princípios da liberdade de convicção e de consciência — que se apresenta no art. 5.º, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), como um conceito mais amplo, que incorpora tanto a liberdade religiosa, de professar qualquer crença, como a de ter convicções filosóficas destituídas de caráter religioso (Miranda, 1993, p. 365) — do princípio da democracia e do mandato representativos.

A relevância política do tema reside nas consequências do voto do congressista frente à opinião pública, quando se vê tolhido de suas opiniões em decorrência de decisão partidária, muitas vezes, contrariando o próprio estatuto do partido e as convicções do parlamentar, podendo levar a sua expulsão da legenda, caso vote de maneira diversa da deliberada nas instâncias de discussão de sua agremiação política. Independentemente da posição tomada pelo parlamentar, seu voto interfere diretamente na vida de parte da sociedade ou de toda ela, a depender do tema em deliberação. Portanto, qualquer que seja o resultado, sempre existirá impacto social.

Marco Aurélio, imperador romano que dedicou sua vida ao estudo da filosofia, disse certa vez que: “mudar de opinião e seguir quem te corrige é também o comportamento do homem livre”. Esse é exatamente o pensamento que deve seguir a função de um parlamentar — homens e mulheres livres que foram eleitos de forma democrática para representar o povo.

A própria etimologia da palavra parlamentar³ pressupõe o exercício do debate, da deliberação, douso da fala para o convencimento daqueles que pensam de forma diversa ou para tentar convencer outras pessoas de sua opinião ou de uma ideia.

O desenho do processo legislativo, seja nas câmaras municipais, assembleias legislativas ou nas casas do Congresso Nacional, pressupõe que qualquer matéria que for apresentada, quer por um legislador com assento na casa, quer pelo chefe do Executivo ou outros entes com legitimidade para proposições legislativas, seja submetida a deliberações dos parlamentares para que se verifique sua redação, juridicidade e constitucionalidade.

Numa situação hipotética, um projeto de lei apresentado por um deputado estadual, que tenha como objetivo dar nome a uma ponte ou uma escola estadual, num primeiro momento, passaria pela leitura em plenário para dar conhecimento a todos os parlamentares. Em seguida seria encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça, onde fosse distribuído a um relator, que apresentasse relatório e voto sobre a constitucionalidade do referido projeto. O relatório deverá ser aprovado ou rejeitado pelos outros membros da comissão, que também podem apresentar emendas a ele.

Após a fase de comissão, o projeto é encaminhado ao plenário, onde receberá o voto de todos os parlamentares da casa, independentemente de fazerem parte ou não das comissões técnicas. Caso seja aprovado em plenário, segue para sanção do(a) governador(a), que poderá ou não sancionar o projeto transformando-o em lei. Se for vetado no todo ou em parte pelo(a) chefe do Executivo Estadual, ele é devolvido para a Assembleia Legislativa, onde os deputados deliberarão sobre a derrubada ou manutenção do veto.

Salgado (2015, p. 73) esclarece melhor a liberdade de um parlamentar no exercício de sua função constitucional.

A deliberação democrática, seja diretamente pelo povo, seja nas casas parlamentares, deve, pelo desenho constitucional, produzir uma decisão que é distinta da soma das preferências ou opções individualmente postas. O representado é o povo, e não os cidadãos individualmente considerados: não há, portanto, uma vontade única que possa ser refletida. O debate produzido deve, para ter algum sentido, ser capaz de alterar as concepções iniciais de cada participante.

[...]

Essa concepção de parlamento como órgão de deliberação não se coaduna com o mandato vinculado, em que os representantes políticos recebem instruções de

³ Termo que vem do Francês *parlement*, fala, conversa, de *parler*, falar.

seu eleitorado ou de seu partido, e manifestam-se estritamente no sentido predeterminado, sendo impossibilitados de refletir sobre os outros argumentos apresentados. Antes, a existência de restrições para a decisão parlamentar revelaria uma democracia estática, onde as preferências individuais ou grupais se manifestariam sem que se pudesse apontar os responsáveis pela decisão.

O que se quer demonstrar é que, sem depender de onde tramite o processo legislativo, ele sempre será seguido de fases de deliberação, pois esta é uma característica intrínseca do Poder Legislativo num Estado Democrático de Direito.

Uma casa de leis é composta de parlamentares de várias áreas profissionais, advogados, médicos, professores, empresários, agropecuaristas, militares etc. Não seria difícil concluir que um deputado de primeiro mandato, que sempre exerceu a medicina, sem nunca ter contato com estudos aprofundados sobre criminologia, direito penal e processo penal, teria dificuldades em debater um projeto de lei que altere o Código Penal, fora do senso comum e do discurso raso. Mesmo que possa contribuir de forma significativa para o melhoramento do referido projeto, um deputado que seja operador do direito teria bem mais facilidade para discutir o tema. Os debates em plenário e nas comissões técnicas têm como principal objetivo apresentar aos demais parlamentares o objeto do projeto de lei e sua justificativa, dirimir as eventuais dúvidas sobre o tema e, especialmente, ouvir as opiniões divergentes para que se possa chegar ao voto. O processo de discussão, por todas essas características, é mais importante que a votação em si.

As deliberações são tão importantes no processo legislativo e na nossa democracia representativa que esta precisou se moldar à agenda imposta pela sociedade civil, impondo a nossa Carta Magna a criação de mecanismos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e os projetos de iniciativa popular, todos previstos no art. 14 da CRFB. Todavia, o que mais importa ao tema em discussão é a previsão, também, de sede constitucional e espraiada pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado da República, da realização de audiências públicas⁴ com entidades da sociedade civil, no intuito de promover um diálogo com os parlamentares, contribuindo de forma significativa para a tomada de decisões nas casas legislativas.

Não se pode negar que o tema da deliberação na esfera política tem sido pouco apresentado nos debates e na produção acadêmica. Numa análise histórica sobre os governos representativos, pode-se observar uma diminuição gradativa nos espaços de discussão e participação dentro dos parlamentos e, principalmente, com relação à independência dos

⁴ Ver: Inciso II, § 2.º, do art. 58 da Carta Magna, art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal e art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

parlamentares frente ao seu eleitorado e suas respectivas agremiações partidárias. Todavia, como já expusemos, os regimentos internos das casas legislativas são feitos de forma a contemplar a participação popular, reconhecendo estes espaços como órgãos colegiados e de deliberação.

Para Rocha (2010, p. 26),

Se é certo que a deliberação foi primeiramente abordada no contexto do Parlamento pelos teóricos da representação dos séculos XVIII e XIX, contemporaneamente, o termo se difundiu com referência aos processos comunicativos que ocorrem na esfera pública, fora do sistema político, nas arenas de participação direta dos cidadãos. De fato, o tema da deliberação vem sendo exaustivamente tratado no âmbito da teoria deliberativa da democracia cujo desenvolvimento, em grande parte, é tributário dos esforços do pensador alemão Jürgen Habermas em aplicar sua teoria do discurso à análise da política democrática. Seus estudos, e os que se seguiram, conformaram uma vertente teórica que atribui centralidade ao elemento discursivo ou argumentativo no processo democrático. Os autores que se inserem na chamada vertente deliberativa da democracia entendem a deliberação não como um método de tomada de decisão, ao lado de outros, mas como a forma, por excelência, de justificação política nas sociedades contemporâneas e plurais.

Obviamente, a defesa da necessidade do fortalecimento dos espaços de deliberação nas casas legislativas e, especialmente, da liberdade dos parlamentares para exporem seus posicionamentos e votos, não pressupõe que todos os membros estejam preocupados em aperfeiçoar as matérias na busca do bem comum, e todas as matérias lá discutidas tenham como resultado o consenso. Todavia, a liberdade para o exercício do mandato faz parte do eixo central do nosso Estado Democrático de Direito e não pode ser negligenciada pela academia e pelos atores políticos.

O princípio da liberdade para o exercício do mandato é princípio estruturante do nosso Estado de Direito. Nas palavras de Canotilho (2003, p. 1.173-1.174),

Traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político”, as diretrizes normativas fundamentais, constitutivas e indicativas “das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional”. Assim concebidos, os princípios estruturantes acabam por alcançar concretização pela via de outros princípios e regras constitucionais de densificação, que iluminam “o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno.

Como já dito, no contexto de um Estado Democrático de Direito, o princípio da liberdade é fundamental ao exercício pleno e autêntico do mandato por representantes eleitos. Essa liberdade assegura que possam atuar em conformidade com as convicções e os interesses

dos seus eleitores, sem coações que comprometam sua independência. Ademais, é por meio da garantia de ser livre que se promove um ambiente político aberto ao debate, à pluralidade de ideias e à construção colaborativa de políticas públicas. Sem esse poder de agir, corre-se o risco de uma democracia apenas formal, desprovida de conteúdo e participação genuína, em que as decisões políticas são tomadas sob influências externas e não refletem a verdadeira vontade do povo.

3 MANDATO IMPERATIVO PARTIDÁRIO E SUA VEDAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

À medida que os partidos políticos foram ganhando força, os mecanismos de manutenção de poder sobre seus filiados, em especial, sobre os detentores de mandatos eletivos, foram aumentando. Um desses mecanismos de grande importância foi o mandato imperativo, que tem origem ainda na Idade Média. Na França e nos primeiros parlamentos ingleses ele durou até o ano de 1614.

Em breve síntese, o mandato imperativo espera que os parlamentares eleitos sigam estritamente as determinações dadas pelo seu eleitorado; isto é, o povo é quem dá as instruções de como o parlamentar deverá se posicionar na casa legislativa, sob pena de perder seu cargo caso não cumpra as orientações.

Segundo Bonavides (2000, p. 262),

O mandato imperativo, que sujeita os autos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e “politicamente” ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do poder, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.

Parece absurdo pensar num modelo no qual o parlamentar só pudesse agir de acordo com a vontade de seu eleitorado ou de sua grei. Isso se torna mais inviável se pensarmos que cada pessoa em sua singularidade tem necessidades diferentes, seja como consequência econômica, social, religiosa etc. Seria impossível, até mesmo por conta de a votação ser secreta, delimitar quem é o eleitorado de determinado parlamentar para que este pudesse consultá-lo antes de tomar uma decisão. Mesmo que isso fosse possível, a grande quantidade de votos necessários para se conseguir uma cadeira no parlamento tornaria ainda mais inviável a missão.

Não obstante acreditar que seja possível um vereador, deputado ou senador iniciar seu mandato com uma cartilha, orientando-o sobre como proceder diante de determinadas situações, é desconsiderar que as relações sociais mudem constantemente, numa velocidade bem mais rápida do que o Direito possa acompanhar. Portanto, a ideia de mandato imperativo é incompatível com nosso modelo de Estado Democrático.

A Revolução Francesa, no ano de 1789, aboliu completamente a ideia de mandato imperativo, tanto que a Constituição de 1791 trouxe em seu bojo a seguinte redação: “Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação e não lhes poderá ser dado nenhum mandato” (Azambuja, 1988, p. 235).

Britto (1983, p. 254-255) destaca a tentativa de implementação do mandato imperativo no ordenamento jurídico brasileiro.

A legislação brasileira, a partir de 1969, porém, instaurou uma forma *sui generis* de mandato imperativo partidário, dentro do multipartidarismo. Com efeito, o §5.º do art. 152 da Constituição Federal vigente determina que “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

Em que pese não constar em nosso ordenamento jurídico vedação expressa ao mandato imperativo, tão pouco a garantia da liberdade para o exercício do mandato, a escolha da nossa Constituição por uma democracia deliberativa republicana, conforme ensina Salgado (2015, p. 71), implica no princípio da liberdade para o exercício do mandato. É incompatível, portanto, com nosso modelo democrático que parlamentares sejam tolhidos do seu poder de decisão em matéria legislativa por não seguirem orientações predeterminadas pelos eleitores.

A escolha dos representantes pelos eleitores é tomada levando em conta vários fatores, especialmente aquilo que já foi realizado pelo candidato. O eleitor escolhe aquele que irá melhor representar os interesses de seu grupo ou de sua comunidade, sem paixões partidárias. Com todas as vênias ao entendimento do Supremo Tribunal Federal nos autos do MS 26603, o eleitor não vota em partido, mas em pessoas.

Essa escolha de mandato representativo traz consigo certo distanciamento entre o voto dos representantes e a vontade dos eleitores, e é justamente essa a liberdade imposta pela nossa democracia, uma vez que após a eleição o parlamentar passa a representar todos os cidadãos e

não apenas aqueles que nele votaram.

Importante destacar que os recursos dos quais o parlamentar dispõe para trabalhar, mormente em relação a informações, tempo, possibilidade de realização de audiências públicas com técnicos, pareceres, etc., podem fazer com que suas decisões sejam mais adequadas, pelo menos em tese, do que se fossem tomadas sob pressão externa de um eleitorado, que detém apenas informações superficiais, em especial quando se trata de assuntos sensíveis à opinião pública, como a redução da maioria penal, descriminalização do aborto, revogação do Estatuto do Desarmamento, entre outros que sempre dividem a sociedade.

Ao distinguir o mandato de direito privado do mandato eleitoral, Ricardo Pavão Tuma aponta quatro características da representação no Direito Público: impossibilidade de definição precisa do vínculo entre mandante e mandatário, dificuldade de revogação do mandato, inexigibilidade individual de prestação de contas ao mandatário e ilimitabilidade da extensão dos seus poderes⁵.

Dito isto, importante destacar que não existe previsão legal de prestação de contas do parlamentar com seu eleitorado. O representante é independente para tomar suas posições, para discutir na sua respectiva Casa, com isso, formar seu voto sobre determinada matéria. O que há, de fato, é uma obrigação política de prestação de contas, portanto, facultativa ao ocupante de mandato eletivo para seus eleitores. Todavia, com o fácil acesso à informação, seja pela internet ou pela TV, dificilmente o parlamentar consiga se eximir dessa prestação de contas política pelos seus votos, opiniões ou matérias apresentadas, ainda que não queira. É esse julgamento, feito pelo eleitor e não pelos partidos ou pelo Judiciário, que determinará a renovação ou não do mandato.

4 A NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO PROGRAMA PARTIDÁRIO

Como dito anteriormente, em que pese não existir a exigência legal de prestação de contas do representante para com os representados que exercem a vontade soberana em nossa democracia, é preciso destacar que esse desejo não reside tão somente na capacidade de escolha do eleitor. Numa análise cronológica, essa vontade é fruto da soma de deliberações do candidato, que tomou a decisão de colocar seu nome à disposição do eleitorado e do partido político, o qual decide em convenção lançar essa candidatura. Não há uma transferência de poderes dos eleitores para seus representantes. Aqueles apenas exercem o poder de

⁵ Tuma *apud* Salgado (2015, p. 81).

nomear um mandatário, que atuará nos limites impostos pela Constituição Federal, de forma livre e independente.

Para Espíndola (2013, p. 100),

Assim, quando o eleitor vota, na urna eletrônica, manifestando sua vontade, o seu querer foi associado ao querer daquele candidato que manifestou sua vontade em filiar-se a um partido político, e a este partido, que, com a vontade de sua convenção, referendou o querer do candidato para juntos, (partido e candidato), apresentarem opção válida ao eleitor.

As condições de elegibilidade, dispostas no art. 14 da Constituição Federal, trazem no seu bojo a necessidade de filiação a partido político. Adiante, no art. 17, §1.º, determina que os partidos políticos estabeleçam em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária (Brasil, [2023]). Estas normas podem de certa forma restringir o princípio da liberdade para o exercício do mandato, uma vez que, mesmo que as sanções se resumam a admoestações internas e, só em casos mais graves, à expulsão do parlamentar dos quadros de filiados, acabam criando mecanismos de controle da atividade parlamentar, pois o estatuto de sua agremiação e a possibilidade de expulsão dela sempre atuarão como regradores de sua atuação.

Para Salgado (2015, p. 86) isso não chega a configurar, no entanto, um mandato imperativo, mesmo que de vínculo partidário, visto não haver possibilidade de anular a atuação do representante quando em desconformidade com o partido.

Alguns autores já levantam uma possível incompatibilidade das regras do nosso processo eleitoral — especialmente no que se refere às condições de elegibilidade, como a exigência de filiação partidária —, com o Pacto de São José da Costa Rica, que estabelece o direito de votar e ser votado como um direito fundamental, daí, portanto, a inconstitucionalidade de regras que limitem o exercício deste direito, excepcionando, em rol taxativo, apenas as condições ali previstas (que não traz em seus artigos a exigência de filiação a partido político como pré-requisito para disputa eleitoral⁶).

Mas o tema será enfrentado em breve pelo Supremo Tribunal Federal, e deverá desvelar algumas incoerências, uma vez que, ao reconhecer a supremacia do referido Pacto e declarar a possibilidade das chamadas candidaturas avulsas, reacenderá a discussão sobre a denominada Lei da Ficha Limpa, já que ela também se confronta com as causas de

⁶ Segundo Morelli (2014), o art. 23, 1, “b”, do Pacto de San José da Costa Rica, positiva os direitos políticos fundamentais do ser humano de votar e ser votado. O inciso II do mesmo artigo, por sua vez, vaticina as únicas (mediante o uso do advérbio “exclusivamente”) maneiras pelas quais a legislação interna de um Estado-parte pode regular o exercício das prerrogativas acima, a saber: “por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

inelegibilidade previstas no Pacto de São José da Costa Rica. Todavia, esse assunto merece ser enfrentado com mais profundidade. Por enquanto, a regra de filiação a partido político ainda é indispensável para que um cidadão possa colocar seu nome no jogo eleitoral.

Pelas regras de elegibilidade, a necessidade de filiação a partido político e o processo de escolha do candidato em convenção partidária acaba gerando um compromisso entre o mandatário e seu partido, onde se vê obrigado a renunciar a determinados posicionamentos, votos ou iniciativas no processo legislativo que não estejam de acordo com o estatuto partidário. Não há mais uma postura pessoal, o representante fala pelo seu partido, que pode tomar as providências administrativas nas instâncias internas para lhe aplicar sanções sempre que seu programa for atingido pela conduta do mandatário. O caso é que, em que pese a existência de esse dever de fidelidade ao partido ser extremamente salutar à nossa democracia, num ideário em que os partidos coloquem em prática os mecanismos de democracia interna, não se pode deixar de lado a premissa de que estes representem apenas uma parcela da sociedade, enquanto os membros do Poder Legislativo, após sua diplomação e posse, tornam presentes todo o conjunto de eleitores, independentemente de terem depositado o voto neste candidato. Neste sentido, é de se dizer, que muitas vezes o programa partidário estará em dissonância do pensamento do parlamentar sobre determinadas matérias, criando um conflito entre a liberdade por sua atuação e o dever estatutário de seguir as orientações de sua grei.

A título de ilustração, em janeiro de 2016, o Diretório Nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), referendou a decisão tomada em Assembleia de não apoiar o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, alertando os seus deputados federais de que todos que votassem de forma diversa teriam o processo de expulsão instaurado pelo partido. Apesar da decisão, seis deputados federais votaram sim pelo prosseguimento do processo: Hissa Abrahão (AM), Mario Heringer (MG), Sérgio Vidigal (ES), Giovani Cherini (RS), Flávia Moraes (GO) e Subtenente Gonzaga (MG). Destes, segundo o *site* da Câmara dos Deputados, apenas o Deputado Giovani Cherini (RS) teve seu processo de expulsão concluído, e hoje se encontra filiado ao Partido da República (PR). Conforme determinação legal, o estatuto do PDT é claro ao expor as causas em que o parlamentar incorrerá em infidelidade, podendo ser expulso da sigla⁷.

⁷ TÍTULO III. DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA. DA FIDELIDADE E DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA. CAPÍTULO I. Das Penalidades. Art. 61 - É norma fundamental de fidelidade e disciplina partidárias, obrigatória a todos os filiados, o respeito e o cumprimento do Programa, dos Estatutos e das diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido. §1.º - Consideram-se diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido as que forem estabelecidas pelas Comissões Executivas Nacional, Estaduais, no âmbito de suas respectivas atribuições, “ad referendum” do Diretório Nacional ou Estadual. Cópia autenticada do documento, contendo todo o teor das diretrizes e/ou deliberações, deverá ser encaminhada pela Comissão Executiva interessada, ao órgão da

Após o processo de *impeachment*, o PDT se colocou como oposição ao Governo de Michel Temer, tomando posição contrária às reformas consideradas impopulares, especialmente em relação à chamada PEC do Teto dos Gastos, que limita pela inflação do ano anterior os gastos primários da União, de estados e municípios. Os Senadores Telmário Mota (RO) e Lasier Martins (RS) votaram contra a determinação do partido e foram expulsos da sigla.

Em 2003 o Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou o processo de expulsão de três parlamentares que se posicionaram contra as reformas impostas pelo então Presidente Lula — Heloísa Helena (AL), Luciana Genro (RS), João "Babá" Batista Araújo (PA) e João Fontes (SE)⁸.

Obviamente, não parece saudável a nossa democracia reduzir o parlamentar a um representante do partido político na casa legislativa, obrigado legalmente a replicar as diretrizes do partido e as decisões tomadas pelas instâncias superiores da agremiação ou nas reuniões de lideranças. No entanto, nosso ordenamento jurídico impõe que os partidos políticos tragam no bojo dos seus estatutos regras de fidelidade partidária que, de certa forma, acabam tolhendo a atuação do parlamentar.

Numa situação ideal, em que um filiado, antes de preencher sua ficha, procura se inteirar da filosofia do partido, ler seu estatuto, pesquisar o comportamento dos seus

Justiça Eleitoral a que estiver vinculada, com a solicitação de que seja arquivado, a partir do que terão eficácia.

⁸ Art. 227. Constituem infrações éticas e disciplinares: I – a violação às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou a outros dispositivos previstos neste Estatuto; II – o desrespeito à orientação política ou a qualquer deliberação regularmente tomada pelas instâncias competentes do Partido, inclusive pela Bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo; III – a improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no exercício de mandato de órgão partidário ou de função administrativa; IV – a atividade política contrária ao Programa e ao Manifesto do Partido; V – a falta, sem motivo justificado por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas das instâncias de direção partidárias de que fizer parte; VI – a falta de exatidão no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias; VII – a infidelidade partidária, nos termos da lei e deste Estatuto; VIII – o não acatamento às deliberações dos Encontros e Congressos do Partido, bem como àquelas adotadas pelos Diretórios e Comissões Executivas do Partido, principalmente se, tendo sido convocado, delas não tiver participado; IX – a propaganda de candidato ou candidata a cargo eletivo de outro Partido ou de coligação não aprovada pelo PT ou, por qualquer meio, a recomendação de seu nome ao sufrágio do eleitorado; X – acordos ou alianças que contrariem os interesses do Partido, especialmente com filiados ou filiadas de partidos não apoiados pelas direções partidárias; XI – o apoio a governos que contrariem os princípios programáticos do Partido, principalmente quando em proveito pessoal, ou o exercício de cargo de governo – ministro ou ministra, secretário ou secretária, diretor ou diretora de autarquia ou similar – em qualquer nível, em governo não apoiado pelo PT, salvo autorização expressa das instâncias partidárias; XII – a obstrução ao funcionamento de qualquer órgão de direção partidária; XIII – a promoção de filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido; XIV – a não comunicação ao conjunto dos filiados e filiadas dos nomes inscritos nas chapas; o não encaminhamento das fichas de cadastro de filiação; a não divulgação da lista de filiados e filiadas ao conjunto do Partido; o impedimento, por ato ou omissão, da aplicação das normas ou da fiscalização nos processos eleitorais internos; o pagamento coletivo da contribuição de filiados e filiadas, ou impedimento à participação de qualquer filiado ou filiada devidamente habilitado na sua instância; XV – a formulação de denúncias infundadas contra outros filiados ou filiadas ao Partido; XVI – a não contribuição financeira com o Partido, nas formas deste Estatuto, quando estiver ocupando cargo eletivo ou cargo em comissão.

parlamentares e, em especial, em que os partidos praticam a democracia interna, dando voz aos filiados para a tomada de decisões, esse controle não nos parece absurdo, muito pelo contrário, é salutar a nossa democracia que não só os partidos, mas também os eleitores pudessem ter em suas mãos mecanismos de controle da atuação do parlamentar. Todavia, ao eleger o princípio da liberdade para o exercício do mandato, nossa Constituição Federal retirou esse poder do eleitor, outorgando aos partidos o dever de impor regras de fidelidade.

Retomando a ideia do cenário ideal, onde o filiado conhece todas as regras do seu partido e se filia apenas em agremiações que compartilham de sua mesma filosofia política, não precisa ser um especialista em direito eleitoral ou um cientista político para saber que as pessoas têm inúmeros motivos para escolher um partido e, muitas vezes, a ideologia e as regras do estatuto não fazem parte desse rol, especialmente em nosso sistema eleitoral de eleições proporcionais, em que se monta uma grande estratégia em torno dos partidos nanicos, que não possuem nomes de grande expressão, para que se consigam cadeiras, mesmo que com uma votação inferior à das legendas tradicionais.

O controle que o eleitor exerce é na urna, no momento de renovar ou não o mandato do seu representante. Esse juízo de valor é formado através do acompanhamento da atuação do parlamentar pela imprensa, redes sociais ou outros meios de divulgação. No entanto, seja em um cenário no qual o cidadão procura saber tudo sobre o partido antes de proceder com a sua filiação, ou em outro em que o eleitor procura se informar, usando todos os meios possíveis, da atuação do seu representante, pressupõem-se cidadãos conscientes do seu papel na consolidação do Estado Democrático de Direito, interessados com o processo democrático, o que a realidade não nos mostra, conforme leciona Salgado (2015, p. 89). Mas, a Constituição permite – e até nos impõe – essa suposição, ao assumir o ideal republicano.

5 PARTIDOCRACIA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Como já colocado, a Constituição Federal, ao impor como condição para criação de partidos a inclusão de regras de fidelidade em seus estatutos, estabelece que o mandato do parlamentar vem acompanhado de deveres políticos para com suas agremiações, que poderão expulsá-lo de seus quadros em caso de descumprimento do programa ou de decisões tomadas nas esferas de deliberação partidárias.

No entanto, em que pesem os partidos políticos possuírem papel de grande relevância em nossa democracia, atuando como ponte entre o candidato e o eleitorado, entre o povo e seus

representantes, esta ponte só existe por força de imposição legal, como condição de elegibilidade. Com o merecido respeito devido à nossa Suprema Corte, que já se posicionou sobre o tema da fidelidade partidária declarando que o partido é o detentor do mandato eletivo e não o parlamentar, este não foi o desejo dos constituintes de 1988. O tema da fidelidade partidária havia sido adotado pela Constituição anterior⁹ e debatido exaustivamente nas comissões técnicas quando da elaboração da nova Constituição; isto é, o dispositivo de perda de mandato não foi “esquecido”, ele foi retirado porque assim quiseram os constituintes. Nosso sistema político é, em geral, personalista, as pessoas votam em candidatos e não em partidos, é uma relação interpessoal e não pessoal-partidária.

Nosso desenho constitucional, ao eleger o princípio da liberdade para o exercício do mandato e ao adotar uma democracia deliberativa republicana, colocou nas mãos do representante e não do partido a titularidade do mandato eletivo. Mesmo que esse mecanismo não seja o ideal para nossa democracia, foi esta a vontade dos constituintes e é necessário aprender a respeitá-la, sob pena de alargarmos a Carta da República sempre que for conveniente em nome de uma moral circunstancial e nem sempre republicana.

Importa destacar que não basta a filiação partidária para que uma pessoa possa exercer seu direito fundamental de concorrer a um cargo eletivo e participar da vida política da sociedade como representante de seus pares. É preciso que o partido político aceite que ele concorra em seus quadros. Em tese, o candidato poria seu nome para concorrer em convenção e os filiados decidiriam, por meio de votação, quais candidatos representariam o partido no pleito. Ocorre que, infelizmente, em geral, v^írg os partidos não exercitam sua democracia interna e a convenção tornou-se (ou sempre foi) um/suprimir/fica mais enxuto mero instrumento formal, onde/em que/no qual os nomes que irão concorrer/concorrerão já chegam definidos, sem que haja nenhum tipo de deliberação entre os filiados. Logo, aqueles que não interessam ao partido, ou melhor dizendo/sugiro suprimir ou/ ou dizendo/ficaria melhor dizendo/ou melhor, aqueles/sugiro os que não interessam aos dirigentes partidários, em geral/sugiro geralmente/para não repetir, são excluídos da disputa, por não agregarem valor à chapa, especialmente/sugiro em especial/para não dar eco/ em casos de coligações proporcionais. Poucos são os partidos que praticam a democracia interna, possibilitando que todos/falta os/ seus filiados tenham chances de concorrer a um cargo eletivo, desde que consigam a aprovação de seus pares em convenção e comunguem do mesmo programa partidário.

⁹ Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: (...) V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152.

Para Mori (2017, p. 5),

Tais partidos deveriam ter processos democráticos internos, para a sua própria gestão, e processos de escolha de dirigentes e candidatos compatíveis com o seu ideário. Era esperado pelo legislador que os partidos políticos tivessem seus próprios tribunais de ética, capazes de assegurar a retidão de conduta de seus membros, especialmente aqueles escolhidos pelo partido, sob sua responsabilidade *in elegendo* e *in vigilando*, para exercer cargos públicos eletivos. Os partidos políticos seriam, pelo exemplo democrático e pelo espírito público de suas condutas, os balizadores da atividade política de toda a sociedade. Em um estado que se define constitucionalmente como Estado Democrático de Direito logo no art. 1.º da Constituição Federal, se haveria de pressupor que os partidos políticos fossem, eles próprios, regidos por regras internas de democracia. O que significaria rotatividade e alternância de poder no seu comando, transparência de todos os atos administrativos, eleições internas periódicas por voto secreto e acessível a todos os filiados, meritocracia na seleção de candidatos e responsabilização pelas condutas violadoras da ética e das leis de interesse público.

Se tudo funcionasse como pensaram os constituintes, quando os partidos exercessem sua democracia interna de forma a respeitar a opinião de todos os seus filiados, com eleições e mudanças reais nos seus cargos de direção, escolhendo pessoas que tivessem afinidade com seu programa, nosso sistema poderia ser bem melhor. Todavia, o que vemos são partidos que nada representam, nem ninguém, formando um emaranhado de siglas com um significado vago e não refletem nada nas atitudes de seus representantes, servindo apenas como barganha na formação das chapas, buscando nomes que tenham mais chance de ganhar a eleição em detrimento dos que estejam mais alinhados aos seus programas partidários. Trata-se de um verdadeiro jogo publicitário. Ganha quem tem mais apelo, interessa quem tem mais chances ou votos e a ideologia que fique apenas no plano utópico, servindo tão só para expulsar parlamentares que decidam tomar posições diversas daquelas acertadas muitas vezes em reuniões pouco republicanas.

Somente para ilustrar, em 2018 o Partido Ecológico Nacional (PEN) que, como o próprio nome diz, era agremiação voltada às causas ambientais, mudou seu nome para PATRIOTAS e seu programa, para receber o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, à época pré-candidato à Presidência da República. Ocorre que o deputado já era conhecido pelas suas ideias radicais com relação à sustentabilidade, sempre destacando a extração de minério em regiões de conservação ambiental como uma das soluções para o Estado aumentar sua arrecadação, o que acabou se confirmando durante seu mandato como presidente da República. O Jornal O Globo de 18/6/2013 publicou matéria destacando que o então deputado Bolsonaro entrou com um mandado de segurança na Justiça Federal a fim de obter autorização para a prática de pesca amadora na Estação Ecológica de Tamoios (Esec Tamoios), em Angra dos Reis, unidade de conservação federal de proteção integral, onde é proibido qualquer tipo de

intervenção humana; isto é, de uma hora para outra, um partido que nasceu com a bandeira ambiental, muda toda sua ideologia para patrocinar a candidatura de um dos nomes mais controversos da nossa política na atualidade e que jamais declarou qualquer simpatia ou afinidade pelas causas por ele defendidas. Ressalte-se que a tentativa de ter um candidato competitivo à Presidência da República, mesmo que à custa de renunciar a seu ideário, não deu em nada, uma vez que Bolsonaro acabou optando por sair candidato pelo PSL, hoje, União Brasil.

Nesse caso, como ficam os representantes do partido que se elegeram usando como bandeira a sustentabilidade? Como ficam os militantes que não compartilham das novas ideias do partido? Onde fica a fidelidade da agremiação para com seus representantes nas casas legislativas e com todos que se mobilizaram no intuito de colher as assinaturas suficientes à sua criação? Não há nenhuma outra resposta plausível, porque, na verdade, a única cabível é que não existe esse respeito das agremiações com seus filiados. Ao fim e ao cabo, o que prevalece são as decisões tomadas com a participação de poucos dirigentes, a portas fechadas, sem se exercitar a democracia interna, sem garantir o mezinheiro direito de participação dos seus filiados que, aliás, não parece fazerem muita conta disto, visto que pouquíssimas vezes se insurgem contra tais decisões.

Outro ponto que merece destaque é o número de parlamentares que mudaram de sigla quando da abertura da chamada janela partidária em março de 2016. Dos 513 deputados federais, 71 ou 13,8% mudaram de partido. Um dos casos que mais chamou atenção na época foi o do recém-criado Partido da Mulher Brasileira (PMB) que, após a janela, passou de vinte para apenas um deputado federal.

O que queremos demonstrar é que há, na verdade, a mera busca pelo poder. Ainda que essa não seja a razão de existir de toda agremiação política, mas o que temos hoje é apenas isso, o poder pelo poder, sem paixões ideológicas, sem democracia interna, cujas decisões importantes, via de regra, são tomadas pelas instâncias superiores, obrigando todos os filiados ao seu cumprimento, sob pena de serem expulsos. Todavia, é o que temos colocado em nosso desenho constitucional, ou seja, a obrigatoriedade de filiação a partido político para concorrer a cargo público eletivo e a necessidade de regras de fidelidade partidária nos estatutos, que possibilitem às agremiações a expulsão de parlamentares que não estejam cumprindo o programa ou que não votem de forma antagônica ao que foi deliberado pelos dirigentes partidários ou pelas lideranças nas casas parlamentares. Nesta quadra, ou aceitamos e

respeitamos o Texto Constitucional, exigindo que os partidos estabeleçam e pratiquem de fato sua democracia interna, ou concordamos com a ideia das candidaturas avulsas, prevalecendo a liberdade do parlamentar até os limites da lei, sem parâmetros estatutários. A respeito desta penosa escolha, não saberíamos dizer qual a mais distante da nossa realidade. O tempo dirá. Porém, acredita-se, a mais adequada ao nosso sistema político e eleitoral, visando uma interpretação sistêmica da nossa Constituição, seria a primeira.

Mas a falta de credibilidade dos partidos políticos frente à opinião pública e a crescente criminalização da política deixam cada vez mais evidente a grave crise de representatividade em que estamos atolados. A participação do eleitor se resume ao ato de votar a cada dois anos, deixando as decisões e os rumos da nação nas mãos de políticos profissionais, que nem sempre estão preocupados com o bem-estar da população, mas tão somente com a perpetuação de um projeto de poder, muitas vezes pessoal e, quase sempre, percorrendo caminhos não republicanos e até criminosos. Todavia, em que pesem todas as críticas que o modelo representativo brasileiro mereça, a vontade soberana dos eleitores nas urnas ainda é a maior arma democrática que a cidadania detém e nunca poderá ser posta de lado em nome de regimes totalitários e ditatoriais.

Max Weber escreveu que o partido político é uma associação que visa um fim determinado, seja objetivo, como a realização de um plano com intuítos ideais ou materiais, seja pessoal, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e os sequazes, ou então, voltado para todos esses benefícios conjuntamente¹⁰.

O caso é que, independentemente da conceituação do que seja um partido político em nosso ordenamento jurídico, os constituintes entenderam as agremiações partidárias como órgãos que colocariam em prática mecanismos de democracia interna, tanto que deram ao partido o monopólio absoluto em relação às candidaturas, direito fundamental num estado de direito como o Brasil.

As críticas ao sistema representativo são inevitáveis. A ponte candidato-partido político-eleitor é, sem dúvida, um dos principais mecanismos da nossa democracia. Todavia, ele é também um dos pontos que mais tem recebido críticas nos debates sobre a reforma política, quer pelo fim das coligações partidárias, pela implementação de cláusulas de desempenho ou das famigeradas candidaturas avulsas que, pouco a pouco, vêm ganhando

¹⁰ Weber *apud* Gonçalves (2005, p. 12).

espaço nos noticiários e, pasmem, em decisões de juízes eleitorais¹¹.

Como dito, o resultado de parte do processo eleitoral é hoje (ou sempre foi) um grande espetáculo, onde os dirigentes partidários escolhem os candidatos com maior competitividade, abandonando quase sempre o alinhamento com o programa partidário e, em casos extremos, mudando o próprio programa partidário para se adequar a algum nome. Importante destacar que, não raro, nesse processo, os filiados ficam à margem, sem nenhuma importância nas convenções partidárias, estando apenas de corpo presente para lotar um auditório e mostrar que seu partido tem força, como se estivesse indo para uma guerra.

Os partidos políticos, criados por vezes sem nenhuma bandeira definida, quando chegam ao poder, encontram grande dificuldade de executar seus programas. Nisso também reside a dificuldade do nosso eleitorado de votar num partido, e não, num candidato. Qual seria, por exemplo, a diferença entre os nossos partidos cristãos – Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Cristão (PSC) e Democracia Cristã (DC)? Absolutamente nenhuma, além das siglas e algumas palavras diferentes nos estatutos, mas que possuem o mesmo significado prático. Aliás, o que significam em termos ideológicos estas siglas?

O caso é, como saber quando a liberdade do parlamentar — que, enquanto titular do seu mandato por escolha constitucional e protegido pelo princípio da liberdade para atuação do mandato — será tolhida por conveniência de dirigentes partidários em decisões tomadas a portas fechadas por motivos, vez por outra, espúrios e pessoais, totalmente desvinculadas do bem-estar social?

Assim é que, resumir o parlamentar a mero reproduzidor da vontade partidária, sujeitando-o a reproduzir opiniões e votos tomados por seus pares em reuniões de líderes ou de dirigentes sem mandato, não nos parece democrático, especialmente, nesse momento de grande desprestígio e baixíssima representatividade dos partidos políticos que, desta forma, representam a todos por direito, e de fato, a ninguém.

Estes são os chamados partidos *catch-all*, que, em síntese, podem ser classificados como os que não têm ideologia definida, buscando atrair pessoas de vários grupos distintos. Em suma, querem tudo e nada ao mesmo tempo. Não representam ninguém e, portanto, deveriam ter bem maiores dificuldades no encontrar argumentos plausíveis para punir os representantes que desobedecessem a seu programa partidário.

¹¹ Ver: PET 25-54.2017.6.09.0132 – APARECIDA DE GOIÂNIA – GO. PROTOCOLO: 28450/2017. REQUERENTE: MAURO JUNQUEIRA. ADVOGADO: Ciro Augusto Cubas Brios, OAB/DF 53.315. REQUERIDO: UNIÃO FEDERAL.

Os partidos, assim como o Direito, não conseguem acompanhar as mudanças sociais *pari passu*. As agremiações, ao insistirem em manter os mesmos grupos na direção e ao não fortalecerem seus instrumentos de democracia interna, acabam afastando ainda mais o eleitorado pelo interesse na política, fracionando os votos em partidos que negam a política tradicional ou em grupos que pregam o fim desta política, seja lá o que isso signifique.

Em recente pesquisa feita pelo IPEC, partidos políticos e o Congresso Nacional ocupam as últimas posições no *ranking* de confiança dos brasileiros nas instituições, com 34% e 40% respectivamente, embora esse índice seja o maior já conquistado por essas instituições nos últimos 15 anos. Esses dados refletem a grande desconfiança em relação à classe política e suas respectivas agremiações partidárias, provavelmente, diante da ausência de compromisso delas com seus programas, mantendo-se ao bel-prazer de seus dirigentes ou de seus líderes nas casas legislativas, reduzindo os parlamentares a seus meros porta-vozes.

6 CONCLUSÃO

A escolha dos nossos constituintes de 88 foi por parlamentares com liberdade para atuarem, para exercerem seus mandatos sem interferência de forças externas que lhes suprimissem opiniões, votos e iniciativas, dentro dos limites impostos pelo nosso princípio republicano, consagrando como preceito constitucional estruturante da liberdade para exercício do mandato. Também foi vontade dos nossos constituintes que os partidos políticos estabelecessem normas de fidelidade partidária em seus estatutos, com vistas a punir seus filiados, detentores ou não de mandatos, que descumprissem o programa do partido ou as decisões tomadas pelas instâncias partidárias.

Ocorre que, quando o constituinte estabeleceu tais premissas, ele o fez pressupondo um eleitor informado, participativo e consciente do seu papel como cidadão, que procura se inteirar da atuação do seu parlamentar para poder julgá-lo nas próximas eleições com a renovação ou não do seu mandato. Também levou em consideração que os partidos seriam criados com posições bem definidas, com ideologias próprias, por fim, pensando em um cidadão que, antes de se filiar, buscaria partidos que expressassem seu pensamento. O constituinte, ao ceder a partidos políticos o monopólio das candidaturas, colocou nas mãos das agremiações um dos direitos fundamentais mais importantes num Estado Democrático de Direito, qual seja, o de o cidadão poder participar ativamente da vida política de sua comunidade, colocando seu nome à disposição de seus pares numa disputa eleitoral. Quando

fez essa opção, o constituinte imaginou os partidos políticos como associações que colocariam em prática, acima de tudo, sua democracia interna, permitindo que todos os filiados tivessem vez e voz, seja de forma direta ou por meio da eleição de delegados que os representariam nas instâncias superiores dos partidos. Todavia, a realidade não é essa. Os partidos estão cada vez mais distantes da sociedade, especialmente nesse momento de criminalização da política. As decisões são tomadas a portas fechadas, com a participação dos nomes que estejam mais próximos do núcleo central do poder partidário, deixando filiados, militância e muitos representantes, em especial deputados estaduais e, principalmente, vereadores, que estão distantes do órgão dirigente nacional, completamente à margem dos processos de decisão.

Não há nem mesmo rotatividade no comando das siglas, exigência do nosso modelo republicano, permanecendo os mesmos políticos profissionais no poder, ou aqueles dirigentes que não ocupam cargos eletivos, mas sempre fazem parte da Administração Pública em cargos de indicação do partido. Obviamente, não criticamos aqui a forma como os partidos que dão sustentação ao governo serão contemplados na composição dos cargos. Essa é uma prática comum do nosso sistema de presidencialismo de coalisão e é perfeitamente aceitável que os partidos que disputaram juntos o processo eleitoral, por intermédio de coligações, por exemplo, possam todos dar sua contribuição na Administração. O caso é que não há divisão do poder dentro das siglas, não raro perpetuando um projeto pessoal de poder ou de um grupo.

É notório que, em muitos contextos, partidos políticos optam por não realizar eleições para seus diretórios municipais e estaduais, preferindo a nomeação de comissões provisórias. Esta prática, frequentemente criticada, pode ser vista como um mecanismo para perpetuar certos caciques políticos no poder do partido. Ao evitarem eleições internas, esses partidos limitam a participação democrática de seus membros e mantêm o controle nas mãos de um grupo restrito de líderes. Tal centralização pode comprometer a pluralidade de vozes e os interesses dentro do partido, além de enfraquecer a própria essência democrática que deveria ser o alicerce de tais organizações. Esta abordagem, por vezes, reflete uma resistência a mudanças e à renovação política, dificultando a emergência de novas lideranças e visões dentro do espectro partidário.

No cenário colocado, é possível diagnosticar que a fidelidade partidária é uma via de mão única. Os partidos podem exigir de seus filiados, especialmente dos que ocupam mandatos eletivos, determinadas posições, sob pena de serem expulsos de suas agremiações, mas estes não podem exigir dos seus partidos conduta semelhante. Os partidos mudam seus programas ao bel-prazer dos seus dirigentes para abrigar nomes, ou tomam decisões a portas lacradas em reuniões de lideranças, fechando questões com promessas nem sempre republicanas, impondo

suas vontades a seus filiados, para que votem de acordo com a conveniência das instâncias superiores do partido.

Em que pese comungarmos da mesma posição que a da professora Eneida Desiree Salgado (2015) de que a exigência de fidelidade ao programa e às decisões do partido não configure mandato imperativo, é preciso estar atento às consequências da expulsão de um parlamentar de seu partido político. Apenas para ilustrar nosso ponto de vista, embora o deputado Hissa Abrahão (PDT) não tenha sido expulso do partido, caso tivesse recebido esta punição, perderia a oportunidade de concorrer ao cargo de prefeito de Manaus, uma vez que já havia expirado o prazo de filiação. Não só isso, é preciso que se leve em consideração que os deputados estaduais precisam do apoio de prefeitos e que, ao trocarem de partido, podem perder importantes bases eleitorais, culminando com sua derrota nas urnas. Logo, a expulsão de um parlamentar de sua agremiação, ainda que não seja uma sanção tão grave como a perda do mandato eletivo, deve ser encarada com todas as suas possíveis consequências para a vida política do parlamentar.

O caso é que hoje a liberdade do parlamentar é um mito, já que este se vê preso a decisões partidárias que são tomadas muitas vezes sem seu consentimento, ferindo, inclusive, o estatuto do partido para satisfazer desejos dos dirigentes.

Em tempos de criminalização da política, da proliferação de partidos *catch-all* e do surgimento de políticos *outsiders*, que negam a política e se colocam como gestores, talvez estejamos diante da necessidade de encontrar instrumentos legais para regular a relação partido político-filiado, especialmente no que se refere à questão da fidelidade partidária e da possibilidade de expulsão dos parlamentares que se manifestem de forma contrária ao programa partidário ou às decisões das instâncias superiores de sua grei. Esta é, sem dúvida, uma abordagem melindrosa, que nos remete à tênue linha entre direito e política, que nem sempre é visível, muito menos fixa. Como bem colocou Salgado (2015, p. 88), não parece democrático regulamentar intensamente a arena política, tampouco se mostra satisfatória a “autorregulação do mercado político”.

Não nos parece que a classe política e, especialmente, os partidos políticos, conseguirão, em curto prazo, recuperar a confiança da sociedade. Manter nas mãos das agremiações partidárias o poder de titularizar o direito fundamental de ser candidato, de participar ativamente da vida política em sociedade, sem nenhum controle para que este, após eleito, seja expulso do partido sempre que suas opiniões forem de encontro ao programa partidário ou às decisões tomadas pelos seus dirigentes sem instrumentos de democracia

interna, não parece ser a melhor opção para nossa democracia. Portanto, caso esta regulação não aconteça, a liberdade para atuação do mandato poderá ser apenas aparente.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 235.

BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para democracia direta. *Revista da OAB*. Brasília. v. 26, n. 62, p. 57-67, jan./jun. 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRITTO, Luís Navarro de. O mandato imperativo partidário. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 20, n. 77, p. 253-258, jan./mar. 1983. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181395>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, ano 3, n. 7, jul./dez. 2013.

GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6818>. Acesso em: 29 jan. 2018.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. rev. ampl. Coimbra: Coimbra Ed., 1993. v. 4.

MORI, Celso Cintra. Candidato sem partido. *Migalhas*, 23 out. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/267657/candidato-sem-partido>. Acesso em 29 jan. 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira *et al.* *Relatório ICJ Brasil: 1º semestre / 2017*. São Paulo: FGV, 2017. Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017.

RAMOS, William Junqueira. O mandato imperativo. *Conteúdo Jurídico*, 18 jan. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33598/o-mandatoimperativo>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da. *Representação, informação e deliberação no processo legislativo*

estadual. 2010. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ROLLEMBERG, Gabriela. A expulsão como causa de pedir da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. *Os constitucionalistas*, 4 maio 2012. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria> Acesso em: 29 jan. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TEIXEIRA, Mateus. Juiz libera candidatura sem partido para advogado que quer ser eleito em 2018. *Consultor Jurídico*, 24 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/juizlibera-candidatura-avulsa-advogado-eleicao-2018/>. Acesso em: 29 jan. 2018.

TOLEDO, José Roberto de. Confiança em instituições políticas bate recorde, aponta Ipec. *Uol*, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jose-roberto-de-toledo/2023/07/19/confianca-em-instituicoes-politicas-bate-recorde-segundo-pesquisa-ipecc.htm>. Acesso em 10 de out. 2023.

