



FIDELIDADE PARTIDÁRIA

INSTRUMENTO EDIFICADOR DE NOVAS PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS

Alceu José Cicco Filho

Party Fidelity: An Instrument to Construct New Constitutional Perspectives

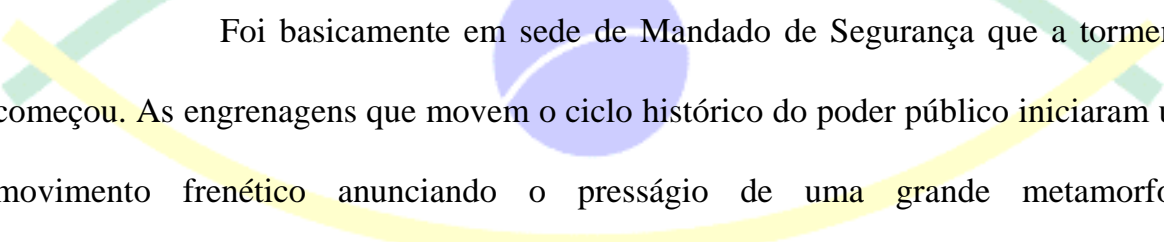
Resumo: O presente artigo, alicerçado nas normas e princípios que regem o Direito Constitucional, possui como finalidade precípua analisar os efeitos refletidos no ordenamento jurídico pátrio após a recente manifestação do STF em sede de Mandado de Segurança a favor da Fidelidade Partidária. Em vista disso, buscar-se-á demonstrar que a consagração dessa rígida disciplina partidária servirá *in futurum* de alicerce para a construção no arcabouço constitucional brasileiro do instituto conhecido no Direito Eleitoral Americano por *Recall*, aprimorando, por conseguinte, o *hall* constitucional pátrio que versa a respeito dos mecanismos de iniciativa popular. Por fim, cabe mencionar que a estruturação e o desenvolvimento desse artigo fincam-se no tripé doutrina, legislação e jurisprudência.

Palavras-chave: Fidelidade Partidária - Iniciativa Popular – *Recall* - Reforma Política – Soberania Popular.

Abstract: This article, supported on norms and principles that reign the Constitutional Law, has as a purpose to analyze the reflected effects on the Brazilian juridical system after the Supreme Federal Court recent manifestation in favor of the Party Fidelity. In this sense, will be demonstrated that the formation of

this severe party discipline will provide *in futurum* a way to build in the Brazilian legal structure an institute that the American Electoral Law has known for a long time called *Recall*, which as a consequence, will improve and increase the national tools of popular initiative. Finally, it is also relevant to mention that the structure and development of this article are based on doctrine, legislation and jurisprudence.

Key-Words: Party Fidelity – Political Reform - Popular Soberany –
Popular Initiative - Recall



Foi basicamente em sede de Mandado de Segurança que a tormenta começou. As engrenagens que movem o ciclo histórico do poder público iniciaram um movimento frenético anunciando o presságio de uma grande metamorfose institucional: a rediscussão da Fidelidade Partidária.

Quiçá por até o final da década de 1960 haver um número ínfimo de parlamentares almejando a troca de partido, o fato é que nem a Constituição do Império, tampouco as Constituições da República de 1891, 1934, 1937 e 1946 pensaram na possibilidade de instituir a fidelidade partidária como elemento constitucional.

Contudo, foi com o advento da Carta de 1967 em seu artigo 149, inciso V, que o brilho da inovação revelou a disciplina partidária, mas tão-somente com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 ousou-se falar em *status* constitucional ao instituto da fidelidade partidária:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias 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 legenda foi eleito.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 11 à Carta Política de 1967 trouxe em seus dispositivos uma visão menos extremista e mais samaritana sobre a indisciplina partidária, dispondo uma breve exceção à perda do mandato, isto é, tal fato não se aperfeiçoaria se a saída do parlamentar se desse para participar como fundador na constituição de novo Partido. A História nos traduz que um dos maiores exemplos dessa ressalva constitucional foi o Senador Tancredo Neves, bem como o Deputado Magalhães Pinto, constituindo o então Partido Popular.

Em 1985 uma nova Emenda à Constituição de 1967 subtraiu do texto constitucional a fidelidade partidária em sua plenitude, ressurgindo, sem embargo, no § 1º do art. 17 da atual Carta Magna:

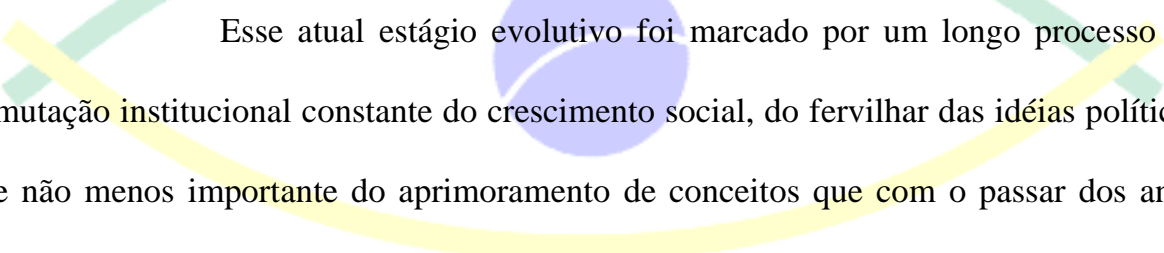
É assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.

É, portanto, com o advento desse dispositivo que surge toda a discussão acerca da temática que ora se propõe a analisar. Não há qualquer previsão a respeito de sanções, como a perda de mandato, para aqueles que violam, deturpam e não simpatizam com os princípios doutrinários, com o programa do partido ou às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção da agremiação sob cuja legenda o agente político se elegeu. Como consequência, o resultado é a diminuição ou até mesmo a quebra da legitimidade e o afastamento da soberania popular, inviabilizando a construção de critérios que busquem aferir uma compatibilidade entre os interesses dos eleitores e os defendidos no Congresso brasileiro.

Deste modo, tendo em vista as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, bem como as recentes manifestações do TSE e STF sobre o tema em tela, quais são as perspectivas constitucionais para a Fidelidade Partidária nos próximos anos? Seria o amanhã ainda incerto se houvesse mecanismos capazes de barrar este intercâmbio eloqüente de parlamentares? Ademais, como alcançar a mutação constitucional almejada sem ofender o pluralismo político, princípio este

norteador de todo o regramento constitucional?

A priori, faz-se necessário explanar, de forma sucinta, alguns dos princípios basilares do sistema representativo brasileiro. A Constituição Federal consagra em seu art. 1º, parágrafo único, que o poder provém do povo, exercendo-o ora de forma indireta, por meio de seus representantes, ora de forma direta, quando há a utilização dos mecanismos de participação popular elencados no art. 14 e respectivos incisos da Lei Maior.



Esse atual estágio evolutivo foi marcado por um longo processo de mutação institucional constante do crescimento social, do fervilhar das idéias políticas e não menos importante do aprimoramento de conceitos que com o passar dos anos tornaram-se obsoletos, desencadeando a necessidade, por parte das grandes democracias contemporâneas, de outorgar ao parlamentar um mandato com o escopo de espelhar no Congresso os interesses e clamores emanados do seio da coletividade. Um regime representativo, portanto, é aquele em que “os governantes ou parte deles exercem seu mandato não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua

qualidade de representantes”¹ ou, nos dizeres de Friedrich Glum, quando os fins transcendem os interesses individuais.

Nessa acepção é que Carl Schmitt afirma que não há Estado sem representação, já que nenhum Estado existe sem forma estatal. Conforme seu raciocínio, perante uma soberania haverá sempre agentes aptos a dizer *L'État c'est nous*, ou seja, nós somos o Estado.

A representação supramencionada é exercida por intermédio do mandato eletivo, sendo imperioso esclarecer preliminarmente a grande discussão doutrinária acerca de sua natureza jurídica, ou seja, se facultativo ou imperativo. Ensina J. Nepomuceno Silva que no mandato facultativo o agente pode atuar em consonância com suas convicções, cabendo-lhe a escolha dos meios para o bom cumprimento ou execução de suas atribuições, ao passo que no mandato imperativo é o mandante que delimita a forma, os meios, como também os modos da execução e do

¹ MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. **Curso de Direito Constitucional**. S. Paulo: Forense Universitária, 1991. P. 487.

cumprimento do mandato.²

O mandato facultativo, inserido primeiramente na Constituição francesa em 1791, ganhou em Sieyès seu fundamento, vez que suas teses patrocinam a liberdade e autonomia do representante no exercício da função pública. Deputados seriam representantes de toda a coletividade a contrário *sensu* da representação local, pontual de alguns setores da polis, assim tem-se que “Os representantes não serão representantes de cada Departamento, mas de toda a Nação, não podendo nenhum Departamento conferir qualquer mandato”³. Nessa acepção, Bobbio afirma que “o representante, uma vez eleito, rescinde a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor, e deve ocupar-se dos assuntos gerais do país, donde, por conseguinte, não pode ser revogado por não ter executado as ‘instruções’ daqueles que o elegeram” (BOBBIO, 2000, p. 462).

A História narra que a presença do mandato imperativo, em um primeiro momento, serviu de esboço para se firmar renovados conceitos, novos dogmas e paradigmas, mas que com a nítida evolução social, o mandato imperativo se

² SILVA, J. Nepomuceno. **A Importância do Instituto da Fidelidade Partidária na Reforma Política Brasileira**, IN Revista do Instituto de Advogados de Minas Gerais, nº.11 Jan./Dez. 2005. P. 31.

³ CONSTITUIÇÃO FRANCESA. Título III, cap. I, seção III, art. 7º.

esvaiu dando lugar cada vez mais ao mandato facultativo, preponderando a total independência do representante no exercício de suas atribuições. Todavia, o que se nota, face as incessantes transformações político-sociais, é um novo e redefinido período de transição, tempo em que essa nova trajetória se apresenta como fato modificativo, anunciando o presságio que nas palavras de Paulo Bonavides se traduz no retorno ao mandato imperativo:

As tendências contemporâneas da sociedade de massas se inclinam a cercear as faculdades do representante, jungi-las a organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesses e fazer o mandato cada vez mais imperativo. Essas tendências têm apoio teórico nos fundamentos da representação concebida segundo a regra da "identidade", que em boa lógica retira ao representante todo o poder próprio de intervenção política animada pelos estímulos de sua vontade autônoma e o acorrenta sem remédio à vontade dos governados, escravizando-o por inteiro a um escrúpulo de 'fidelidade' ao mandante. É a vontade deste que ele em primeiro lugar se acha no dever de 'reproduzir', como se fora fita magnética ou simples folha de papel carbono.⁴

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 218.

A soberania brasileira, até recente manifestação do Supremo Tribunal Federal, possuía nitidamente como tradição político-constitucional o mandato facultativo ou livre, pois em sendo o voto cada vez mais pessoal que partidário, torna-se fácil testemunhar além do descumprimento das instruções do partido pelo representante, a incessante troca da agremiação partidária. Em Portugal, entretanto, a realidade política é diversa.

Nas terras de Vera Cruz, onde a governabilidade tem ocorrido graças a coalizões devido ao baixo índice da bancada governista, é de extrema importância, para que haja a estabilidade institucional, que os membros alcançados por um determinado partido quando do processo eleitoral seja mantido no decorrer da legislatura. Logo, a troca de partidos não somente sujeita o candidato à censura e demissão, mas, nessa conjuntura, o imobiliza, comprometendo o funcionamento de todo o sistema semi-presidencialista.⁵

No Brasil, entretanto, até recentemente a cultura era radicalmente

⁵ LOPES, Maurício Caldas. **Algumas Reflexões sobre a fidelidade partidária**. In Fórum Administrativo. Ano 7, nº. 78, 2007, P. 28.

distinta das Terras Lusitanas. Inúmeros foram os acórdãos proferidos pelo STF e TSE⁶ no sentido de que a infidelidade partidária não era pressuposto válido para desencadear conseqüências gravosas como a perda do mandato. Corroborando com esse raciocínio, o TSE, em 1989, proferiu a decisão 10.998 em que sua ementa diz “Situação do filiado eleito por partido e que posteriormente cancela essa filiação. Manutenção do mandato”. Mais adiante, em 1994, a mesma corte no processo 11/93 consagrou no seu *hall* de jurisprudências o entendimento segundo o qual “Suplente de Vereador que, eleito por um partido, deseja se filiar a outro, não ocorrerá a perda da vaga adquirida por meio da legenda anterior. Não há mais perda do mandato representativo por ato de infidelidade partidária no sistema constitucional de 1988”.

A partir deste entendimento, é possível desprender que a Carta Política de 1988 não recepcionou os dispositivos das Constituições anteriores que previam, de algum modo, sanções aqueles que migrassem de partidos após a eleição, distanciando-se, pois, da agremiação partidária a qual pertenceu quando do período pré-eleitoral. Entretanto, limitou-se por assegurar aos partidos políticos a autonomia necessária para legislarem acerca da instituição de normas de fidelidade e disciplina

⁶ No mesmo sentido, TSE processo n°. 8.535 em 3/4/1990; Recurso contra Diplomação n°. 3.090 em 20/09/1997; Mandado de Segurança n°. 356/99 em 30/11/1999.

partidárias em seus estatutos.⁷

Cabe mencionar que tampouco se preocupou o Constituinte por estabelecer dispositivos semelhantes aqueles consagrados na Lei nº. 5682/71 relativos à perda do mandato por infidelidade partidária, ocasionando mais que um obscuro vazio sobre a matéria, mas servindo de instrumento estimulador para que o desrespeito e a desatenção à agremiação partidária se perpetuasse sem qualquer resquício de sensibilidade e lealdade à *vox populi*.

Solidário a estes julgados, o STF na década de 90, ousou quando alargou essa compreensão, abarcando também os suplentes dos detentores de mandato:

Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato

⁷ O Estatuto dos Democratas, em seu art. 96, prevê que “Os filiados, especialmente os membros de órgãos partidários, mediante a apuração em processo regular em que lhes seja garantida ampla defesa, ficarão sujeitos às medidas disciplinares, quando ficar provado que são responsáveis por:

a) infração de dispositivos do Programa, do Estatuto, do Código de Ética, ou **desobediência à orientação política** fixada pelo órgão competente; b) **desobediência às deliberações e às diretrizes regularmente tomadas em questões de interesse partidário**, inclusive pela Bancada a que pertencer o Senador, o Deputado Federal, o Deputado Estadual ou o Vereador; c) **infidelidade partidária**, nos termos da legislação pertinente e deste Estatuto; **Parágrafo único - O filiado que, eleito pela legenda do Democratas, vier a se desligar do Partido durante o exercício do mandato, cometerá ato de infidelidade partidária e ficará sujeito ao pagamento de multa em valor que será fixado mediante Resolução da Comissão Executiva Nacional. (grifo nosso).**

diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes.⁸

Do mesmo modo, já em 2004, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, asseverou-se no Mandado de Segurança 23.405 que há impossibilidade de perda de mandato parlamentar, no que tange à infidelidade partidária, visto que tal hipótese não está elencada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. Assim, utilizando-se de uma interpretação literal perante o arcabouço constitucional, optou-se por consolidar a tese restrita à legalidade. Uma vez ausente dispositivo que versasse acerca da matéria de forma expressa, não caberia uma interpretação extensiva do texto constitucional.

Essa cultura fortemente arraigada, contudo, sofreu recentemente uma grande mutação, pois de acordo com Cristian Klein “a palavra de ordem que nos anos 60 havia sido revolução e nos anos 80 foi redemocratização, hoje é, cada vez mais,

⁸ Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.927. Relator: Ministro Moreira Alves.

reforma”⁹. Com fulgor e lucidez, o Tribunal Superior Eleitoral exteriorizou em março de 2007 uma grande evolução, um movimento vanguardista que pode ser compreendido no voto do Ministro relator Cesar Asfor Rocha quando da Consulta nº 22.526 formulada pelo Partido da Frente Liberal¹⁰:

Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tomado 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.¹¹

O entendimento do ministro Cesar Asfor é basicamente o de

⁹ KLEIN, Cristian. **O Desafio da Reforma Política – consequência dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. P. 15.

¹⁰ Tal consulta indagava: “Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”. O Tribunal, por maioria, respondeu positivamente a Consulta, na forma do voto do relator.

¹¹ Serviram como *leading case* STF - MS 20927/DF; STF - MS 23405/GO; STF - ADI-MC 1063/DF.

diferenciar normas de Direito Público e Privado, isto é, apesar da nossa Constituição não abordar a matéria de forma profunda, detalhando com precisão o instituto da fidelidade partidária, aquilo que nela não está previsto conseqüentemente não pode ser realizado. O Estado, portanto, isso entendido também os agentes políticos, deve buscar pautar todas as suas ações em consonância com as matérias previstas no nosso regramento constitucional. Assim:

(...) o raciocínio jurídico segundo o qual o que não é proibido é permitido, somente tem incidência no domínio do Direito Privado, onde as relações são regidas pela denominada licitude implícita, o contrário ocorrendo no domínio do Direito Público, como bem demonstrou o eminente Professor Geraldo Ataliba (Comentários ao CTN, Rio de Janeiro, Forense, 1982), assinalando que, nesse campo, o que não é previsto é proibido.¹²

O objetivo precípua foi buscar edificar um sistema de rígida disciplina partidária, impondo ao parlamentar a perda do mandato caso venha a se filiar a partido diverso daquele pelo qual se elegeu. Esse raciocínio ganhou ainda mais visibilidade e notoriedade após o recente, mas não tímido julgamento do STF no Mandado de Segurança 26603.

A Suprema Corte, após ter sido convocada a analisar os mandados de

¹² Tribunal Superior Eleitoral, Resolução 22.526, Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha.

segurança impetrados por PSDB, DEM e PPS, buscou desconsiderar não somente todo o entendimento de outrora, mas permitiu, por intermédio da ressurreição da fidelidade partidária, o vislumbramento de um novo amanhã político-constitucional: o resgate da soberania popular e da legitimidade institucional. Os referidos *writs* versavam sobre o mesmo objeto, isto é, buscaram os partidos avocar para si a legitimidade do mandato, preponderando no julgamento da questão o entendimento segundo o qual “a obrigação da filiação partidária significa que a origem da representação popular está indissolúvelmente ligada aos partidos políticos”¹³.

Antes desse fato, contudo, ainda no julgamento da Adi 1351 de dezembro de 2006, acerca da Cláusula de Barreira, o Ministro Relator Marco Aurélio sinalizou a favor da fidelidade ao partido, asseverando que: “Surge incongruente assentar a necessidade de o candidato ter, em um primeiro passo, o aval de certo partido e, a seguir eleito, olvidar a agremiação na vida parlamentar. O casamento não é passível desse divórcio”¹⁴. No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes explanou que havia “uma imperiosa necessidade de mudança na jurisprudência sobre a

¹³ Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Alberto Direito no Mandado de Segurança nº. 26603 sobre a relatoria do Ministro Celso de Melo.

¹⁴ MATSUURA, Lílian. **Punição aos infiéis**. Em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/54222,1>

fidelidade partidária, porquanto a troca de partido representa uma evidente violação à vontade do eleitor e um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos.”¹⁵

Ficou nítido, portanto, os caminhos percorridos pelo constitucionalismo brasileiro no que diz respeito à Fidelidade Partidária, nunca sendo em demasia rememorar que somente após vinte anos da promulgação da atual Carta Política brasileira deu-se um posicionamento favorável à rigidez partidária. Falar, portanto, de Fidelidade Partidária não mais faz parte do campo utópico, mas pertence à razão.

Deste modo, após tardia consagração pela Corte Suprema desse entendimento, resta-nos indagar acerca das possíveis conseqüências ocasionadas por ele ao nosso futuro institucional.

É cediço que um dos inúmeros resultados que se alcançará será a grande e esperada aproximação entre partido e representante, em que neste particular a lealdade aos projetos e propostas realizados no período pré-eleitoral será respeitada,

¹⁵ MATSUURA, Lillian. **Punição aos infiéis**. Em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/54222,1>

compatibilizando o interesse dos eleitores com aqueles defendidos no Parlamento brasileiro. Deste modo, há que se falar em resgatar a legitimidade do sistema.

Outro aspecto a ser considerado é o de que o candidato terá de construir uma história sólida dentro do seu partido e, por sua vez, as agremiações partidárias exigirão posturas cada vez mais éticas, pautadas na disciplina partidária e na rígida obediência aos princípios e programa do partido pelos seus membros. Essa tese justifica-se, pois tendo em vista que é elemento essencial a filiação ao partido para que haja a candidatura, não pode o agente político furtar-se a responsabilidade de, após eleito, olvidar de todo o compromisso antes firmado perante a agremiação política.

A posteriori, tem-se também o fato do povo buscar refletir com maior cautela e zelo a respeito da ideologia partidária, pois simples será o acompanhamento da história política de um candidato que não troca de partido e segue uma linha definida e concreta. Por derivação, pode-se também inferir que a massa de eleitores gradativamente se tornará politizada, conhecerá detalhadamente cada partido e os interesses que representa.

No entanto, cobrança e participação popular ativa são os resultados

superficiais ocasionados com a consolidação da Fidelidade Partidária. O que se espera para o futuro é um avanço imensuravelmente mais arrojado. O novo entendimento do STF, consagrando a Fidelidade Partidária no nosso sistema jurídico, servirá de alicerce para a futura construção e implantação na Carta Magna brasileira do que o Direito Eleitoral americano há muito conhece por *Recall*.

Burdeau entende que a brevidade dos mandatos, o sufrágio universal e a organização da opinião pública são fatores relevantes que incentivam a sociedade rumo ao exercício de um controle efetivo sobre a ação dos representantes, condicionando-os a acolher os anseios, aspirações, tendências e necessidades daqueles que compõem a Polis.¹⁶ Assim, somado aquele hall de mecanismos *pro-societatis* em Burdeau, o *Recall* nasce com basicamente duas funções de destaque: a de reforçar a soberania popular, vigorando-a na medida em que confere ao povo o condão de retirar do Congresso o

parlamentar cujas ações vão contra o clamor social e, conseqüentemente, revela-se

¹⁶ APUD GARCIA, Maria. **OS PODERES DO MANDATO E O RECALL**. Revista dos Tribunais: São Paulo. Ano 13, JAN/MARC, 2005. P. 34

como mecanismo legitimador do poder, do “Estado Leviatã”.

Nas palavras de Meirelles Teixeira, a instituição do *Recall* como dispositivo integrante do nosso sistema constitucional manifesta-se de maneira imperiosa, pois:

O elemento representativo, que era o ‘democrático’ ao tempo do absolutismo, é hoje o elemento ‘não democrático’, na democracia moderna. Frente ao monarca absoluto, o Parlamento aparece como se fosse o povo; frente ao povo, entretanto, na democracia moderna, o Parlamento aparece como a negação da democracia. É por isso que Rousseau já aceitava a representação como ‘mal menor’, procurando corrigi-la com o mandato imperativo, o *referendum*, etc.¹⁷

Utilizado na idade moderna na União Norte Americana e Europa, o *Recall*, contudo, apresenta suas origens mais remotas na Grécia e Roma antiga. Como instituto da democracia participativa, é um meio pelo qual possui o eleitor insatisfeito com o seu representante, isto é, infeliz com os resultados por ele obtidos, de extraí-lo da esfera parlamentar. Nesse particular, quando indagada acerca das eleições de 2003 no Estado da Califórnia, onde se deu a destituição por meio do *Recall* do governador do Partido Democrata Davis Gray, Tereza Cruvinel afirmou:

¹⁷ APUD GARCIA, Maria. **OS PODERES DO MANDATO E O RECALL**. Revista dos Tribunais: São Paulo. Ano 13, JAN/MARC, 2005. P. 32.

O episódio traz um alento ao futuro da democracia, consolidando o *Recall* como a instituição do arrependimento eleitoral, ao permitir a revogação do mandato de governantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Ah, se ele chega ao Brasil um dia...¹⁸

De toda sorte, Nelson de Sousa Sampaio ensina que:

Nos primórdios do regime representativo, que se situam na Idade Média, os eleitos estavam vinculados estreitamente aos eleitores através de instruções, consignadas em cadernos, os *cahiers* que na França perduraram até a Revolução de 1789. Quando os Deputados mostravam-se infiéis a esse ‘mandato imperativo’, podiam ser revogados pelos eleitores. Depois de desaparecido o mandato imperativo, com a implantação do sistema representativo moderno, a revogação popular de mandatos reapareceu como instituto de governo semidireto, ou seja, aquele que procura aumentar a participação e o controle do povo sobre os governantes. A primeira forma dessa revogação é a **destituição de todos os membros do Parlamento** pelo eleitorado. Representa uma dissolução popular do Parlamento, sendo conhecida sob o termo alemão de *Abberufungsrecht*. Vemo-lo em alguns Cantões da Suíça, no *Leichtentein*, e em Estados-Membros da Alemanha Federal, onde o instituto já era conhecido desde a República de *Weimar*. A forma de eleição para destituir **titulares individuais** de cargos surgiu na América do Norte com o nome de *Recall* onde existe em diversos dos seus Estados e em grande número de governos locais.

Usado mais freqüentemente para revogar o mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, o *Recall*, em alguns Estados-Membros da União

¹⁸ CRUVINEL, Tereza. Artigo publicado na coluna “Panorama Político” no Jornal “O Globo”, do dia 9 de outubro de 2003.

norte-americana, também pode ser manejado contra funcionários administrativos e até contra juízes. Na União Soviética e em várias ‘democracias populares’, ele é adotado contra membros dos corpos legislativos. No Brasil, o *Recall* foi previsto na Constituição gaúcha de 1891 (art. 39) para deputados estaduais, enquanto a Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) o admitiu para ‘conselheiros’ municipais (art. 27)”¹⁹

Nesse contexto, determinados sistemas constitucionais que possuem a democracia semidireta como princípio basilar, instituíram no arcabouço constitucional local mecanismos peculiares de ação efetiva para que o povo – titular do poder Constituinte Originário – tivesse controle sobre as autoridades, concedendo-lhe o condão de por termo ao mandato eletivo do parlamentar, antes, obviamente, do término do respectivo prazo legal. Esse instrumento, no entendimento de Bonavides, vem consubstanciado no chamado direito de revogação, assumindo duas modalidades: o *Recall* e o *Abberufungsrecht*.

O *Recall*, ao contrário do *Abberufungsrecht*, é meio de revogação pontual, específico e individual. Confere competência ao eleitorado a destituir agentes políticos cujo comportamento, por diversos motivos, não esteja indo de encontro às perspectivas dos membros que compõem aquela soberania. Uma determinada

¹⁹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Eleições e Sistemas Eleitorais**. Revista Paraná Eleitoral, nº. 07 1988.

proporção da sociedade, em geral a décima parte do corpo de eleitores, elabora uma *petition* incluindo as acusações contra aquele que decaiu da confiança popular, solicitando a sua substituição ou que seja este intimado a fim de que se demita do exercício de seu mandato.

Como dados concretos, doze dos Estados-membros da União americana aplicam o *Recall*, onde há mais ênfase na esfera municipal, aproximadamente adotado em mil municípios, do que na estadual. A Constituição de *Weimar*, em seu artigo 71, do mesmo modo fazia referência à destituição do Presidente do Reich através de votação popular, consagrando-se também na antiga União Soviética o direito de revogação presente no artigo 105 de sua Constituição:

O deputado tem a obrigação de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a dos soviets. O deputado que não se mostre digno da confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas pela lei.

Deste raciocínio nota-se a instituição de uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Estes ficavam

vinculados a prestar conta aos eleitores acerca de todos os trabalhos prestados, podendo ter o mandato revogado a qualquer momento. Vale salientar que inúmeros foram os países do antigo Bloco Socialista que seguiram o exemplo da União Soviética, ainda perdurando-o na Constituição Cubana em seu Art. 85²⁰.

No caso brasileiro, o acolhimento do *Recall* ocorreu com o advento da República, conferindo aos Estados-membros, por meio do princípio federativo, a autonomia necessária para que legislassem no âmbito e nos limites relativos à jurisdição local. Nesta esfera político-constitucional, as antigas Constituições Estaduais goiana, paulista, rio-grandense-do-sul e catarinense inovaram ao incluir em seu bojo um peculiar instrumento de desfazimento individual do mandato político, o *Recall*.

Inaugurando-o e propiciando-lhe status constitucional, a Constituição do Estado de Goiás de 1891, em seu art. 56, assentou: “O mandato legislativo não será

²⁰ A Constituição Cubana, em seu art. 84, assevera que “Los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular tienen el deber de desarrollar sus labores en beneficio de los intereses del pueblo, mantener contacto con sus electores, oír sus planteamientos, sugerencias y críticas, y explicarles la política del Estado. Asimismo, rendirán cuenta del cumplimiento de sus funciones, según lo establecido en la ley.” Posteriormente, consubstanciado no Artículo 85 “A los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley.”

obrigatório e o eleitorado poderá cassá-lo, declarando mediante o processo que a lei estabelecer o mandatário carecedor de sua confiança”. Do mesmo modo, na Constituição paulista de 1891, em seu art. 6º, § 3º, deputado e senador estadual estariam sob a égide do *Recall*, podendo ser “a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores, e na qual o representante não obtivesse a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houvesse sido eleito”.

Todavia, apesar de haver previsão nas Constituições Estaduais dos referidos Estados acerca desse mecanismo de destituição pontual do mandato eletivo, unicamente São Paulo e Rio Grande do Sul deflagraram processo legislativo com o objetivo de regulamentar a revogação do mandato parlamentar pelo eleitor, reafirmando com uma veemência arrebatadora que ao povo cabe a condução da coisa pública. Deste modo, tanto o Decreto nº. 20 de 1892, editado pelo vice-governador de São Paulo, José Alves de Cerqueira Cezar, como a Lei nº. 18, de janeiro de 1897, promulgada pelo governador do Estado do Rio Grande do Sul, Júlio Prates de Castilhos, preocuparam-se por disciplinar, de forma detalhada e precisa, os mecanismos, como também os procedimentos necessários à legitimação da revogação

do mandato político²¹.

Seguindo esse esboço histórico, o *Recall* vigorou no Texto Constitucional do Estado de São Paulo por inequívocos quinze anos, ao ser objeto de revogação pelo Poder Constituinte Revisional que se manifestava a cada década. De toda sorte, no Rio Grande do Sul o Instituto do *Recall* até os grandes acontecimentos políticos de 1930 manteve sua eficácia ativa, quando, legitimado pelo Povo e pelas Forças Armadas, Getúlio Vargas avocou a hegemonia política, estabeleceu as bases do Governo Provisório, ocasionando a dissolução do Congresso Nacional e de todas as Casas Legislativas dos Estados e dos Municípios, não passando mais a prever a anulação do mandato parlamentar mediante *Recall* nos diplomas constitucionais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, precedendo um exaltado período de crise político-social em que se visualizava a instabilidade das

²¹ Em ambos os Estados a manifestação do Legislador em regulamentar a revogação do mandato ostenta a mesma estrutura de elaboração legal e, *mutatis mutandis*, uma grande similitude redacional. As diferenças, entretanto, no que se refere ao disciplinamento do *Recall* no Estado de São Paulo e Rio Grande do Sul podem ser sublinhadas: a) o paulista podia ser deflagrado por um terço do eleitorado do Estado, enquanto o gaúcho pela quarta parte do eleitorado do respectivo distrito; b) a consulta para revogação do mandato parlamentar paulista abrangia todos os eleitores do Estado; e a consulta rio-grandense-do-sul era feita no distrito eleitoral por onde tivesse sido eleito o parlamentar. Não obstante, em ambos os casos, o representante perderia o mandato se não obtivesse em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

instituições e o clamor social reivindicando novas eleições por meio do voto secreto e direto, instrumentalizou-se a redemocratização do Brasil, assegurando sua manutenção e garantindo o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, o amplo acesso ao desenvolvimento e à justiça, assim elevados a nível constitucional como valores supremos da federação.

Entretanto, esses fundamentos constitucionais têm encontrado obstáculos em demonstrar sua emancipação para além do Texto Constitucional na medida em que se vivencia, de forma rotineira e usual, uma série de escândalos na seara política, desordens que não somente vão contra a ética e a boa conduta, mas que também violam, infligem e transgridem a opinião pública, dilaceram o voto do eleitor e encarceram a soberania popular.

Nesse contexto, reveste-se de essencialidade o readvento do *Recall* a fim de cada vez mais se aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito e na mesma proporção impulsionar a consciência cidadã dos membros que integram a Polis, tornando-os protagonistas, sujeitos ativos nesse processo de metamorfose institucional, delineando outros paradigmas e construindo novos princípios políticos.

Logo, a consagração da fidelidade partidária e a perspectiva de por intermédio dela criarem-se novos meios de participação direta no arcabouço constitucional pátrio, sobretudo o *Recall*, são vestígios que em um futuro próximo se propagarão, trazendo *a lume* uma completa modificação dos preceitos que regem a natureza do mandato político "dando-lhe uma feição imperativa, na medida em que o representante está vinculado, pelo princípio da fidelidade, ao cumprimento de programas e diretrizes de sua agremiação, deixando o exercício do mandato de ser abstrato em relação ao povo para tornar-se mais concreto em função de vínculos partidários que interligam mandante e mandatário"²².

Como consequência desse processo evolutivo, o propósito de submeter aos eleitores, por intermédio do *Recall*, o comportamento faltoso dos eleitos, é um progresso que deve ser com cautela examinado, seguido não somente de uma discussão madura e racional sobre o tema, mas igualmente precedido de regras bem definidas na legislação, evitando a banalidade. Em vista disso, o instituto deve permitir que o eleitor reexamine seu voto não só em relação à atitude do representante no desempenho do mandato, mas também pelo seu comportamento ético e moral com

²² DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. S. Paulo: Malheiros, 2003. P. 408

gravame no decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo.

Em suma, após a recente interpretação do STF nos Mandados de Segurança nº. 26602 (PPS), 26603 (PSDB) e 26604 (DEM), sinalizando a favor da fidelidade partidária, sem dúvida há que se pensar nas diversas dimensões que emergem e reforçam a necessidade de se implantar *ad futurum* novos mecanismos de participação popular, mormente o *Recall*, no hall dos instrumentos da democracia direta presentes na Constituição Federal. Em um meio onde as diferenças entre classes cada vez mais se afirmam, onde o acesso a direitos mínimos e básicos é obstaculizado e a *vox populi* igualmente ignorada e negada, onde impera a impunidade e o desrespeito à legalidade constituída, faz-se necessário conferir ao povo o justo e necessário poder de acompanhar de forma ativa e efetiva o progresso de seus representantes em demonstrar no Congresso a voz e o clamor da sociedade, podendo, inclusive, impor sanções caso a representação não esteja indo de encontro ao compromisso firmado no período pré-eleitoral, carecendo de lealdade e decrescendo a legitimidade que deve ser plena e perpétua no exercício da função pública.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CRUVINEL, Tereza. Coluna Panorama Político. **O Globo**. São Paulo: O Globo, 9 de outubro de 2003.

CAMPILONGO, Celso Ferdandes. **Representação Política**. Ática: São Paulo: 1988.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. S. Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FLEISCHER, David. Análise Política das Perspectivas da Reforma Política no Brasil, 2005-2006. **Cadernos Adenauer**. V. 6, n. 2, 2005.

_____. Reforma Política no Brasil: Uma História sem Fim. **Revista do Curso de Direito AEUDF**. V. 5, n. 1, Jan/jun. 2004.

GARCIA, Maria. Os Poderes do Mandato e o *Recall*. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. V. 13, n. 51, Jan/Mar. 2005.

KLEIN, Cristian. **O Desafio da Reforma Política – consequência dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

LOPES, Maurício Caldas. Algumas Reflexões Sobre A Fidelidade Partidária. **Fórum Administrativo**. V. 7, n. 78, 2007.

MATSUURA, Lílian. **Punição aos Infiéis.** Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/54222,1>. Acesso em: 15/02/2008

MEIRELLES TEIXEIRA, J.H. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Forense Universitária, 1991.

MENDES, Gilmar; MÁRTIRES, Inocêncio; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

PAIM, Gilberto. **Reforma Política como Salvação.** In Carta Mensal, v. 46, n. 548 nov. / nov. 2000.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral.** 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e Sistemas Eleitorais. **Revista Paraná Eleitoral.** n. 7. abr. 1988.

SILVA, J. Nepomuceno. A Importância do Instituto da Fidelidade Partidária na Reforma Política Brasileira. **Revista do Instituto de Advogados de Minas Gerais.** n.11, Jan. / Dez. 2005.

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em: 25/02/2008.

TAVARES, Jose Antonio Giusti. **Reforma Política E Retrocesso Democrático: Agenda para Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TRINDADE, Helgio. **Reforma Política: Os Desafios da Democracia Social.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso em: 04/06/2008

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O Brasil e as Reformas Políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

