

O SISTEMA PROPORCIONAL, AS TROCAS DE PARTIDO E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

FERNANDO BAPTISTA BOLZONI

Procurador da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

1. Introdução — 2. Origem popular do poder e mandato eletivo — 3. Sistema eleitoral brasileiro: 3.1 Exigência de Filiação Partidária como Condição de Elegibilidade; 3.2 Sistema Majoritário; 3.3 Sistema Proporcional — 4. Prática do sistema proporcional no Brasil — 5. Conseqüências jurídicas das trocas de partido: 5.1 A Constitucionalização do Sistema Proporcional; 5.2 O Abandono de Legenda como Causa de Quebra da Proporcionalidade — 6. Das normas partidárias sobre fidelidade — 7. Limites jurídicos da vedação à cassação de direitos políticos — 8. Da possibilidade jurídica do pedido de extinção de mandato parlamentar por abandono de legenda: 8.1 Da Legitimidade Ativa; 8.2 Da Legislação Aplicável — 9. Da competência para conhecer do pedido de extinção do mandato — 10. Dos efeitos da troca de partido na composição de mesas legislativas — 11. Exceções ao princípio da quebra da proporcionalidade: 11.1 Troca para Legenda Coligada; 11.2 Extinção do Partido — 12. Conclusões — Referências Bibliográficas.

1. Introdução

O fim do regime militar, em 1985, foi saudado por todos os democratas como uma nova aurora da vida política brasileira. Um dos mais vigorosos marcos do início da “Nova República” foi a Emenda 25 à Constituição de 1967. Esta acabou com as eleições indiretas para a Presidência da República; áreas de segurança nacional e prefeituras das capitais; permitiu o voto do analfabeto; concedeu liberdade de organização aos partidos políticos; deu representação política ao Distrito Federal; e, entre outras coisas, acabou com a “fidelidade partidária”. A onda democrática levou de roldão todas as instituições políticas do regime de 64, sem maiores reflexões sobre a utilidade de cada uma delas. Assim, a “fidelidade partidária” foi identificada com o autoritarismo do regime e jogada na lixeira da História. A conseqüência não foi o aumento da representatividade dos partidos políticos, mas justamente o contrário: a excessiva facilidade concedida para a criação e registro de novos partidos, associada à incoerência de punições à troca de legenda por parte dos detentores de mandatos eletivos levou-nos ao completo descrédito dos políticos em nosso País. Afinal, não é fácil manter-se o respeito por parlamentares que, no curso de seu mandato, trocam de partido às vezes mais de uma vez, ou por legendas que aliciam parlamentares com

o oferecimento das mais diversas vantagens. Na legislatura 1991/1995, o Congresso Nacional presenciou 268 trocas de partido. Por sua vez, a atual legislatura, recém-instalada, testemunhou até agora (março/95) 13 mudanças.

Não é necessário retroceder demasiado no tempo para perceber-se que não havia tamanho fluxo de detentores de mandatos eletivos entre as diversas legendas antes da extinção da “fidelidade partidária”. Isto prova que tal comportamento é favorecido, senão estimulado, pela não aplicação da sanção de perda do mandato aquele que assim procede. Entretanto, a derrogação dos arts. 72 a 88 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos pela Emenda Constitucional 25/85, por si só, não protege da perda do mandato aquele que, por determinada ação, incompatibiliza-se com a posse do mesmo. Portanto, o objetivo deste trabalho é demonstrar a aplicabilidade da sanção de perda do mandato parlamentar através da interpretação das normas atualmente inscritas em nosso Direito Positivo.

2. Origem popular do poder e mandato eletivo

O princípio básico da democracia representativa encontra-se agasalhado no parágrafo único do art. 1.º da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assim, a representação popular materializa-se por meio dos mandatos. E estes, segundo Geraldo Ataliba (*República e Constituição*, RT, pp. 65-66), “vêm sempre assinalados por duas características essenciais: a periodicidade e a responsabilidade. (...)”

Na idéia de responsabilidade vêm envolvidas, necessariamente, as noções de prestação de contas e fiscalização dos mandantes pelos mandatários. Sem esses ingredientes, idoneamente formulados — *e dotados de um instrumental que lhes assegure plena eficácia* — não se pode falar legitimamente em mandato e nem, em consequência, em república representativa” (...).

Evidentemente, a periodicidade é o processo político normal e correto, mediante o qual o povo se assegura a constante fidelidade dos seus mandatários, se não fidelidade pessoal — desejada episodicamente por alguns eleitores, mas não conatural ao instituto — *fidelidade ao programa partidário e à pregação que, nele baseada, presume-se tenha motivado a escolha* (grifos meus).

3. Sistema eleitoral brasileiro

3.1 Exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade

A apresentação de candidaturas para mandatos eletivos no Brasil é monopólio dos partidos políticos (art. 14, § 3.º, V, CF). Isto significa que todo postulante ao exercício de um mandato, do vereador do menor município brasileiro ao Presidente da República, deverá escolher um entre os diversos partidos políticos registrados em cartório civil e no Tribunal Superior Eleitoral e filiar-se a ele. Entre essas dezenas de legendas, o postulante a candidato deverá optar por aquela cujo ideário e programa mais se aproxime de suas convicções pessoais.

Para Antônio Carlos Mendes (*Introdução à Teoria das Inelegibilidades*, Malheiros Editores, p. 51), os heterogêneos interesses políticos da sociedade pluralista “aglutinam-se nos partidos políticos que são os destinatários dos votos. Assim, a representação resultante das eleições deve ser tida como representação partidária, porque o candidato, em face do direito positivo brasileiro, não se apresenta como o principal protagonista do processo eleitoral. O art. 14 e seu § 3.º, inc. V, da Constituição Federal impõem a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade e, dessa maneira, colocam o partido político como núcleo aglutinante da disciplina jurídico-eleitoral”.

3.2 Sistema majoritário

O procedimento eleitoral brasileiro utiliza dois sistemas para a atribuição de mandatos: o majoritário e o proporcional. O primeiro é empregado na eleição de prefeitos, governadores, senadores e o Presidente da República, consistindo em atribuir ao candidato mais votado na circunscrição o mandato em disputa, sem necessidade de atendimento de quaisquer outros requisitos. Não falta quem diga que este sistema diminui o partido político à situação de mero coadjuvante do candidato, o qual seria o verdadeiro destinatário do sufrágio. Como bem ressalta o mesmo Antônio Carlos Mendes (op. cit., p. 52), “nas apontadas espécies de eleições majoritárias, embora a técnica do escrutínio seja uninominal ou unipessoal, o voto é destinado ao partido político. É verdade que, no caso, cada partido poderá apresentar apenas um candidato ao respectivo cargo eletivo. Em consequência, coincidem os protagonistas do processo eleitoral, isto é, o partido e o candidato. Porém, não se confundem”.

3.3 Sistema proporcional

O sistema proporcional é empregado na eleição de vereadores, deputados estaduais e deputados federais (art. 84, Código Eleitoral). Na forma adotada em nosso procedimento eleitoral, observa a seguinte mecânica:

a) determinação de um quociente eleitoral, mediante a divisão do número de votos válidos apurados pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Computam-se como válidos os votos dados em branco;

b) determinação de um quociente partidário, mediante a divisão do número de votos válidos dados a cada legenda (ou coligação) pelo quociente eleitoral. O resultado da divisão indica o número de cadeiras a que cada legenda (ou coligação) faz jus; e

c) restando cadeiras a preencher, examinar-se-á a média de votos por candidato eleito de cada partido (ou coligação), atribuindo-se a cadeira à legenda com maior média. A cada vaga, repetir-se-á a operação, até haverem sido ocupadas todas as cadeiras.

Do cotejo dos dois sistemas emerge significativa diferença no destaque dado aos partidos, num e noutro. Enquanto, no sistema majoritário, o voto no candidato confunde-se com o voto dado à legenda, o sistema proporcional acolhe os votos nominais, os dados aos partidos e até os em branco para

calcular as composições das câmaras legislativas. Nesse sistema, os partidos são os responsáveis pela conquista das vagas em disputa. Somente depois de apurado o tamanho da bancada conquistada por cada legenda é que serão preenchidas as cadeiras, segundo a ordem da votação alcançada por cada candidato (art. 109, § 1.º, Código Eleitoral).

A razão de ser do sistema proporcional é, no dizer de Fávila Ribeiro (*Direito Eleitoral*, Forense, 1.ª ed., p. 65), assegurar a predominância da maioria, fazendo-a coexistir com as correntes minoritárias. Ou seja: trata-se de garantir a representação das diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, na proporção que suas idéias encontram respaldo nessa mesma sociedade. Como, em nosso sistema eleitoral, os partidos são o único canal permitido para a conquista de cadeiras nas câmaras legislativas, o mecanismo trata de garantir a representação da comunidade sem preocupação com quem detém os mandatos, mas sim por qual corrente (partido) os exercita. Tanto é que nossa legislação eleitoral permite ao eleitor a manifestação válida de voto sem necessidade de indicação do nome ou número de um candidato, bastando-lhe indicar a sigla de sua preferência. É a hipótese do voto na legenda (art. 176, Código Eleitoral).

4. Prática do sistema proporcional no Brasil

Salta aos olhos a singeleza do sistema majoritário frente à complexidade do proporcional. No primeiro, há simplesmente um candidato por legenda em cada circunscrição, dos quais o mais votado conquista o cargo em disputa. Há uma tal simbiose entre partido e candidato que, aparentemente, os partidos não interferem no pleito, a ponto de poder-se, sem dificuldade, conceber eleições majoritárias com participação de candidatos sem filiação partidária. O sistema proporcional, por sua vez, é indissociável dos partidos políticos, os quais já existiam antes de ser idealizado o sistema. Essas associações de pessoas que compartilham pontos de vista semelhantes sobre temas de dimensão nacional estimularam cientistas políticos e juristas, em um dado momento histórico, a elaborar um sistema eleitoral que não só assegurasse a predominância da maioria como a fizesse coexistir com as minorias.

Pela mecânica do sistema proporcional, os partidos conquistam o direito a verem-se representados nas câmaras legislativas pelos seus candidatos nominalmente mais votados. Isto aparentemente pode ensejar algumas injustiças, como um determinado candidato, individualmente o mais votado da circunscrição eleitoral, não ser eleito pelo fato de seu partido não haver alcançado o quociente eleitoral. Ou dois candidatos, pertencentes a partidos diferentes e tendo obtido a mesma votação individual acabarem sendo, um eleito parlamentar e outro simplesmente suplente, face ao número de cadeiras conquistado por cada legenda. O sistema proporcional admite, perfeitamente, que um candidato nominalmente menos votado saia-se vencedor em um pleito, sem qualquer ofensa ao princípio democrático, pois o que está em jogo não é o direito individual ao exercício de um mandato, mas o direito coletivo de ver uma determinada idéia representada em uma câmara legislativa.

A aplicação do sistema proporcional permite que o esforço de alguns candidatos, mesmo que não eleitos, aproveite a outros correligionários. De

acordo com os arts. 105 e ss. do Código Eleitoral, os votos nominalmente dados a cada um dos candidatos de um determinado partido ou coligação são somados, sendo o total dividido pelo quociente eleitoral para a apuração do quociente partidário, o qual determinará o número de vagas a que o partido ou coligação fará jus. Isto significa que os candidatos mais votados de um partido ou coligação que tenha alcançado quociente eleitoral são beneficiados pelos votos atribuídos aos companheiros não eleitos. Isto porque, pertencendo todos à mesma agremiação, presume-se que compartilhem das mesmas idéias; assim, não faz diferença para o eleitorado se o eleito foi beltrano ou sicrano, pois o programa defendido por sua legenda será defendido por qualquer deles. Pode-se argumentar que os partidos e as coligações não são homogêneos e que, em razão disso, é relevante para o eleitor ser representado por fulano. Pode inclusive acontecer de o eleitor detestar sicrano, não obstante pertencer ao mesmo partido do candidato em quem votou. Porém, goste-se ou não, esta é a mecânica do sistema eleitoral brasileiro, devendo este ser aplicado em toda a sua plenitude enquanto não for alterado.

5. Conseqüências jurídicas das trocas de partido

5.1 A Constitucionalização do Sistema Proporcional

Conforme demonstrado, o regime representativo brasileiro assenta-se sobre a organização partidária. Cada pleito realizado segundo o sistema proporcional distribui cadeiras nas câmaras legislativas de acordo com a representatividade de cada partido ou coligação. Conseqüentemente, esses mandatos legislativos são antes partidários que pessoais.

No dizer de Gilberto Amado (*Eleição e Representação*, p. 77), “a representação proporcional é o sistema eleitoral que se destina a garantir a cada partido, que possua uma certa base numérica de membros, um mínimo de representantes correspondentes àquela base”.

O mecanismo do sistema proporcional processa os sufrágios e os aglutina de acordo com as correntes de pensamento a que se destinam, fazendo cada partido ou coligação ser representado nas câmaras legislativas na proporção (e daí o nome do sistema) da votação alcançada. Assim, um parlamentar não é mais que a personalização do ideário sufragado pelos eleitores. Tanto isso é verdade que, na falta do titular do mandato, seu substituto não é alguém por este indicado, mas um suplente integrante da mesma legenda (art. 112, Código Eleitoral).

Embora o sistema proporcional esteja em nosso processo eleitoral desde 1932, até o dia 5.10.88 isto se dava apenas no âmbito da legislação ordinária. A nova Constituição Federal, em seu art. 45, *caput*, tornou imperativa a observância desse sistema. Seu art. 27, § 1.º, o estendeu aos Estados, e o art. 29, IV, aos Municípios. Assim, frise-se que o sistema proporcional não é um mero procedimento eleitoral em nosso Direito Positivo, passível de substituição por outro, ao sabor das conveniências do momento. Trata-se de um princípio constitucional, protegido pela rigidez do *quorum* qualificado necessário a sua alteração.

5.2 O abandono de legenda como causa de quebra da proporcionalidade

Se o sistema proporcional destina-se a repartir as cadeiras das câmaras legislativas entre os partidos ou coligações na proporção dos votos obtidos e se tal sistema mereceu proteção constitucional, conclui-se que qualquer modificação na composição partidária de alguma câmara legislativa não decorrente do processo eleitoral será inconstitucional. O sistema proporcional, constitucionalizado, não pode ser afastado por nenhum tipo de subterfúgio. “E a troca de partido por candidato eleito para cargo de Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador é subterfúgio que não pode mais ser tolerado em nosso País. É das maiores fraudes que se pode operar contra a soberana manifestação da vontade popular” (*Enfoques Jurídico-Políticos das Trocas de Partidos* — conferência do juiz eleitoral Ricardo da Costa Tjader proferida em 24.5.90 — Anais do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, Porto Alegre, p. 160 — TRE/RS).

Assim, a representação partidária emersa das urnas somente poderá ser modificada mediante manifestação do eleitorado; em períodos certos, conforme o sistema de governo vigente, ou conforme a situação política do momento, como no sistema parlamentarista. Não ocorrendo, no sistema presidencialista, eleições durante as legislaturas, não é admissível que, no transcurso de uma legislatura, a representação de um partido aumente ou diminua. Por tal razão existe a figura do suplente, sem o qual não seria possível aos partidos recompor as vagas abertas por renúncia, morte ou licença do titular.

Admitir-se, na ordem eleitoral vigente, o livre trânsito de parlamentares eleitos segundo o sistema proporcional, significa submeter a vontade de todo um eleitorado às conveniências políticas de uma só pessoa, cuja decisão de abandonar a sigla pela qual foi eleito, por si só, distorce a representação partidária manifestada nas urnas. Tolerar tal situação equivale a fazer do princípio constitucional segundo o qual “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5.º, *caput*, CF), letra morta. Um parlamentar não passa de “sublocatário” de um mandato cujo proprietário é o eleitor e cujo sublocador é o partido. O preço de tal “aluguel” é a permanência do parlamentar nas fileiras partidárias.

Sobre o tema, pontificou o Min. Paulo Brossard, quando de sua posse como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em 4.6.92:

“A lei exige que o cidadão, devidamente qualificado, seja filiado a um partido, por período que ela fixa, para que possa ser candidato; os candidatos devem ser escolhidos por convenções partidárias, sujeitas a regras legais; escolhidos, devem os candidatos ser registrados na Justiça Eleitoral, se não houver impugnação ou se esta for improcedente; antes das eleições os partidos têm acesso ao rádio e à televisão para propaganda e defesa de suas idéias, programas e candidaturas; a lei assegura mil e um recursos, que são processados e julgados pela Justiça Eleitoral, com o fito de assegurar a verdade do voto e do seu resultado, uma vez que a Constituição prescreve que a representação popular há de atender ao sistema proporcional, tudo de maneira que se representem as correntes de opinião em seus matizes mais significativos; ao cabo desse laborioso esforço, em sessão solene e pública, a Justiça Eleitoral diploma os eleitos, tendo em vista a votação alcançada

pela legenda partidária e dentro dela os nela inscritos, de modo a alcançar-se a sua finalidade precípua, a verdade eleitoral. Para quê? Para nada. No dia seguinte, sem sanção de qualquer natureza, tem-se permitido a eleito andarilhar de um a outro, de maneira que a verdade eleitoral e a representação proporcional, perseguidas escrupulosamente, sejam desfeitas, por ato unilateral de uma pessoa, como se o mandato fosse sua propriedade exclusiva, que dele pudesse usar, gozar e dispor de maneira abusiva e ilimitada. O abuso de direito parece não ter aplicação aqui, logo onde a finalidade pública é a nota marcante. O eleito que sai do partido que o elegeu, sem desvestirse do mandato, causa-lhe lesão irreparável e o partido que recebe o transeunte se enrica com o alheio. Em direito isto tem nome, chama-se enriquecimento ilícito.”

6. Das normas partidárias sobre fidelidade

Sob o regime militar, os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público interno (art. 2.º, Lei Orgânica dos Partidos Políticos), adquirindo personalidade jurídica mediante o registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (art. 4.º, LOPP). A Carta de 1988 os tornou pessoas jurídicas de direito privado, adquirindo personalidade jurídica através do registro de seus estatutos no Cartório do Registro Civil. Esse registro, todavia, lhes confere tão-somente o caráter de associação. Tal entidade somente passará a ser um partido político no momento do registro perante o TSE (art. 17, § 2.º, CF).

A Constituição Federal, em seu art. 17, § 1.º, assegura aos partidos políticos autonomia organizativa, impondo-lhes o estabelecimento de normas de fidelidade e disciplina partidárias. “Fidelidade”, aqui, tem alcance restrito, bastante inferior à “fidelidade partidária” do regime militar. Ainda que algum partido venha a inscrever em seu estatuto a sanção de perda do mandato para o filiado que abandone a legenda, tal estipulação nenhum valor terá. A Carta de 1988 tornou os partidos políticos pessoas jurídicas de direito privado, à forma das demais associações civis. E nenhuma sociedade civil pode impor a seus afiliados sanção superior à expulsão dos quadros sociais. Logo, a invocação da perda do mandato ao parlamentar que deixar a sigla pela qual foi eleito não poderá fundar-se no princípio da “fidelidade partidária”, esteja ou não inscrito no estatuto partidário.

Se o estabelecimento de normas de “fidelidade partidária” no estatuto é totalmente inócua quanto à perda do mandato do parlamentar que rompe o vínculo com a sigla pela qual foi eleito, não o é quando prevê a aplicação de medidas disciplinares aos filiados que violarem seus deveres partidários. Estas medidas poderão repetir as previstas no art. 70 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, possuindo as legendas autonomia para dispor diferentemente, indo da simples advertência reservada à expulsão.

Sendo expulso de seu partido o parlamentar eleito em pleito regido pelo sistema proporcional, sem a renúncia do mesmo ao mandato, ocorrerá alteração na composição partidária da casa legislativa por ele integrada. Já demonstramos serem inconstitucionais tais alterações, quando não promovidas pelo próprio eleitorado, em períodos certos. Logo, a inconstitucionalidade não está no fato de o parlamentar abandonar o partido ou ser por ele expulso: está na alteração

da representação partidária proporcional sufragada pelo eleitor, decorrente da ruptura do vínculo entre parlamentar e partido.

Conseqüentemente, o parlamentar eleito em pleito regido pelo sistema proporcional, uma vez expulso do partido pelo qual foi eleito, deverá perder o mandato. No curso do processo disciplinar, poderá defender-se por todas as formas em direito admitidas, mas, se desejar conservar o mandato, ficará adstrito a postular a manutenção de sua filiação partidária.

7. Limites jurídicos da vedação à cassação de direitos políticos

A Constituição Federal veda, em seu art. 15, a cassação de direitos políticos. A hipótese da imposição de perda do mandato ao parlamentar que abandona a sigla pela qual foi eleito caracterizaria uma cassação de direitos?

José Cretella Júnior (*Comentários à Constituição de 1988*, Forense Universitária, p. 1.117) entende como Direitos Políticos “a condição de ser eleitor e a de poder ser eleito”. Assim, “cassação de direitos políticos é a medida que impede o indivíduo de alistar-se como eleitor, bem como de concorrer às eleições, a qualquer cargo”.

Bem definidos os termos em uso, vê-se que a imposição da perda do mandato do parlamentar que abandona o partido pelo qual foi eleito não ofende o art. 15, da Constituição Federal. Conforme o já citado Ricardo da Costa Tjader (op. cit., p. 161), “quem perde mandato parlamentar continua dispondo de direitos políticos; de votar, de ser eleito em novo pleito ou até de manter cargo político do qual também seja titular, desde que não por eleição proporcional (cargos executivos ou de confiança), bem como de iniciativa popular e de ação popular. Assim, não ocorrerá, no caso, cassação de direitos políticos, que é limitada a poucos casos pela Constituição Federal, mas apenas e simplesmente perda do mandato parlamentar, mantendo-se todos os demais direitos políticos dos quais ele seja titular”.

8. Da possibilidade jurídica do pedido de extinção de mandato parlamentar por abandono de legenda

8.1 Da Legitimidade Ativa

Conforme visto, o mandato conquistado em pleito regido pelo sistema proporcional é partidário por natureza. Não obstante inexistir expressa previsão legal para demandar judicialmente o parlamentar que abandona a legenda pela qual foi eleito sem renunciar ao mandato, tal circunstância não pode impedir a construção doutrinária da necessidade da perda do mandato do parlamentar que, por romper o vínculo com o partido pelo qual foi eleito, quebra a proporcionalidade resultante das eleições.

Diz o art. 3.º, do Código de Processo Civil: “Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”.

Sendo o mandato conquistado pelo partido, este está legitimado para demandar judicialmente, através de seus órgãos, o parlamentar que houver deixado a legenda sem renunciar ao mandato. Afinal, trata-se da defesa de seu direito de ser representado, em determinada casa legislativa, por um determinado número de parlamentares.

O partido, todavia, não é o único interessado na recuperação da representação perdida. Se é verdade que a sigla aglutina os votos dados à legenda e os dirigidos a cada um de seus candidatos para atingir o quociente eleitoral necessário para ver-se representada, também é verdade que esses sufrágios, em sua maioria, foram originalmente dirigidos aos candidatos, nominalmente. E, conseguindo recuperar, em juízo, o mandato perdido, este será obrigatoriamente encarnado pelo primeiro suplente da bancada.

Ressalte-se que a inércia do partido e do primeiro suplente não retira ao segundo e aos demais suplentes o direito de pleitear a restituição do mandato à legenda. Trata-se de decorrência lógica do fato de haverem concorrido às eleições, o qual os legitima, concorrentemente, a demandar o antigo correligionário que tenha deixado a sigla. Da mesma forma, o(s) partido(s) coligado(s) e seus suplentes são também legitimados para requerer a devolução do mandato à coligação.

8.2 Da legislação aplicável

A inexistência de normas expressas sobre perda de mandato por rompimento de vínculo partidário desde a revogação do instituto da "fidelidade partidária" não impede seja o mesmo efeito obtido pela aplicação de princípios e normas contidos na Constituição Federal e na legislação eleitoral.

A Carta Magna estabeleceu, como condição de elegibilidade, entre outras, a filiação partidária (art. 14, § 3.º, V). Exigiu a observância do sistema proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados (art. 45, *caput*). Estendeu tal exigência às Assembleias Legislativas estaduais (art. 27, § 1.º) e às Câmaras Municipais (art. 29, *caput*). Impôs o respeito à proporcionalidade da representação partidária na composição das Mesas Diretoras e das Comissões Parlamentares (art. 58, §§ 1.º e 4.º). Nota-se, assim, ser a proporcionalidade um princípio constitucional de mais ampla abrangência, estendendo-se às consequências de sua aplicação muito além do simples procedimento eleitoral. Assim, as normas dos arts. 105 a 113 do Código Eleitoral são invocáveis em sede de Ação de Extinção de Mandato Eletivo por violação ao princípio constitucional da proporcionalidade.

9. Da competência para conhecer do pedido de extinção do mandato

A natureza da matéria e a existência de uma Justiça especializada na apreciação das questões do Direito Eleitoral leva a crer que, havendo possibilidade jurídica do questionamento judicial da validade da troca de partidos pelos detentores de mandatos eletivos, a competência para processar e julgar tal pedido caberia à Justiça Eleitoral. As aparências enganam.

Como Justiça especializada, a competência da Justiça Eleitoral será sempre taxativamente especificada. O Código Eleitoral relaciona as matérias de competência da Justiça Eleitoral em seus arts. 22, 29 e 35, além dos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição Federal. Assim, a regra geral é o exaurimento da competência da Justiça Eleitoral, quando do trânsito em julgado da diplomação dos eleitos. A essas matérias a Constituição somou

o processo e julgamento da impugnação de mandato, cabível no prazo de até 15 dias contados da diplomação.

Nesse diapasão posiciona-se a Justiça Eleitoral, cuja competência, segundo o Min. José Néri da Silveira, limita-se à guarda do processo eleitoral, “zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio” (Anais do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, Porto Alegre, maio/90, p. 278. TRE/RS).

A matéria em exame trata de extinção do mandato por troca de partido. Conforme o Min. Paulo Brossard (Resolução n.º 17.643 do TSE), “a perda de mandato é tema pertinente ao direito Constitucional, federal ou estadual, que ultrapassa os limites do direito eleitoral, pois este cessa com a diplomação dos eleitos”.

Assim, a ação de extinção de mandato por troca de partido será necessariamente aforada perante a Justiça Comum. Tratando-se de mandato de vereador, competente será o Juízo da Comarca onde estiver situado o município. O mandato de deputado estadual será extinto perante o Tribunal de Justiça (art. 55, § 1.º, Constituição do Estado do Rio Grande do Sul). O mandato de deputado federal será extinto perante o Supremo Tribunal Federal (art. 53, § 4.º, CF).

10. Dos efeitos da troca de partido na composição de mesas legislativas

O princípio da proporcionalidade mereceu a proteção do art. 58, § 1.º, da Carta Federal, determinando a composição pluripartidária das Mesas Diretoras e das Comissões Parlamentares de cada mesa legislativa, na proporção da representação de cada legenda. O princípio ganha guarida também no § 4.º do mesmo dispositivo, onde impõe-se a observância da proporcionalidade partidária na composição da comissão representativa. Tais preceitos reiteram o caráter partidário da representação proporcional, a qual não poderá ser alterada por outra vontade que não a do eleitorado, manifestada de quatro em quatro anos.

Se a composição de Mesas Diretoras e Comissões Parlamentares deve respeitar as proporções da representação das legendas, então o parlamentar integrante da Mesa Diretora de uma casa legislativa não ocupa tal função em nome próprio, mas como representante de uma legenda. Logo, vindo a abandonar o partido pelo qual foi eleito, deverá ser substituído por outro membro de sua sigla de origem, sob pena de desvirtuar não apenas a proporcionalidade estabelecida pelo eleitorado, mas também a pactuada pelas diversas bancadas em uma determinada câmara legislativa.

Note-se que a proporcionalidade imposta pelo art. 58, CF, em seus §§ 1.º e 4.º refere-se tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal. Isto significa que o abandono de partido por um senador, embora não implique em perda de mandato (por haver ele sido eleito em pleito majoritário e pela falta de legislação aplicável a tal desiderato), implica em sua substituição como membro de Comissão Parlamentar ou como integrante da Mesa Diretora do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Esta deve ser declarada pelo presidente do Senado ou do Congresso, independentemente de provocação.

11. Exceções ao princípio da quebra da proporcionalidade

11.1 Troca para legenda coligada

O respeito ao princípio da proporcionalidade é a alma da tese da extinção do mandato do parlamentar que, eleito em pleito regido por esse sistema, abandona a legenda de origem, alterando com tal ato a proporcionalidade da representação em determinada casa legislativa. Há, todavia, uma maneira de trocar de partido sem alterar a proporcionalidade partidária. É o caso do parlamentar eleito por uma coligação de partidos e que venha a trocar sua legenda de origem por outra sigla coligada no pleito no qual foi eleito. Operando-se tal hipótese, não seria possível impor ao parlamentar qualquer punição, face à revogação das normas sobre “fidelidade partidária” desde 1985 e considerando-se a inexistência de outro princípio, além da quebra da proporcionalidade, invocável à espécie.

11.2 Extinção do partido

Problema insolúvel quanto ao respeito à proporcionalidade emersa das urnas é a hipótese de extinção de partido. Nesse caso, a proporcionalidade ficará irremediavelmente quebrada, pois estarão rompidos os liames que prendiam o parlamentar à legenda. Assim, este ficará livre para permanecer sem partido até o final da legislatura, sem a imposição de qualquer punição.

No caso de o partido extinto haver concorrido coligado a outros, a filiação de seus parlamentares às legendas coligadas preservaria a integridade da proporcionalidade. Tal filiação, no entanto, não pode ser imposta face ao também constitucional princípio da livre associação (art. 5.º, XX, CF).

Ressalte-se estar aqui contemplada a hipótese de extinção pura e simples do partido. No caso de a legenda ser incorporada ou fundida a outra, seus parlamentares ficarão obrigados a permanecer na sigla incorporadora ou resultante da fusão, sob pena de perda do mandato por quebra da proporcionalidade.

12. Conclusões

12.1 O mandato conquistado em pleito regido pelo sistema eleitoral proporcional pertence ao partido/coligação ao qual está filiado seu detentor.

12.2 O rompimento do vínculo entre partido e parlamentar, seja causado por abandono da legenda ou por expulsão desta, caracteriza quebra da proporcionalidade partidária estabelecida pelo eleitorado. Para caracterizar-se o rompimento deste vínculo não é necessário que o parlamentar filie-se a outra sigla, sendo suficiente a sua desfiliação da legenda de origem.

12.3 A quebra da proporcionalidade é causa de perda de mandato do parlamentar eleito em pleito regido por esse sistema, não obstante inexistir expressa previsão legal para tanto desde a revogação das normas sobre “fidelidade partidária” prescritas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

12.4 O mandato do parlamentar eleito em pleito regido pelo sistema proporcional pode ser declarado judicialmente extinto se este abandonar a sigla pela qual foi eleito.

12.5 São legitimados para ingressar com Ação de Extinção de Mandato do parlamentar que tenha abandonado partido pelo qual foi eleito a própria legenda, por seus órgãos, e os suplentes da bancada, em nome próprio, bem como os órgãos de partido coligado e seus suplentes, se for o caso.

12.6 Compete à Justiça Comum processar e julgar a Ação de Extinção de Mandato de parlamentar por rompimento de vínculo partidário.

12.7 O rompimento de vínculo partidário implica na perda de todas as prerrogativas a ele pertinentes, tanto o desempenho de mandato público eletivo quanto à composição de Comissões Parlamentares e Mesas Diretoras de casas legislativas.

Referências Bibliográficas

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, S. Paulo, RT, 1985.
- BRAGA, Hilda Soares. *Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)*, Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1990.
- CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*, S. Paulo, Edipro, 1992.
- CORRÊA, Gilberto Niederauer (org.). *Anais do 1 Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral*, 23-25.5.90, Porto Alegre, TRE/RS, 1990.
- FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*, 3.^a ed., S. Paulo, Saraiva, 1991.
- MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*, São Paulo, Malheiros Editores, 1994.
- NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos: Condições de Elegibilidade e Inelegibilidades*, S. Paulo, Saraiva, 1994.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- . *Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990.
- TRINDADE, Hégio (org.), *Reforma Eleitoral e Representação Política — Brasil Anos 90*, Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992.