

opinião dos seus filiados, bem como na igualdade de participação e de deliberação intrapartidária.

III - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E CIDADANIA

A filiação político-partidária é uma das formas de participação mais ativa e expressiva da cidadania e, está inserida na Constituição Federal, como condição de elegibilidade do cidadão - Art. 14, § 3º, V - para concorrer a cargos eleitorais; diz respeito ao preenchimento de certas condições pessoais do candidato para submeter-se ao processo eleitoral.

O acesso aos partidos políticos é proporcionado a todos os cidadãos, afastando-se qualquer tipo de discriminação impeditiva do ingresso do indivíduo em organizações partidárias, respeitadas as limitações de ordem constitucional, como é o caso, por exemplo, dos estrangeiros que não dispõem de direitos políticos no nosso Estado.

Na práxis, “o procedimento da filiação partidária, normalmente é instaurado no Município e na própria zona em que preexiste a inscrição eleitoral, sendo subscritas fichas, conforme modelo padronizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, ato este, que se revela suficiente para corporificar a iniciativa, independente de requerimento a explicitá-la.”⁷

O exercício pleno dos direitos políticos é o único requisito prévio e essencial para que o eleitor se adentre na ambiência político-partidária, iniciando assim, sua atividade política, imprescindível ao aprimoramento e consolidação do Estado Democrático de Direito.

Como leciona o professor Fávila Ribeiro, “a manifestação de vontade do eleitor, enunciada de acordo com a forma estabelecida, é apta a produzir a sua inclusão ou desligamento de qualquer partido, sem que fique condicionado a atos de iniciação e juízos discricionários de admissibilidade.”⁸

Por meio dos partidos políticos, devem ser expressas as idéias e interesses recolhidos da coletividade, colocando-se os mesmos como veículos divulgadores da opinião pública, que configura outra maneira de participação política dos cidadãos, concebida pelo professor Fávila Ribeiro, como “o fator fundamental na funcionalidade

7 *Idem*, p. 330.

8 RIBEIRO, Fávila, *in* *Constituinte e Participação Popular*, p. 50.

do partido político, dela não podendo prescindir, tendo sempre de procurar captar, interpretar e sentir a sua ressonância, acompanhando-a em toda sua fluidez, para com ela oferecer contribuição às atividades decisórias que devam promanar dos órgãos públicos, aproximando os setores governamentais das expectativas coletivas, poupando-os de previsíveis rotas de colisão.”⁹

É no âmbito dos partidos políticos que os cidadãos podem manifestar suas idéias, anseios e objetivos que pretendem ver, realizados, dentro da democracia assente na federação brasileira. Para que se alcance referido nível de participação democrática, devem os partidos conciliar, de forma plena, seus programas com os interesses dos cidadãos, não se restringindo somente àqueles partidariamente filiados. Só assim, as instituições partidárias disseminarão suas idéias, atingindo seus objetivos de consolidação e expressividade em âmbito nacional, ao mesmo tempo em que, também alargarão seus quadros com maior congregação de filiados.

Compete aos partidos políticos, nos seus redutos ou em suas manifestações externas, proceder à realização de uma atividade crítica respaldada na opinião pública que possibilite, como conseqüência, um difuso poder de controle dos representantes pelos representados.

Quanto à vigilância cívica a ser exercida pelos partidos políticos, com representação no Congresso Nacional, a estes é dada legitimação (dimensão *ad exercitium*) para a defesa dos direitos fundamentais e dos interesses da organização política estatal, mediante os instrumentos do Mandado de Segurança Coletivo e da Ação Direta de Inconstitucionalidade, já outrora mencionados.

Resta salientar, em última análise, como se está desenvolvendo a atividade da cidadania participativa dos filiados no âmbito interno dos partidos. Verifica-se, realmente, a consolidação dos ideais democráticos na atuação do filiado “*interna corporis*”?

Receamos que não, apesar de se encontrar, substancialmente, expressa na legislação partidária, a igualdade de participação dos filiados (Art. 4º., Lei nº 9.096/95).

O que se verifica é que a participação interna dos filiados é, deveras, restringida quando, por exemplo, é-lhes atribuída função meramente homologatória, na ratificação dos candidatos apresentados nas convenções, propensos a concorrer no processo eleitoral, em virtude de possuírem personalidade notória, ou mesmo, por serem egressos de tradição política herdada de gerações, ocorrência que, seguramente,

9 RIBEIRO, Fávila, *in Do direito de opinião, da faculdade de filiação partidária e de disputa a cargos eletivos por membros do Ministério Público*, p. 48.

cerceia o direito dos filiados de optar por correligionários que, em seu pensamento, melhor representem o programa do partido.

No dizer de Robert Michels, há uma “tendência oligárquica” na democracia, por considerar inevitável essa predominância de grupos.

Por que não possibilitar aos filiados uma participação direta na escolha dos possíveis candidatos do partido às disputas eleitorais? Em assim procedendo, estaríamos diante da plena realização da democracia interna, partidária e aperfeiçoando a convivência democrática entre os filiados.

O instrumento viável para se atingir esse objetivo será a instituição em lei das prévias eleitorais, nos vários níveis de organização partidária (municipal, regional e nacional), permitindo uma real valorização dos filiados do partido que estariam vinculados, não só a um determinado processo eleitoral, mas envolvidos em todas as deliberações partidárias, pois tal instrumento ensejaria, ainda, a escolha dos dirigentes e delegados da organização. Todo esse poder deliberatório colocado à disposição dos filiados, denotaria, em última instância, a manifestação paritária de todos os membros do colegiado, elevando-se, sobremaneira, os postulados democráticos, em especial, o do “sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos os filiados, nos limites das leis e das disposições estatutárias”.

Relativamente ao direito de sufrágio, preconiza Hans Kelsen que, “a democracia exige que o direito de sufrágio seja não apenas tão universal quanto possível, mas também que seja tão igualitário quanto possível. Isto significa que a influência que cada votante exerce sobre o resultado da eleição deve ser o mesmo ou, em outros termos, que o peso do voto de cada eleitor deve ser igual ao de cada um dos outros votantes.”¹⁰

Com a adoção do modelo das prévias eleitorais, sobressai a condição de cidadão atuante do filiado na seara interna do partido, vislumbrando-se a mesma legitimidade que este detém (dimensão *ab origine*) em nível extrapartidário, ao sufragar os candidatos aos mandatos representativos.

O caráter nacional do partido é ratificado pelo instituto da filiação partidária, pois o filiado adere ao partido em sua concepção unitária e não, limitado aos desmembramentos partidários municipais ou regionais.

Por fim, vale ressaltar a injusta penalidade imputada àquele filiado que se desliga do partido e filia-se a outro, sem prévia comunicação no prazo de vinte e

10 KELSEN, Hans, in *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 287.

quatro horas da decisão, perdendo totalmente a condição de filiado, pela nulidade das duas filiações, quando, ao menos, a última poderia persistir como válida, por ser manifestação da vontade final do cidadão.

Onde fica o respeito à igualdade constitucional e partidária dos filiados, se aqueles já detentores de mandato parlamentar que permutam o partido pelo qual foram eleitos no exercício mesmo do mandato, não sofrem qualquer reprimenda ou sanção, embora preconize o Artigo 26 da legislação partidária a perda automática da função ou cargo que exerce, na respectiva Casa Legislativa, mas não mais adequadamente, como deveria ser, do mandato?

Vemos, aí, flagrante atentado à Constituição, no tocante aos princípios da igualdade e ainda, da legalidade, quando exorbitam os partidos da sua capacidade normativa, em sua Lei Orgânica (Lei nº 9.096/95) imputando referida espécie sancionatória, que sequer incide sobre todos os filiados, de conteúdo reservado às deliberações estatutárias de cada partido.

Comete o parlamentar dissidente verdadeira infidelidade ao seu partido de origem e, sobretudo, à vontade sufragada pelo eleitorado.

Suscitado o problema da infidelidade partidária, compete-nos, neste momento, tecer algumas considerações acerca dos aspectos da fidelidade e da disciplina nos partidos políticos, levando-se em conta a necessidade dessas diretrizes para o aprimoramento da democratização interna dos partidos.

IV - A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O princípio da fidelidade partidária está constitucionalmente consagrado no Artigo 17, § 1º, sendo seu conteúdo destinado à elaboração estatutária de cada partido.

A fidelidade partidária é instituída para manter um nível recomendável de disciplina nos desempenhos dos membros dos partidos, para que assim subsistam em seus quadros. Esse balizamento permite a garantia da coesão interna nos partidos.

Assim nos ensina o professor Fávila Ribeiro:

“Deve ser ressaltado que em qualquer grupo estável, seja associação civil, entidade profissional, recreativa, cultural, e da mesma maneira os partidos políticos, será sempre necessário um lastro disciplinar exequível para gerar coesão e solidariedade entre os

seus membros, portanto, como elemento necessário para congregar, não para desintegrar. Essa necessidade de uma reserva de disciplina, com o escalonamento de sanções, aplicáveis sempre mediante o devido processo legal, afigurar-se-á sempre imprescindível, mormente agora, quando se procura fomentar a criação de partidos dotados de autenticidade, pela forma livre e espontânea de seu florescimento, quando cada eleitor estará, por certo, no ato em que concretiza a sua filiação simultaneamente empenhando a sua lealdade pessoal, em razão das afinidades de idéias e interesses que devem prevalecer.”¹¹

Enquanto estiver o eleitor vinculado ao partido, estará apto, tanto a exercer seus direitos, como também, deverá submeter-se ao cumprimento de certos ditames e responsabilidades.

O princípio da fidelidade partidária está em perfeita compatibilização com o elemento da lealdade na democracia, propugnado pelo professor Pablo Lucas Verdú, pois se encontra assente na coerência que deve existir no âmbito interno dos partidos, na convivência entre os seus filiados. A lealdade (entenda-se aqui, fidelidade) é devotada à instituição político-partidária.

A infidelidade partidária constitui-se o mais sério ato indisciplinar e, como medidas aptas a coibi-la, podemos apontar as seguintes hipóteses: “desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas, perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária”, (Art. 25, Lei nº 9.096/95).

A perda do mandato parlamentar decorrente de ato de infidelidade partidária seria possibilitada, caso fosse admitido este ato indisciplinar como ampliação de incidência das hipóteses de incompatibilidades dos representantes com o chamado decoro parlamentar, previsão a ser também expressa no bojo do inciso II, do Artigo 55 da Constituição Federal de 1988.

11 RIBEIRO, Fávila, *in* *Constituinte e Participação Popular*, p. 48.

V - A DISCIPLINA PARTIDÁRIA

Também a disciplina partidária encontra raízes constitucionais (Art. 17, § 1º, CF/88), restando aos partidos políticos que implantem, nos seus estatutos, as regras atinentes à manutenção da sua ordem e disciplinamento internos.

Na condição de filiado, o eleitor adquire uma diversificada gama de direitos (votar e ser votado para órgãos partidários, concorrer a cargos eletivos, tomar parte nas deliberações de competência de convenção municipal, dentre outros), mas também se encontra submetido a obrigações junto ao partido político, como antes enfatizamos.

Quanto maior a responsabilidade do filiado no partido político, mais rígido será o regime disciplinar a ser-lhe atribuído.

É dever indispensável do filiado a obediência aos princípios estatuídos no programa partidário, uma vez que estes denotam identidade política ao corpo social formador do partido político.

Novamente, verifica-se, aqui, a correlação da lealdade, como elemento da democracia, na atividade político-partidária do filiado, devendo ser esta realizada com fidelidade e de modo responsável e, ainda, com comprometimento social, não só diante do partido, mas, especialmente, em respeito ao corpo eleitoral e à coletividade.

Em razão disto, incidem sobre os filiados desidiosos ou faltosos aos seus deveres partidários, e improbos em seu desempenho parlamentar, algumas sanções, que podem ser de cunho individual ou de aplicação coletiva aos órgãos partidários. As de natureza individual são: advertência, suspensão por três a dez meses, destituição de função em órgão partidário e expulsão; as de amplitude coletiva englobam desde a dissolução de Diretório, até mesmo a destituição de Comissão Executiva, por contrariedade ao estatuto, programa ou ética partidária ou desrespeito às decisões dos órgãos do partido e ainda por indisciplina partidária. Ao filiado acusado é assegurada a ampla defesa e o contraditório (Art. 23, § 2º da Lei nº 9.096/95).

A instituição da disciplina e fidelidade partidárias é, de acordo com a Constituição, uma determinante estatutária, não sendo, todavia, mera faculdade dos estatutos. Estes devem prevê-las, atribuindo-lhes as respectivas sanções, caso sejam descumpridas ou desrespeitadas.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, propõe-se uma reflexão crítica acerca da democratização dos partidos políticos. Será que estes, realmente, se coadunam com o espírito democrático imanente à nossa ordem jurídica, estatal?

Acreditamos que o aprimoramento democrático das relações partidárias, tanto externa como internamente, será mais bem viabilizado com a instituição em lei das prévias eleitorais que, logo de início, possibilitariam uma participação igualitária dos filiados dos partidos, ampliando “*a posteriori*”, ainda mais, o espectro de efetivação dos direitos políticos albergados na Constituição Federal.

Quem sabe, a realização das prévias eleitorais até ensejasse maior aproximação dos eleitores e, em conseqüência, ressurgissem, concreta e pragmaticamente, os institutos do plebiscito e do referendo?

Para ratificar esta idéia, colhemos a opinião do professor Paulo Bonavides quando assim afirma: **“...quanto mais nos acercarmos da democracia direta, mais seguramente lançaremos as bases a uma regeneração futura das nossas instituições políticas. De tal sorte que, nessa esfera, a organização partidária, recuperando a legitimidade, há de ser ainda a instância pedagógica da cidadania. Por seus canais, circulará, livre, a vontade popular na preparação esclarecedora das intervenções plebiscitárias de formação direta da vontade nacional.”**¹²

Sendo assim, acatamos plenamente a institucionalização das prévias eleitorais, propagadas pelo professor Fávila Ribeiro, na expectativa de permitirem, ainda, o pleno exercício da soberania popular!

Como contribuição pertinente ao enfoque do caráter nacional dos partidos políticos é proposta pelo professor Paulo Bonavides a regionalização das organizações partidárias, pois **“se compadece com a nossa vocação federativa de país de dimensão e diversidade continentais. Regionalizar os partidos equivale, num certo sentido, a federalizá-los, o que nunca se fez.”**¹³

Por fim, cumpre enfatizar a amplitude que assumem, hodiernamente, os direitos humanos, já se projetando rumo a uma quarta dimensão, onde se insere o direito à democracia, “o direito dos direitos na esfera política fundamental”, que pugna

12 BONAVIDES, Paulo, in *A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta*, p. 40.

13 *Idem, ibidem.*

pela necessidade de se aviventar autênticas manifestações de poder, seja este originário ou representativo, e pelo respeito aos fins de um Estado Democrático de Direito que, no nosso país, estão contidos, desde logo, na seara preambular constitucional.

BIBLIOGRAFIA

1. BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Vol. 1 (A - K), 10ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
2. _____ **Dicionário de Política**. Vol. 2 (L - Z), 10ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
3. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.
4. _____ **A Decadência dos Partidos Políticos e o Caminho para a Democracia Direta**, in *Direito Eleitoral*, coord. de Cármen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1996.
5. DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
6. KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.
7. MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos**. São Paulo: Editora Senzala.
8. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1997.
9. RIBEIRO, Fávila. **Constituinte e Participação Popular: O Momento Estratégico da Ordenação Pré-Constituinte e a Emenda Constitucional N.º 25/85**. São Paulo: Editora Saraiva, 1986.
10. RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
11. _____ **Do Direito de Opinião, Da Faculdade de Filiação Partidária e de Disputa a Cargos Eletivos por Membros do Ministério Público**, in *Resenha Eleitoral - Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina*. Volume 2 - Número 2. Florianópolis, 1986.

12. _____ . **A Lei dos Partidos Políticos: Suas contradições, incompatibilidades e distorções causadas à concepção do pluralismo político nas amplas perspectivas constitucionais**, in Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral e Procuradoria Regional Eleitoral. Volume 11 - Número 36, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado (IMESP), 1996.
13. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
14. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Org. e anot. por Juarez de Oliveira. 13ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
15. **Lei n.º 9.096, de 19 de Setembro de 1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora do Senado Federal, 1995.