

O mandato imperativo partidário

LUIZ NAVARRO DE BRITTO

Professor da Universidade Federal da Bahia

No curso da história, as agremiações políticas têm aumentado o número e a precisão das suas técnicas de controle sobre a atividade dos parlamentares. Desde 1890 já o dever de entregar ao Partido a totalidade dos seus subsídios, constituía regra para os Deputados do Partido Operário Socialista Revolucionário, de Allemane. Com o tempo, muitos outros procedimentos vêm zelando pela disciplina partidária, como os numerosos exemplos de “excomunhão” no Partido Trabalhista inglês ou no Partido Socialista francês, a “demissão em branco”, o “compromisso de honra” ou o “desarraigamento sistemático”. MAURICE DUVERGER anota ainda “as disposições constitucionais que, em certos países, obrigam ao Deputado excluído do Partido a reapresentar-se diante dos

eleitores" ... (1). A Lei Magna portuguesa de 1976 dispõe expressamente que perdem os seus mandatos os Deputados que "se inscrevem em Partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio" (art. 163, I, c).

Em todas essas hipóteses, a disciplina partidária apenas organiza as correntes de opinião e controla a autenticidade dessas manifestações no exercício dos mandatos. Até mesmo o duplo mecanismo de exclusão dos Partidos e conseqüente reapresentação diante dos eleitores visa garantir a permanência do compromisso de idéias e de interesses que lastreia a "ficção" representativa, o que não significa de modo algum retomar o mandato imperativo. A iniciativa intermediária dos Partidos equivale à do grupo de indivíduos no "recall" ao provocarem a antecipação do juízo conclusivo do eleitorado.

Com a estruturação dos Parlamentos unipartidários ou de Partido único, essa intermediação tornou-se muito mais clara e poderosa, na prática e de direito. O art. 6º da Lei Fundamental soviética declara, textualmente, que "a força dirigente orientadora da sociedade soviética e o núcleo de seu sistema político, das organizações estatais e sociais, é o Partido Comunista ... "Por isso mesmo, além das "depurações" e da revogação popular de mandatos (2), alguns países estabelecem também normas expressas, como a do art. 30 da Constituição argelina, admitindo que "um Deputado (possa) ser destituído de seu mandato pela Assembléia Nacional por proposição da instância superior do FLN" (3).

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

(1) Ver MAURICE DUVERGER, *Les Partis Politiques*, Paris, Librairies Armand Colin, 1958, págs. 219 a 232.

(2) Sobre o significado da revogação de mandatos, ver LUIZ NAVARRO DE BRITTO, *O Parlamento no Mundo Moderno*, Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1982, págs. 41 e 45.

(3) Ver MAURICE FLORY e ROBERT MANTRAN, *Les Régimes Politiques des Pays Arabes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968, pág. 242.

fundador, da constituição de novo Partido". A perda do mandato, diz o parágrafo seguinte, "será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do Partido, assegurado o direito de ampla defesa". Preveem-se, portanto, no particular, duas hipóteses de perda dos mandatos parlamentares: por oposição às diretivas estabelecidas pelas direções partidárias e por abandono do Partido "sob cuja legenda foi eleito" (4).

Neste último caso, o próprio texto constitucional admite uma exceção. Todavia, o parágrafo único do art. 72 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos reduz o gozo dessa prerrogativa a "uma vez durante um quadriênio". Se não se trata da criação de um novo Partido, além da perda do mandato, "o eleitor só poderá candidatar-se a cargo eletivo após o decurso do prazo de 2 (dois) anos da data da nova filiação" (§ 3º, art. 67). Dupla punição, portanto! (5).

Quanto à outra possibilidade, a mesma lei ordinária define, no seu art. 73, "as diretrizes legitimamente estabelecidas . . . fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais". No art. 74, por sua vez, reportando-se exclusivamente aos "órgãos de direção partidária", a lei reza o que se deve entender "também (como) descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas": "I — deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar; II — criticar, fora das reuniões reservadas dos Partidos, o programa ou as diretrizes partidárias; III — fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro Partido ou, de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; e IV — fazer aliança ou acordo com os filiados de outro Partido".

No âmbito nacional, prevalecendo-se do inciso I do art. 74 acima aludido, somente quatro vezes o maior Partido da oposição (PMDB) e o Partido do governo (PDS) iniciaram, no Tribunal Superior Eleitoral, o processo de arquivamento das "diretrizes estabelecidas":

- 1) O Diretório Nacional da Aliança Renovadora Nacional requereu, em 30 de junho de 1979, o arquivamento de diretriz

(4) Sob outra forma e considerando em sua Exposição de Motivos a vontade partidária como "um aspecto da vontade do povo" o *Anteprojeto do Estatuto Nacional dos Partidos Políticos*, elaborado em 1964 pelo Tribunal Superior Eleitoral, já registrava em seus arts. 70 e 71 as duas hipóteses (Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1965).

(5) Legislação de conjuntura permitiu, em caráter excepcional, a "transferência" impune, depois da fusão PMDB-PP, por prazo limitado.

partidária, decorrente de “deliberação tomada pela VII Convenção Nacional”, no sentido de que os membros do Colégio Eleitoral “que elegerá, em 15 de outubro do corrente ano, o Presidente e o Vice-Presidente da República, deverão comparecer às sessões do referido Colégio Eleitoral e dar integral apoio, por atitudes e pelo voto, aos nomes do General João Baptista de Oliveira Figueiredo e Dr. Antonio Aureliano Chaves de Mendonça, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, respectivamente, escolhidos como candidatos do Partido...” A decisão do Diretório Nacional foi tomada com 65 votos a favor e cinco contra.

2) Em 2 de setembro de 1980, “a Comissão Diretora Nacional Provisória do PMDB decidiu comunicar aos Senadores e Deputados do Partido que estão obrigados a votar contra a prorrogação dos mandatos de Prefeitos e Vereadores, por ser incompatível com o mandato representativo e autonomia política assegurados pela Constituição federal e pelo Programa do Partido”. Essa decisão, contra Emenda Constitucional apresentada pelo Governo, foi tomada por 6 membros da Comissão.

3) O Diretório Nacional do PDS encaminhou ao Tribunal Superior Eleitoral, em 5 de dezembro de 1981, o pedido de arquivamento da Resolução 02-DM/81, dispondo que “as bancadas do Partido Democrático Social — PDS, aprovarão os Projetos de Lei Complementar n.ºs 221/81 e 237/81 e o Projeto de Lei n.º 28-CN/81, objetos de mensagens do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, na forma da sua apresentação nas sessões do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional que se destinarem a deliberar sobre referidas proposições”; e que “as lideranças partidárias determinarão, através de comunicação às bancadas, a forma pela qual se dará a aprovação dos projetos referidos no item anterior, inclusive a constante do § 4º do art. 51 da Constituição”. A Resolução transcreve em seus *consideranda* comunicado do Senhor Presidente da República sobre as “elevadas motivações” que o levaram a “adotar” a sua “decisão”. Assinaram a Resolução cerca de 60 membros da Diretoria.

4) Em 21 de junho de 1982, o Presidente do PDS dirigiu ao TSE ofício solicitando o arquivamento da Resolução n.º 6/82, aprovada pelo Diretório Nacional do Partido, dispondo sobre o

seguinte: "a) as bancadas do Partido Democrático Social — PDS, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, comparecerão às sessões do Congresso Nacional convocadas para deliberar sobre a proposta de Emenda Constitucional nº 25, de 1982, objeto da Mensagem nº 189/82, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República e a aprovação na forma em que for apresentada para votação; b) as lideranças partidárias determinarão, através de comunicação às bancadas, como se dará a aprovação da Proposta de Emenda, se na forma original, ou por meio do Substitutivo lido pelo relator da matéria, Deputado Jairo Magalhães; c) para os efeitos do art. 72 e nos termos do § 4º dos arts. 73 e 74 da Lei nº 5.782/71, a Comissão Executiva Nacional promoverá o arquivamento destas diretrizes na Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral dentro do prazo de 10 (dez) dias a contar desta data. Justificando a Resolução, alude-se inclusive a uma nota da Secretaria de Imprensa da Presidência da República informando que o Senhor Presidente da República manifestou o "seu empenho no sentido de que seja aprovado o Projeto de Emenda Constitucional nº 25" e que o PDS "feche a questão no sentido da aprovação da referida emenda". A cópia da Resolução encaminhada ao TSE acha-se apenas "conferida" pela Secretaria Geral do PDS, sem assinaturas.

Em todas essas iniciativas, o recurso do arquivamento mostrou-se extremamente eficaz, com a disciplina dócil e obediente de todos os parlamentares.

As "diretrizes estabelecidas" evidenciam, entretanto, três fatos bastante significativos. O primeiro consiste na ausência da coesão partidária, exigindo que a direção de um Partido (ARENA) chegue a utilizar a ameaça extrema da perda de mandatos para garantir a eleição do seu candidato à Presidência da República. O segundo fato de extrema importância é o pequeno número de "notáveis" do Partido que decide sobre as "diretrizes" e, por conseqüência, sobre a sorte do mandato dos seus correligionários. O pedido de arquivamento do PMDB foi aprovado em reunião de que participaram seis parlamentares, incluídos o Presidente e o Secretário-Geral da agremiação. Por fim, atente-se para a segunda parte do último pedido de arquivamento do PDS: "as lideranças partidárias *determinarão*, através de comunicação às bancadas, *como se derá a aprovação da Emenda, se na forma original ou por meio de Substitutivo* lido pelo relator da matéria, Deputado Jairo Magalhães"

(grifos meus). Em outras palavras, sob o apanágio da disciplina e fidelidade partidárias, obriga-se previamente a representantes do povo votarem *no que e como*, ainda não definidos pelas “lideranças”!

O conteúdo e a prática desse mandato imperativo partidário constituem, sem dúvida, uma representação política *sui generis*. Ela difere do regime de “doléances” e dos “cahieres” da França medieval e pré-revolucionária, pois esses já eram conhecidos dos candidatos e a disciplina sobre os compromissos assumidos era efetivada pelos eleitores. Nos sistemas uni ou pluripartidários contemporâneos, de seu turno, a revogação dos mandatos continua sempre exercitada pelos eleitores e excepcionalmente pelas Assembléias de que os parlamentares fazem parte. Nos primeiros, a iniciativa dos Partidos únicos se justifica pelos papéis que desempenham no sistema político como um todo.

No caso brasileiro atual, a sobrevivência dos mandatos se subordina às “diretivas” das cúpulas partidárias ou podem ser cassados por decisão judiciária. Os Partidos, diria MANOEL GONÇALVES PEREIRA FILHO, são “os verdadeiros candidatos e os verdadeiros eleitos”. Em seu livro *Os Partidos nas Constituições Democráticas*, publicado em 1966, o autor informa que “Tal direito, sob forma absoluta, jamais foi adotado expressamente por uma Constituição”. A jurisprudência do Tribunal Eleitoral da Tchecoslováquia, no período entre as duas grandes guerras, teria sido o primeiro precedente da Lei Maior brasileira, decidindo que a indisciplina do voto, contrário às instruções da liderança, era suscetível de excluir o Deputado do Partido e ainda privá-lo do seu mandato (6).

Implantado com propósitos ditos “pedagógicos”, visando o fortalecimento dos Partidos, esse mandamento constitucional brasileiro (art. 52, §§ 5º e 6º) e sua regulamentação (Lei Orgânica dos Partidos) agredem, em verdade, o regime representativo e a soberania popular, proclamados no art. 1º da mesma Constituição federal, além de restaurarem o mandato imperativo sob a administração de estreitas oligarquias partidárias. Uma forma nova de “ditadura dos Partidos”?

Por outro lado, na medida em que o PDS exerce um “papel ritual” no sistema político em vigor, a “ditadura dos Partidos” policia de fato a fidelidade dos parlamentares ao governo e, nas oposições, pode sufocar o debate interno.

(6) Belo Horizonte, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1966, págs. 121 e 122.