

A terceira casa do Congresso. STF e fidelidade partidária

José Rollemberg Leite Neto

O Supremo Tribunal Federal, ao deliberar que o mandato dos parlamentares pertence aos partidos e não aos eleitos, atendeu a um antigo pleito da maior parte dos colunistas e cientistas políticos do Brasil. Estes, ao diagnosticarem as mazelas de nosso histriônico sistema político, afirmavam que a permuta de siglas partidárias era um mal a ser debelado e que a reforma política deveria contemplar uma mudança normativa que obstasse esses câmbios partidários.

A decisão do STF, contudo, decorre de episódio anterior. Consultado pelo Democratas (Consulta 1398 – Classe 5 - DF), o Tribunal Superior Eleitoral respondeu que o parlamentar que deixa o partido, renuncia implicitamente ao mandato. Com isso, mudou antiga orientação das cortes judiciárias, inclusive do Supremo, a respeito do temário. Entendia-se, até então, que a perda de mandato só poderia decorrer de uma das hipóteses expressas na Constituição Federal, rol que não inclui a mudança de legenda.

A lógica do raciocínio do TSE é, em grosseiro resumo, a seguinte: quem troca de partido sem justo motivo (expulsão, perseguição ou mudança programática) não perde o mandato; renuncia. O parlamentar abdica do mandato porque foi o partido quem reuniu as forças que viabilizaram a sua eleição, destacadamente a legitimação da candidatura, o horário de propaganda e o quociente eleitoral necessário ao preenchimento da vaga. Daí que a mudança de agremiação equivalha, para o TSE, à traição ao partido, e, por conseguinte, ao eleitor, que, supostamente, confiou àquele candidato uma tarefa partidária e não pessoal.

De fora parte a evidente ficção da premissa de que as pessoas votam em partidos e não nos políticos, o que por si só destroça a higidez da tese admitida pelos dois tribunais, o raciocínio do TSE, endossado pelo Supremo, a par de caracterizar uma revolução mal calculada no funcionamento dos parlamentos das três esferas federativas, importa numa evidente metamorfose do papel do STF. O Supremo é, hoje, além de um tribunal, na prática, uma casa congressual.

Ortodoxamente, como guardião da Lei Maior, o Supremo, no papel de órgão de justiça constitucional, deveria ser um legislador negativo. Quer dizer: um declarador de inconstitucionalidades. Uma borracha para apagar leis malfeitas. Em casos mais raros, nos mandados de injunção, tipo de rito autorizado expressamente pela Carta Magna, diante da mora do legislador em editar uma norma a que estaria obrigado, o STF poderia editar, para o caso concreto a ele submetido, e apenas para esse caso, uma regulamentação. Mas, aí findaria o papel normante do STF. Quer dizer, deveria findar.

Deveras, no caso dos parlamentares que migraram de partido, a Justiça, a partir de princípios constitucionais, validou uma compreensão que rechaça frontalmente uma praxe generalizada. Prática, reitera-se, por ela unvida desde que a Constituição adveio, em 1988. Assim o fez sem que uma só vírgula do texto constitucional tivesse sido modificada, no particular. Assim agiu mesmo antes havendo considerado a questão de maneira diversa. Fez, destarte, uma reforma política, a partir de uma reforma de interpretação.

O Supremo poderia fazer isso? A resposta, para os que têm preocupações com a segurança jurídica é desenganadamente negativa. O Supremo – como, de resto, todos os demais juízes do país - não possui legitimidade democrática suficiente para estabelecer, diretamente de princípios, regras lineares, válidas para outros poderes, sem a mediação da legislação para tanto. Não possui, em especial, quando o novo norte é diametralmente oposto ao que ele próprio, Supremo, estabelecia sobre a matéria, ensejo em que reputava que era preciso alterar a Constituição para poder ser viabilizada a perda do mandato em casos de infidelidade.

A mudança de composição do STF, agregada à variação de entendimentos de alguns de seus membros, produziu uma reforma constitucional branca. Mais que uma simples evolução de entendimento, a guinada que se realizou equivale a uma reforma política de curso forçado, por mandato e não por mandato.

O Supremo, note-se bem, chamou para si uma tarefa em plena discussão no Legislativo. Atente-se que a reforma política arrasta-se anos a fio no Congresso Nacional porque é uma operação de difícil equacionamento. Supor que ela não aconteceu ainda porque os políticos pensam apenas nos seus interesses – como aleivosamente argüem diversos textos jornalísticos e acadêmicos - é ignorar que uma mudança nesse paradigma afeta, colateralmente, diversos outros segmentos do funcionamento institucional democrático.

Por isso, a revolução operada pela pena dos juízes no sistema partidário - ainda que inspirada por intenções reconhecidamente elevadas e de sabido espírito cívico, e levada a efeito por homens que são o que de melhor há no ambiente jurídico nacional - é uma alteração paradigmática que representa uma falsa vitória para os que crêem no aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Deveras, ao resolver a questão, a Justiça não calculou o que fazer a partir da tese por ela reconhecida em casos os mais variados. São justamente esses cálculos que estão, há anos, a obstar a marcha da reforma política no meio democraticamente adequado, o Congresso.

Não calculou o que fazer quando o parlamentar "infidel" não possui suplente de sua própria legenda. Ficará a casa legislativa desfalcada?

Não ponderou o que fazer quando o suplente de seu partido for menos votado que o suplente de outro partido coligado. Pertencerá o mandato ao partido do chamado "desleal", ou do suplente melhor votado na coligação? Se ao grêmio do suplente mais abonado de votos, o raciocínio judicial mostrou-se quebradiço, fragmentário e pouco coerente.

Não anteviu a situação de o parlamentar haver mudado de partido e todos os suplentes idem. O que fazer num contexto assim?

Não percebeu que o parlamentar pode estar sem partido desde antes da decisão do TSE, na conformidade da permissão anteriormente reconhecida pela jurisprudência. Portanto, trata-se de parlamentar que terá de se filiar a uma agremiação, se pretender ser reeleito. Perderá o mandato ao se filiar a um novo partido? Deverá retornar ao anterior? A quem pertencerá o seu mandato? Ao grêmio que ingressará? Ao partido que deixou? Neste caso, a novel regra estaria a retroagir para antes do momento reputado pelo STF como válido para aplicação da nova compreensão, a data do julgamento da Consulta 1398 (vide explicação adiante feita).

Para resolver esses e outros casos – que dada a existência de assembleias legislativas e câmaras municipais serão legião – o Judiciário terá de criar outras tantas regras novas e revogar outras tantas, em manifesta usurpação de competência legislativa. Será uma babel de idéias em plena Justiça Eleitoral. Segurança jurídica: já era.

Não adianta querer dizer que a função exercida pela Justiça nesse caso não foi legislativa. Foi, sim. Foi até mais. Atuou o Judiciário como verdadeiro constituinte reformador, em tópico polêmico, para o qual os parlamentares – mesmo os tomados pelas intenções mais egoístas - estavam mais equipados de legitimidade para atuar que os magistrados – ainda que evidentemente possesores por boas matrizes éticas.

A maior prova de que o que fez a Justiça foi normar e não julgar é a evidente incongruência entre o que Supremo decidiu e o que ficou estabelecido pelo julgamento.

Realmente, quando o STF, diante da recusa do Presidente da Câmara, foi instado a afastar os ditos "trânsfugas" (Mandados de Segurança 23602, 26603 e 26604, do Distrito Federal) julgou os pleitos dos partidos abandonados pelos deputados improcedentes (exceto um, em parte procedente, adiante explicado). Mesmo assim, apesar da derrota processual, fixou uma tese favorável à fidelidade partidária, conceito defendido pelos partidos vencidos.

A contradição entre acatar a tese e julgar o pedido improcedente deu-se porque o STF, para não deixar os deputados que confiaram na sua jurisprudência na mão, ao mudar o seu entendimento, estabeleceu que ele só valeria para quem trocou de partido depois do advento da resposta do TSE à consulta do Democratas. Para o STF, a partir daí, quem variou de legenda sabia dos riscos que correria. Como todos os parlamentares cujo mandato era pedido saíram antes dessa data, exceto uma, o STF teve de acatar a argumentação dos partidos, mas não pode lhes dar razão nos casos concretamente julgados.

Observe-se, contudo, que, mesmo na situação da parlamentar que migrou de partido depois da data dada pelo TSE, o STF fixou que ela teria direito à ampla defesa, perante o TSE, em procedimento a ser regulamentado.

Note-se bem: o STF, a partir de observação constante do voto do Min. Celso de Mello, determinou que o procedimento para reconhecimento - ou não - do justo motivo na saída da parlamentar de seu partido deveria ser estabelecido por via infralegal. É falar: ordenou que fosse escrita uma norma nova de procedimento, para resolver uma questão inédita.

Isto quer dizer que a tarefa de normar primariamente, em especial a de estabelecer os roteiros procedimentais, desde sempre confiada à lei, e apenas deixada aos detalhes para os tribunais, foi completamente revolucionada pelo precedente em referência. Nele, o Supremo, como verdadeiro constituinte, confere uma obrigação de fazer regras com força de lei (uma competência legislativa, portanto) a uma corte de justiça.

Por conta disso, as ulteriores decisões do TSE, afirmando que a mudança de partido dentro da coligação também importa perda de mandato (Consulta 1423 – Classe 5 – DF), e que os detentores de mandato majoritário também estão sujeitos ao mesmo tipo de consequência dada aos mandatários proporcionais (Consulta 1407 – Classe 5 – DF), vão reafirmando um enfraquecimento paulatino do Congresso, o que, se para muitos pode ser vantajoso, pode não o ser para a própria saúde do Estado de Direito.

O Supremo, por mais nobres e justas que sejam as decisões que de boa-fé tome, não pode se imputar o papel de escrever a lei que ele mesmo aplicará em seus julgamentos. Não pode, igualmente, supor que não está (re)escrevendo a Constituição quando (a) manda que seja criado um novo procedimento, quando (b) inclui no ordenamento jurídico (b.1.) uma hipótese de renúncia sem expressa declaração de vontade e sem enquadramento normativo textual, ou, ainda, (b.2) uma situação de perda de mandato sem explícita previsão constitucional.

Convém pensar nisso tudo, antes de, desavisadamente, aplaudir uma mudança que pode ter sido para pior.

Disponível em:< <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10580> > Acesso em.: 26 out. 2007.