



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.574/DF

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO

REQUERENTE: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB)

ADVOGADO: BRUNO CAVALCANTI DE ARAÚJO E OUTROS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER AJCONST/PGR Nº 48979/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 22-A DA LEI 9.096/1995, INCLUÍDO PELA LEI 13.135/2015. MINIRREFORMA ELEITORAL. HIPÓTESES DE PERDA DE MANDATO POLÍTICO POR ATO DE INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. APLICAÇÃO DA NORMA A ELEITOS PELO SISTEMA MAJORITÁRIO. REVISÃO DO ENTENDIMENTO FIXADO NO JULGAMENTO DA ADI 5.081/DF. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.135/2015 E DA EMENDA CONSTITUCIONAL 91/2016. DEVER DE COMPROMISSO COM O PROGRAMA E O IDEÁRIO DA LEGENDA PELA QUAL SE OBTÉM O MANDATO. DECORRÊNCIA DOS ARTS. 1º, IV E PARÁGRAFO ÚNICO, 14, *CAPUT* E § 3º, V, E 17, *CAPUT* E §§ 1º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. O princípio da fidelidade partidária há de abranger quaisquer detentores de mandato eletivo, ainda que eleitos pelo sistema majoritário nos Poderes Legislativo e Executivo das três esferas da Federação, vinculando-se todos ao dever de compromisso com o programa e o ideário da legenda pela qual disputaram o pleito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. Diante da promulgação da EC 91/2016 e da reforma eleitoral de 2015, e em homenagem aos preceitos dos arts. 1º, IV e parágrafo único, 14, *caput* e § 3º, V, e 17, *caput* e §§ 1º e 5º, da CF, há de se rever o entendimento adotado no julgamento da ADI 5.081/DF, de modo a assentar a incidência do dever de fidelidade partidária (art. 22-A da Lei 9.096/1995) aos eleitos pelo sistema majoritário, ressalvada a hipótese de eleição mediante candidatura avulsa, dada a intrínseca conexão da norma com a soberania popular, com o direito de representação política e com o próprio regime democrático.

— Parecer pela procedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo por objeto o art. 22-A da Lei 9.096, de 19.9.1995, incluído pela Lei 13.165, de 29.9.2015 (minirreforma eleitoral), que trata da perda de mandato eletivo por desfiliação partidária.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Este é o teor da norma questionada:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

- I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;*
- II - grave discriminação política pessoal; e*
- III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.*

O autor postula que a Corte dê aplicação ampliativa à norma, a fim de assentar que a perda de mandato político nela prevista aplica-se também aos eleitos pelo sistema majoritário, por ser a interpretação mais adequada do dever de fidelidade partidária de todos os detentores de mandato eletivo, em conformidade aos arts. 14, *caput* e § 3º, V; 17, § 1º; 34, VI, “a”; e 60, § 4º, II, da Constituição Federal.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) requereu ingresso como *amicus curiae* (peça 10).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999 (peça 14).

A Presidência da República manifestou-se pela improcedência do pedido, por entender que o art. 22-A da Lei 9.096/1999 apenas incide sobre eleitos pelo sistema proporcional, uma vez que “*no sistema majoritário não há a*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

transferência de votos como no sistema proporcional e a figura do candidato é de suma importância” (peça 21).

A Câmara dos Deputados limitou-se a informar a regularidade do processo legislativo que originou a norma (peça 24).

A Advocacia-Geral da União seguiu a linha de argumentação da Presidência da República, manifestando-se pela improcedência do pedido (peça 27).

O Senado Federal sustentou que a Constituição não estabeleceu como obrigatória a fidelidade partidária, e que esta *“não tem contornos constitucionais claramente delimitados e, portanto, pode (e deve) receber conformação pela via da lei ordinária”*, cabendo a definição do tema à seara legislativa. Quanto ao alcance da norma impugnada, defendeu a solução adotada no julgamento da ADI 5.081, no sentido da inaplicabilidade aos mandatários de eleições majoritárias, por ser a que *“melhor se conforma com as leis do sistema eleitoral e com os princípios constitucionais sob testilha”* (peça 30).

É o relatório.

1. PARTIDOS POLÍTICOS EM REGIME DEMOCRÁTICO E REPRESENTATIVO

Consagram-se no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 os princípios da democracia (participativa e representativa) e da soberania popular,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ao preceituar que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

Para o exercício da soberania popular, assegurou a CF/1988 o direito ao sufrágio universal e ao voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14) e acolheu o sistema eleitoral proporcional para escolha de integrantes da Câmara dos Deputados (art. 45), a fim de que a denominada Casa do Povo representasse proporcionalmente, na medida do possível, as diversas correntes ideológicas que compõem a sociedade brasileira.

O regime constitucional democrático e representativo pressupõe a liberdade na formação da vontade política do Estado e a livre concorrência entre os partidos. Garante-se o princípio da democracia constitucional, entre outros, pelas diversas formas de participação popular e representação política dos vários pontos de vista ideológicos presentes na sociedade nos processos de produção de leis e das demais decisões jurídico-políticas.¹

Por essa razão, erigiu a Constituição de 1988 o pluralismo político a fundamento da República Federativa do Brasil e consagrou os princípios do pluripartidarismo e da liberdade de criação partidária, institucionalizando, no seu art. 17, *caput*, um sistema político fundado na existência de vários partidos

1 CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo A. Comentário ao art. 1º, parágrafo único. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 139.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

representativos dos diversos setores da sociedade, todos com liberdade para alcançar o poder por meio de processo eleitoral livre e democrático.

Os partidos políticos são entidades associativas fundamentais para o funcionamento de regimes democráticos, uma vez que viabilizam a organização, a coordenação e a sistematização da vontade e dos anseios populares, para fins de obter a sua implementação por meio de políticas públicas e planos de governo.²

Exercem as agremiações partidárias relevantes funções de mediação da comunicação entre governo e sociedade; de promoção da participação política dos cidadãos; de sistematização de reivindicações de camadas sociais menos favorecidas e sua transformação em opções políticas viáveis; de orientação da atuação estatal, direcionando políticas públicas de acordo com os anseios dos representados; e de viabilização de programas de governo alternativos.³

Por meio dos partidos, todo o espectro de ideias em circulação na sociedade pode se agrupar e adquirir força na arena política. São, assim, cruciais para o funcionamento dos sistemas políticos, para a representação e defesa de

2 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 402-403.

3 LOPES, Fernando Farelo; FREIRE, André. *Partidos políticos e sistemas eleitorais: uma introdução*. Oeiras: Celta Editora, 2002. p. 12-13.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interesses do povo, possibilitando que escolhas eleitorais sejam pautadas em propostas, e não na imagem ou em características pessoais de candidatos.⁴

Sabe-se que o sistema não é isento de falhas. Jorge Miranda e Rui Medeiros alertam, no ponto, quanto ao risco de se transformar o parlamento em mera “*câmara corporativa de partidos*”, elevando os detentores de mandato eletivo a meros porta-vozes das legendas pela qual se elegeram, concepção extremada incompatível com a igualdade política dos cidadãos, dado que supressora da participação política daqueles que deliberadamente optam por não aderir a partido algum:

Se a democracia assenta na liberdade política e na participação, como admitir que, nos órgãos dela mais expressivos, os Parlamentos, os seus membros ficassem privados de uma e outra coisa?

*Estará ainda bem patente a preterição da igualdade política dos cidadãos. Pois só os que fossem militantes ou filiados em partidos poderiam (admitindo democraticidade interna) interferir, através dos respectivos órgãos na condução das atividades parlamentares. Os outros cidadãos teriam o sufrágio reduzido a uma espécie de contrato de adesão.*⁵

4 “(...) os partidos encontram-se no centro das principais instituições e processos políticos. Eles estabelecem a ligação entre as forças da sociedade e o Estado, dotando os interesses sociais de uma expressão organizada e tornando-os politicamente eficazes.” (LOPES; FREIRE, *Partidos políticos cit.* p. 1).

5 MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. v. 1. p. 30-31.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Jorge Reis Novais, por sua vez, chama a atenção para o crescimento de uma *crise de representatividade*, oriunda do desinteresse político e do ceticismo em relação aos partidos políticos, sobretudo no seio da população mais jovem:

(...) de tal forma é vital e insubstituível o papel dos partidos políticos no funcionamento do regime democrático que, invariavelmente, mais tarde ou mais cedo, ou surgem novas forças partidárias que ocupam o espaço deixado pela desagregação dos partidos tradicionais ou as referidas faixas populacionais ficam, pura e simplesmente, excluídas e arredadas de qualquer possibilidade de participação e de influência das decisões políticas tomadas por outros. O sentimento difuso, alimentado espontaneamente pelo populismo e pela comunicação informal de massas, segundo o qual a desilusão relativamente à representação tradicional se cura e se resolve através do elogio da abstenção e da glorificação do desinteresse pelo fenómeno político é uma espécie de doença senil das democracias do nosso tempo que, paradoxalmente, afecta sobretudo a população mais jovem. A desconjância relativamente aos partidos tradicionais tem elementos positivos que proporcionam, eventualmente, o surgimento de novos actores, novas temáticas, novas gerações na vida política. Porém, em sentido inverso, tem o risco de esvaziamento real da vida democrática através da criação ad hoc e fugaz de novos partidos, constituídos para fins pontuais – como expressão de um descontentamento local, de um evento particular ou constituídos especificamente para uma única eleição – e que desaparecem politicamente ou se dissolvem logo a seguir (...).⁶

Em que pese a tais preocupações, o fato é que o sistema partidário revela-se, ainda hoje, insubstituível, não sendo concebível a existência de uma

⁶ NOVAIS, Jorge Reis. *Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo*. Lisboa: AAFDL, 2017. p. 83.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

democracia sem a presença de partidos políticos fortes. Conforme afirmei em obra doutrinária:

Os partidos políticos compõem uma instituição imprescindível ao funcionamento da democracia representativa. O Estado democrático não pode funcionar sem eles. A existência do próprio Estado está atrelada, contemporaneamente, à existência de partidos políticos na sociedade. (...)

O Estado representativo moderno, mais que em qualquer outro Estado na história, apresenta-se como um Estado de Partidos. Não há mais como dissociar democracia, regime representativo e partidos políticos.⁷

Nessa direção, sustentou o Ministro Dias Toffoli, em voto-condutor na ADI 4.430/DF (DJe de 19.9.2013), que partidos políticos são os principais entes pluralistas e podem ser tidos como o próprio fundamento da República, previsto no art. 1º, V, da CF (pluralismo político):

(...) Na atualidade, são os partidos políticos os principais entes pluralistas. Conseqüências diretas do pluralismo, as agremiações partidárias constituem fundamento próprio da República Federativa do Brasil, conforme inscrito no art. 1º, V, da Lei Fundamental.

Mereceram, por isso, na Constituição de 1988, atenção e disciplina especial, tendo-se destacado sua relevância no processo eleitoral, estabelecendo-se, inclusive, como condição de elegibilidade a filiação partidária (CF, art. 17).

A Carta da República consagra, ademais, logo na cabeça do art. 17 da Carta Maior, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, limitada essa liberdade à necessidade de

⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

resguardar os valores da soberania popular, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. (...) Se o processo eleitoral deve representar o instrumento mediante o qual as diversas e variáveis alternativas políticas, sociais e econômicas são apresentadas ao conjunto de eleitores, que apontarão suas preferências com o exercício do sufrágio, são os partidos políticos, nesse contexto, que viabilizam o aporte de ideias plurais.

A relevância do pluripartidarismo e a exigência da democratização do poder político conduzem à necessidade de se estimular não apenas a formação, mas também a permanência e o desenvolvimento das agremiações partidárias.

2. DEVER DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E APLICAÇÃO AO SISTEMA MAJORITÁRIO

No julgamento dos Mandados de Segurança 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, assentou o STF a existência de um princípio de *aderência do mandato eletivo ao partido* pelo qual se obtém a vitória no pleito, quando afirmou que “o abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral” (MS 26.602/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 17.10.2008).

Assinalou, ademais, que a perda de mandato por desligamento da sigla não caracteriza sanção, mas restabelecimento do direito desta à cadeira



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

por ela conquistada na disputa eleitoral. Destacou o Ministro Celso de Mello, em trecho expressivo da ementa do MS 26.603/DF, de sua relatoria:

O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade), quanto no art. 45, caput (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República. O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. (DJe de 18.12.2008)

Naqueles julgados, a Corte reduziu o espaço de livre movimentação interpartidário dos detentores de mandato, ao reconhecer os severos efeitos decorrentes de desfiliação sem justa causa. Vinculou, por conseguinte, o mandato eletivo aos partidos políticos e coligações, como decorrência tanto do sistema proporcional, quanto da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade (CF, arts. 14, § 3º, V, e 45).

A fidelidade partidária garante as minorias, agindo em função do bom funcionamento das representações parlamentares, pondo-se a serviço do princípio democrático. É, ainda, o pensamento do Ministro Celso de Mello, traduzido no mencionado julgamento do MS 26.603/DF:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudula, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. (Grifo nosso.)

Desligamento do parlamentar de sua sigla originária há de ser visto com absoluta restrição, sendo admitido apenas em situações excepcionais. No trecho relevante, destacou o Ministro, ainda do MS 26.603/DF:

O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre "a existência de mudança significativa de orientação programática do partido" ou "em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou" (Min. Cezar Peluso). (Grifo nosso.)

Já no julgamento do MS 26.602/DF, teceu o Ministro Menezes Direito considerações acerca da relação que deve haver entre os eleitos e seus partidos, a qual repousa sobre o amálgama da fidelidade partidária:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...) a interpretação da Constituição pela Suprema Corte não pode deixar de ponderar os valores e princípios de regência que estão na Constituição e deles extrair o conteúdo lógico capaz de autorizar uma interpretação que alcance a concretização desejada para mantê-los vigorosos na sociedade política.

Essa perspectiva é que deve estar presente quando se põe a questão da natureza dos mandatos parlamentares e da vinculação entre o voto e o partido político, considerado o sistema de representação proporcional que está arrimado na filiação partidária, como garantia da prática democrática e substância do exercício da soberania pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

Na realidade, a nossa disciplina constitucional concentra os direitos políticos na soberania popular exercida pelo “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei”, mediante plebiscito, referendo, iniciativa popular. O exercício do voto se dá a partir do alistamento eleitoral.

Por outro lado, define a Constituição Federal que prevalece sempre o regime representativo, isto é, a representação do povo no Parlamento, fixando como condição de elegibilidade, dentre outros, a filiação partidária.

Ora, a obrigatoriedade de filiação partidária significa, pelo menos na minha avaliação, que a origem da representação popular como forma de exercício da soberania popular está indissoluvelmente ligada à existência dos partidos políticos que são indispensáveis para que se dê consequência aos direitos políticos assegurados pelo constituinte de 1988.

(...) Há que merecer anotação que a força dos costumes, que poderia até ter conteúdo de força normativa no lastro de Jellinek, abalrou o sistema de representação popular previsto na Constituição Federal a partir da obrigatória filiação partidária a que está vinculado o princípio fundamental contido no parágrafo único do art. 1º. Assim, o que quero explicitar é o desacerto entre a prática da troca frequente de legenda e o princípio constitucional que estabelece que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido por meio de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

representantes eleitos ou diretamente. Essa representação que se consolida no Parlamento não dispensa o partido político, como já antes disse, e, por isso, o vínculo eleitoral não pode desqualificar o partido para simples espaço eleitoral, descartável por motivo de mera conveniência eleitoral, fraudando, desse modo, o liame entre o partido, o eleitor e o eleito no cenário da representação popular proporcional. Não se há de fazer crítica a essa prática, mas, sim, há de corrigir-se com a atualização da interpretação constitucional capaz de restabelecer aquele vínculo e com isso fortalecer a representação popular pela via do fortalecimento dos partidos políticos.

Na mesma assentada, observou o Ministro Menezes Direito sobre o dever de fidelidade partidária:

(...) não se está criando norma artificial nem se está ingressando em seara reservada ao poder de legislar. O que se está fazendo é dar uma interpretação coerente com o que se contém na Constituição para preservar-lhe os princípios estatuídos e assegurar a plenitude do exercício da soberania popular por meio da representação política. A estrutura do sistema de representação popular não se viabiliza sem partidos políticos, a repetição exaustiva faz bem nesse caso, que tenham nitidez para expressar a corrente de opinião que está na matriz de sua criação. Por isso, a Constituição vincula a representação popular aos partidos e impõe imperativa filiação como modo de exercício da soberania popular. Assim, para a interpretação constitucional, se a soberania é exercida por meio de sufrágio universal, se a representação popular é feita por meio de eleição, se para ser elegível é obrigatória a filiação partidária, os mandatos parlamentares necessariamente vinculam os eleitos aos partidos, não subsistindo a representação se houver o cancelamento da filiação ao partido pelo qual foi o parlamentar eleito.

Ainda no MS 26.602/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski expôs os fundamentos constitucionais do dever de fidelidade partidária:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não há negar que a democracia representativa, exercida por meio de mandatários recrutados pelos partidos políticos, por indispensável, subsiste integralmente em nosso ordenamento político-jurídico, embora complementada pelo instrumental próprio da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único, da CF).

Com efeito, segundo a nossa Carta Magna, a soberania popular (art. 1º, I, da CF) é exercida fundamentalmente por meio do sufrágio universal (art. 14, caput, da CF), constituindo a filiação partidária conditio sine qua non para investidura em cargo eletivo (art. 14, § 3º, IV, da CF).

Mas para que a representação popular tenha um mínimo de autenticidade, ou seja, para que reflita um ideal comum aos eleitores e candidatos, de tal modo que entre eles se estabeleça um liame em torno de valores que transcendam os aspectos meramente contingentes do cotidiano da política, é preciso que os mandatários se mantenham fiéis às diretrizes programáticas e ideológicas dos partidos pelos quais foram eleitos.

Na doutrina, os prejuízos dos constantes intercâmbios de siglas por parlamentares é bem retratado por José Jairo Gomes:

A troca de partido não é ocorrência exclusiva da democracia brasileira, sendo comum em outros Estados igualmente democráticos. No entanto, entre nós, tal prática se tornou endêmica após a redemocratização de 1985. Conforme assinala Melo (2004, p. 161), na Câmara dos Deputados, entre “1985 e 2002 ocorreram 1.041 trocas de legenda, envolvendo 852 deputados, entre titulares e suplentes”. Em média, 29% dos deputados federais eleitos mudaram de partido nas cinco legislaturas compreendidas entre 1983 e 2003. Pesquisando as origens desse fenômeno, o eminente cientista político realça as condições conjunturais, contextuais e institucionais sob as quais encontram-se os parlamentares submetidos. (...) A par disso, a intensa mudança de partido após o pleito também é fruto da debilidade de governantes eleitos sem base parlamentar sólida. Para robustecer sua base de apoio, tais governantes aliciam parlamentares,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que, aliás, aceitam o convite de bom grado, dadas as vantagens que em troca são ofertadas. Por óbvio, essa prática não faz outra coisa senão incrementar o fisiologismo, os acordos impúblicáveis, a famosa política do “é dando que se recebe”.

(...) Para além de frustrar a vontade do eleitor, a intensa mudança de legenda por parte dos eleitos falseia a representação política e desarticula o quadro partidário, tornando-o ainda mais instável e confuso.⁸

Observa o autor constituir um dos grandes problemas do sistema partidário brasileiro a proliferação de siglas de baixa representatividade e sem expressão popular:

A contemporânea democracia partidária não está livre de críticas. A par dos vícios e imperfeições decorrentes de nossa história colonial, bem como de um complexo retardamento político e social, destaca Bonavides (2010, p. 386, 414, 421) a despolarização interna dos partidos brasileiros, sendo também de se acrescer a vetusta prática de patronagem. Assinala o eminente cientista político que, ainda nos dias correntes, muitas agremiações constituem “simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos”; uma vez no poder, cuidam apenas de carrear vantagens materiais a seus dirigentes e clientes, sobretudo com a investitura em cargos e funções públicos. Mui raramente descem a fundo em temas fundamentais aos reais interesses da sociedade brasileira.

No particular, também Ferreira Filho (2005, p. 124) ressalta alguns vícios presentes no sistema brasileiro, no qual constata a existência de número excessivo de partidos, a inautenticidade deles e o exacerbado individualismo que marca nossa cultura. Quanto ao primeiro, há cerca de 30 partidos com registro definitivo no TSE. A maioria é formada por partidos nanicos, de diminuta expressão no contexto sociopolítico, e cuja sobrevivência se deve ao aluguel de suas legendas – por isso, são

⁸ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 103.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conhecidos como partidos ou legendas de aluguel. Na verdade, não passam de pequenas oligarquias a serviço de uma ou outra personalidade, fechadas, pois, à renovação e ao intercâmbio de ideias.⁹

Em observância à orientação firmada nos referidos MS 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, editou o Tribunal Superior Eleitoral a Resolução 22.610, de 25.10.2007, por meio da qual regulamentou o procedimento da perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causal.

§1º Considera-se justa causa:

- I) incorporação ou fusão do partido;*
- II) criação de novo partido;*
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;*
- IV) grave discriminação parcial. (...).*

Em face da Resolução 22.610/2007, foi ajuizada a ADI 5.081/DF, a qual buscou afastar as consequências da infidelidade partidária em relação aos detentores de mandato eleitos pelo sistema majoritário. Em 27.5.2015, o pedido foi julgado procedente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em acórdão assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO

⁹ GOMES, *Direito eleitoral cit.*, p. 119.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA
ELEITORAL MAJORITÁRIO.

1. *Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.*

2. *As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.*

3. *O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput).*

4. *Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.*

(ADI 5.081/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19.8.2015.)

Sobreveio, então, a Lei 13.165, de 29.9.2015, que inseriu o art. 22-A, ora questionado, na Lei 9.099, de 19.9.1995 (Lei dos Partidos Políticos), de modo a impor, *para todos os detentores de cargos eletivos, independentemente se eleitos*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pelo sistema proporcional ou majoritário, o dever de fidelidade partidária, cuja quebra possibilita perda do mandato:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

- I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;*
- II - grave discriminação política pessoal; e*
- III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.*

Em sentido convergente, houve a seguir a promulgação da Emenda Constitucional 91, de 18.2.2016, que estabeleceu “*janela provisória*” para migração partidária – *i.e.*, a possibilidade excepcional de inobservância do dever de fidelidade partidária – ao possibilitar que detentores de mandato se desligassem dos partidos pelos quais foram eleitos, no prazo de 30 dias da publicação.

Seguindo o mesmo caminho traçado pela Lei 13.165/2015, também a EC 91/2016 alcançou, de modo indistinto, *todos detentores de mandato eletivo, independentemente do sistema pelo qual eleitos*:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na linha do que temos defendido,¹⁰ há de abranger o princípio da fidelidade partidária quaisquer detentores de mandato político, ainda que eleitos por meio do sistema majoritário nos Poderes Legislativo e Executivo, vinculando-se todos ao dever de compromisso com o programa e o ideário da legenda pela qual disputaram o pleito:

Considerando a minirreforma eleitoral de 2015 e a promulgação da EC 91 (PEC 113/2015) que dispõem sobre Fidelidade Partidária, em homenagem ao Estado de Direito que também assegura a Memória e a Verdade, passa-se a adentrar o direito aplicado à espécie até a data do julgamento da ADI 5.081, na expectativa de que a nova apreciação do tema venha a ocorrer à luz de jus novum e de outra realidade constitucional, conferindo-se máxima efetividade à norma do parágrafo primeiro do art. 17 da Lei Maior.

Tal imposição de lealdade à sigla – e aos eleitores representados – busca, em qualquer dos sistemas eleitorais, prestigiar o ideário político dos partidos políticos, presumindo que também os votos dados a seus candidatos sufraguem uma ideologia, um estilo ou um rumo de atuação política em particular.

Observância à fidelidade partidária constitui, portanto, consectário do direito de representação política legitimamente conquistado por partidos que disputaram o pleito e lograram eleger representantes, bem assim como

10 ARAS, *Fidelidade partidária cit.*, p. 376-397.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único).

Não obstante, sem pretender relativizar a fundamental importância dos partidos políticos para o processo democrático, temos defendido alhures a admissibilidade constitucional de candidaturas avulsas, nomeadamente após a internalização do Pacto de San José da Costa Rica, como um modo legítimo de exercício da democracia direta, a propiciar o exercício pleno de direitos políticos e a efetivação de direitos e garantias fundamentais, a exemplo da liberdade de associação assegurada no art. 5º, XVII, da CF:

Da mesma forma que os princípios e garantias constitucionais não podem afastar outros arquétipos decorrentes dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º da CF), a recíproca também é verdadeira. Trata-se aqui da aplicação da doutrina de Robert Alexy e de Ronald Dworkin quando defendem a impossibilidade de haver revogação de um princípio por outro, ainda mais quando se cuidar de garantia constitucional cristalizada na forma de cláusula pétrea.

Ao aprofundar a questão, percebe-se que a exigência de filiação partidária como condição constitucional de elegibilidade, para as candidaturas partidárias, não contraria o disposto na Convenção de Direitos Humanos de San José da Costa Rica, que estabelece como direito dos cidadãos "votar e ser eleitos em eleições periódicas e autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores" (art. 23, I, b).

Portanto, é possível a coexistência harmônica dos dispositivos constitucionais confrontados (art. 1º, parágrafo único; art. 5º, §§ 2º



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

e 3º; art. 14, § 3º), pois não há contrariedade de sentidos entre ambos, fazendo-se o distinguish entre a democracia representativa (indireta) e a democracia direta. Com essa distinção afasta-se o argumento de que o inciso II do art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica, ao afirmar que “a lei pode regular os direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”, seria incompatível com o art. 14, § 3º, V da CF.¹¹

Cabe, assim, fazer a ressalva aqui de que, por razões óbvias, o dever legal de aderência à sigla, nos moldes em que estabelecido pelo art. 22-A da Lei 9.099/1995, não pode alcançar os porventura eleitos mediante candidaturas avulsas, ainda que no curso do mandato venham a se filiar a algum partido. É que o pressuposto lógico da imposição de lealdade reside em haver o candidato disputado o pleito sob a bandeira de determinada agremiação.

Por todas essas razões, entende-se, com a devida vênia, oportuna a revisão do entendimento adotado no julgamento da ADI 5.081/DF, sobretudo diante da promulgação da EC 91/2016 e da reforma eleitoral de 2015, e em homenagem aos preceitos dos arts. 1º, IV e parágrafo único, 14, *caput* e § 3º, V, e 17, *caput* e §§ 1º e 5º, da Constituição Federal.

Dada a intrínseca conexão com a soberania popular, o direito de representação política e, ao fim e ao cabo, o próprio regime democrático, há de

11. ARAS, Augusto. *As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88*. Brasília: Edição do Autor, 2018, p. 19.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

se aplicar o dever de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, ressaltada a hipótese referida de eleição mediante candidatura avulsa.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras

Procurador-Geral da República

Assinado digitalmente

AMO