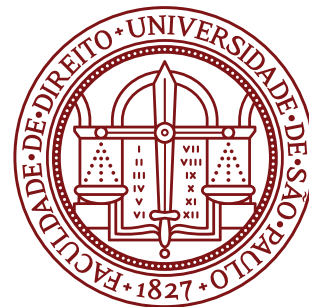




constituição,
política &
instituições



FIDELIDADE E DISCIPLINA PARTIDÁRIAS

CASO PARA DEBATE EM AULA DE DIREITO CONSTITUCIONAL

ELABORAÇÃO

CAMILLA BORGES MARTINS GOMES

MAYSA CORTEZ CORTEZ

MARCELA RODRIGUES CALIXTO

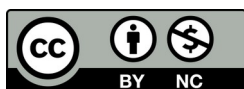
SUPERVISÃO

VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

SÃO PAULO

2023

Para informações sobre o uso deste material didático, visite: e.usp.br/n7q ou use o código QR abaixo:



Este trabalho está licenciado sob a Licença Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional Creative Commons

Para visualizar uma cópia desta licença, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR

CASO

A Presidência da República apresentou uma proposta de flexibilização da legislação ambiental ao Congresso Nacional, aprovada após grande controvérsia política. Durante o processo legislativo, o Partido A, que integra a base do Governo, determinou a seus deputados e senadores que votassem favoravelmente ao projeto, tendo, no jargão parlamentar, “fechado questão” naquele sentido. Entretanto, a deputada Celeste, o deputado Órion e a senadora Estela contrariaram a determinação partidária e votaram contra a proposta.

O partido instaurou processo disciplinar contra os deputados e, por decisão de seu diretório nacional, impôs, à deputada Celeste e ao deputado Órion, a sanção de suspensão por seis meses de suas representações. Os parlamentares (i) perderam as cadeiras que ocupavam em comissões parlamentares; (ii) foram excluídos das designações partidárias para relatorias de projetos e (iii) foram proibidos de encaminhar votações no plenário da Câmara dos Deputados. A senadora Estela não foi punida pelo partido e continuou a exercer seu mandato plenamente.

Sentindo-se injustiçados, os deputados desejam se desfiliar do Partido A. Para tanto, apresentaram ao Tribunal Superior Eleitoral ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária. Nela, buscam o reconhecimento do direito de deixar o partido preservando os seus mandatos, previsto no art. 22-A, parágrafo único, II, da lei 9.096/95, em razão de estarem sofrendo discriminação política pessoal. Alegam, em síntese, que vêm sofrendo perseguição no interior do partido em razão da adoção de posição condizente com o programa partidário e que houve quebra da isonomia entre os filiados, em razão da ausência de punição à senadora Estela.

No caso da deputada Celeste, foi apresentado o argumento adicional de que ela participa do movimento cívico suprapartidário *Creio!* Antes de sua filiação ao Partido A, o movimento teria celebrado carta-compromisso com o partido para assegurar autonomia política aos seus integrantes. Assim, a punição realizada pelo Partido A teria quebrado expectativas legítimas decorrentes do compromisso firmado.

Em sua manifestação nos autos, o Partido A afirmou: que a deputada e o deputado não sofreram discriminação política pessoal capaz de ensejar a justa causa para desfiliação; que o caso da senadora diverge dos demais, em razão das formas de investidura de cada cargo; que os termos do acordo firmado com o movimento cívico, embora garantam “autonomia política” quanto à liberdade de manifestação, não isentam os parlamentares de sanções atreladas ao descumprimento de orientações partidárias e, por fim, que esse termo não deve prevalecer sobre o estatuto partidário e sobre a lei 9.096/1995.

VOTO – MINISTRA A – RELATORA

Trata-se de ação de declaratória de justa causa para desfiliação partidária, proposta pela deputada Celeste e pelo deputado Órion em desfavor do Partido A, buscando o reconhecimento por este tribunal de que atendem ao requisito, previsto no art. 22-A, parágrafo único, II, da lei 9.096/1995, para a mudança de partido sem incorrer em infidelidade partidária – o que asseguraria a preservação dos seus mandatos. A solução do caso requer breve digressão sobre as origens e o significado da ideia de fidelidade partidária para, em seguida, discutir sua aplicação no caso concreto.

I – O estabelecimento da fidelidade partidária no Brasil e as hipóteses de desfiliação sem perda do mandato

A representação política no Brasil está profundamente vinculada aos partidos políticos. A filiação partidária é requisito indispensável para que um cidadão possa disputar cargos eletivos, conforme previsão contida no art. 14, § 3º, V, da Constituição. Por força de decisão constitucional, o arranjo institucional brasileiro prestigia o papel dos partidos políticos como canais “de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional”,¹ assegurando sua participação efetiva nos espaços de poder, através, entre outras disposições, da distribuição de assentos nas mesas e comissões parlamentares de acordo com a proporção de representação partidária;² do financiamento público dos partidos;³ e da concessão de legitimidade para a propositura, por partidos com representantes no Congresso Nacional, de ações do controle concentrado de constitucionalidade.⁴

A importância dos partidos políticos fica ainda mais clara quando se examina a opção pelo sistema eleitoral proporcional para a eleição de representantes na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais. Como se sabe, a eleição pelo sistema proporcional se caracteriza pela contabilização de todos os votos dados em determinado partido para a aferição do número de cadeiras que devem ser preenchidas por seus candidatos. Dado que os candidatos necessitam dos votos recebidos pelo partido para se eleger – e que poucos atingem sozinhos o quociente eleitoral –, o mandato outorgado no sistema proporcional apresenta expressivo vínculo e dependência partidária.

Apesar disso, a troca de partidos tornou-se algo comum no decorrer dos mandatos parlamentares. Tal fenômeno, amplamente observado no Brasil, acometia com maior gravidade partidos de oposição, que frequentemente perdiam deputados logo no início da legislatura para

1 STF, MS 26.603 (2008).

2 Constituição, art. 58, § 1º: “Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

3 Constituição, art. 17, § 3º: “Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

4 Constituição, art. 103: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VIII - partido político com representação no Congresso Nacional”

partidos integrantes da base de sustentação do governo, devido à força atrativa da aliança com o chefe do poder executivo.

Não havia impedimento para que partidos sofressem, da noite para o dia, um esvaziamento da influência parlamentar conquistada nas urnas, experimentando uma redução significativa em sua bancada. O texto constitucional somente tratava de fidelidade partidária entre as matérias atinentes à organização interna dos partidos políticos, no seu art. 17, § 1º. Ademais, a redação original do art. 55 da Constituição não previa a infidelidade partidária entre os casos de perda de mandato para membros do Congresso Nacional e aquele rol era entendido como taxativo.

Esse entendimento foi modificado em 2007, a partir da Consulta 1.398 ao Tribunal Superior Eleitoral.⁵ Nela, o então PFL obteve o reconhecimento de que os partidos cujos deputados decidam mudar de partido após a eleição têm direito de manter as cadeiras que tiverem conquistado no pleito. Essa decisão foi questionada no Supremo Tribunal Federal, nos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, cujo julgamento conjunto endossou o entendimento de que “o mandato pertence ao partido, e não ao candidato por ele registrado e por ele eleito”, confirmando a criação de uma nova hipótese de perda de mandato parlamentar.

Nos referidos julgamentos, foram feitas referências a possíveis “justas causas” para a mudança de partido, que consistiriam em exceções legítimas à regra da fidelidade partidária. Essas exceções vieram a ser positivadas na lei 9.096/1995, que passou a prever três hipóteses em que o parlamentar poderia conservar seu mandato mesmo se mudar de partido:⁶

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilial, 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;

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.

Daí se vê que apenas o inciso III apresenta situação objetiva de preservação de mandato em caso de infidelidade, prevendo verdadeira janela temporal para que haja a mudança de partidos nas proximidades de um pleito eleitoral. As demais hipóteses de justa causa requerem a demonstração da ocorrência de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário por parte do partido pelo qual um parlamentar se elegeu, ou ainda a demonstração de que o partido vem praticando grave discriminação política pessoal contra o membro que deseja deixar a agremiação.

Antes que se faça a análise da ocorrência, no caso ora analisado, dessa última circunstância, é importante destacar dois últimos aspectos atinentes ao regramento da fidelidade partidária. O primeiro deles foi o reconhecimento judicial explícito, alguns anos após a decisão do STF sobre a fidelidade partidária de deputados, de que essa fidelidade não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, uma vez que deriva, sobretudo, do critério de investidura em cargos estabelecido pelo sistema proporcional.⁷ O

5 CTA 1398 (2007).

6 Existem outras hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária não listadas na lei 9.096/1995: a desfiliação para filiação em partido recém-criado, estabelecida na ADI 5398-MC e a desfiliação de partido que não tenha obtido o desempenho eleitoral previsto no art. 17, § 3º da Constituição (art. 17, § 5º da Constituição, incluído pela EC n. 97/2017).

7 ADI 5081 (2015).

segundo diz respeito à recente inclusão no texto constitucional, por meio da emenda constitucional 111/2021, de previsão expressa da perda de mandato por infidelidade partidária no § 6º do art. 17 da Constituição:

Art. 17. [...]

§ 6º. Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Fixadas essas premissas, passo a analisar a configuração de hipótese de justa causa no caso concreto.

II – Distinção entre discriminação política pessoal e o exercício da disciplina partidária

A deputada Celeste e o deputado Órion alegam terem sofrido grave discriminação política pessoal em razão das sanções a eles aplicadas pela sua desobediência à determinação partidária na votação sobre a última reforma ambiental aprovada pelo Congresso. Defendem que, ao votar contra a proposta, adotaram posição condizente com o programa do Partido A, que inclui a busca pela proteção do meio ambiente. Afirmam, ainda, que a discriminação pessoal por eles sofrida fica clara quando se observa o tratamento não isonômico conferido pelo partido ao deixar de punir a senadora Estela, que adotou rigorosamente o mesmo comportamento.

A vagueza das hipóteses de justa causa para desfiliação partidária de mandatários eleitos, previstas nos incisos I e II do art. 22-A da Lei nº 9.096/95, requer a demonstração de fatos certos e determinados aptos a merecerem a censura da Justiça Eleitoral. Em regra, as sanções aplicadas por partidos a seus membros são matéria *interna corporis*, não competindo a esta justiça especializada efetuar a revisão ou o endosso de tais deliberações. Apesar disso, reconhece-se ser possível que esses comportamentos partidários revelem níveis de arbitrariedade ou desproporção aptos a configurar grave discriminação política pessoal contra um de seus integrantes.

Não é, entretanto, o que se verifica no presente caso. O que os requerentes defendem ser discriminação política pessoal não passa do exercício regular das prerrogativas de disciplina partidária pelo Partido A. Deve-se recordar, a propósito, que tanto a Constituição quanto a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) reconhecem a importância e legitimidade da disciplina partidária, nos seguintes preceitos:

Constituição, art. 17, §1º: É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, *devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.* (grifos acrescentados)

Lei n. 9.096/95, art. 24: Na Casa Legislativa, *o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.* (grifos acrescentados)

O último dispositivo deixa claro que a atuação dos representantes nos órgãos legislativos deve obedecer a algum grau de coordenação partidária, a ser determinada autonomamente pelo próprio partido. Isso não causa surpresa, pois os partidos têm por função a canalização de diferentes correntes político-eleitorais e a organização da disputa e exercício do poder político. Deve-se registrar, a esse propósito, que a existência de disciplina partidária está intrinsecamente ligada à promoção da governabilidade, sendo imprescindível para o bom funcionamento do poder legislativo.

Com efeito, grande parte da literatura crítica ao presidencialismo de coalizão brasileiro apostava que nosso sistema político-partidário resultaria em “partidos frágeis, inconsistentes e indisciplinados”, tornando as relações executivo-legislativo impregnadas “por barganhas e relações clientelistas e individuais entre o governo e os parlamentares”.⁸ Se uma nova corrente da ciência política conseguiu contestar essa visão e demonstrar o desempenho satisfatório do Congresso em termos de governabilidade, isso se deu em grande parte pela constatação do alto grau de disciplina na atuação dos partidos dentro do parlamento, fazendo com que a relação executivo-legislativo se dê em bases partidárias.⁹

A atuação parlamentar disciplinada, ideologicamente consistente e previsível dos partidos políticos depende da utilização de mecanismos de coordenação e constrangimento de parlamentares, através dos quais as lideranças partidárias direcionam os votos de sua bancada em determinado sentido. Esse direcionamento pode ser facultativo ou obrigatório, estando, no segundo caso, o partido legalmente autorizado a instituir, em seu estatuto, punições à desobediência à orientação partidária. É o que prevê o art. 25 da Lei n. 9.096/95:

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

O “fechamento de questão” antes de determinada votação é um desses instrumentos utilizados pelos partidos quando esperam uma atuação disciplinada de sua bancada, sob ameaça de punição. E é assim em grande parte das democracias contemporâneas, principalmente as parlamentaristas, onde a unidade nas votações é habitualmente buscada através do *whip* (chicote), parlamentar responsável por aplicar a disciplina partidária.

No caso, o fechamento de posição encontra previsão no estatuto do Partido A, foi precedido de reuniões que contaram com a participação dos representantes eleitos pelo partido e tem como consequência justamente as sanções aplicadas ao deputado Órion e à deputada Celeste: a perda de cadeiras em comissões parlamentares e a exclusão temporária de prerrogativas parlamentares vinculadas ao pertencimento a partidos políticos.

A posição prevalecente no interior do Partido A foi a favor da aprovação da reforma ambiental, razão pela qual não faz sentido falar em perseguição ou discriminação dos congressistas pela

8 Pedro Robson Pereira Neiva, “Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro”, *Revista de Sociologia e Política* 19 (2011): 183-196.

9 Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

simples concretização de efeito previsto em estatuto à desobediência a determinação partidária na qual ficaram vencidos. Se assim não fosse, a disciplina partidária seria mera recomendação, sem qualquer força executiva e incapaz de promover a governabilidade no país.

Por outro lado, também não considero ser possível extrair, da diversidade de tratamento entre os requerentes e a senadora Estela, discriminação pessoal caracterizadora da justa causa para desfiliação. Isso porque a lógica subjacente à relação entre partidos e representantes eleitos pelo sistema proporcional e representantes eleitos pelo sistema majoritário é distinta.

Como já destacado, as vagas preenchidas por voto majoritário – como é o caso dos senadores – não pertencem aos partidos, sendo facultado aos seus detentores sair de seus partidos e até figurarem como parlamentares independentes após a eleição. Ao contrário, as amarras que unem os ocupantes de vagas proporcionais a seus partidos são muito mais profundas. Diante desse quadro, não há quebra de isonomia pela decisão partidária em tratar com maior rigor os deputados indisciplinados de sua bancada, mas diversidade de tratamento para vínculos partidários que são efetivamente distintos.

No caso dos senadores, há claro predomínio do vínculo do representante com seu eleitorado. Faz sentido pensar, por exemplo, em um cálculo do partido no sentido de maior tolerância ao descumprimento de determinações por senadoras e senadores, que podem decidir sair a qualquer tempo do partido. Além disso, senadores e senadoras podem julgar que o posicionamento sobre determinada questão pode ser muito relevante para o eleitorado majoritário que os elegeram.

Por tudo isso, a discriminação pessoal autorizadora da desfiliação somente estaria configurada, a meu juízo, caso houvesse diferença de tratamento entre deputados federais descumpridores da determinação partidária na votação da reforma ambiental – o que, novamente, não ocorreu.

III – As circunstâncias de filiação da deputada Celeste não lhe isentam do dever de disciplina partidária

Finalmente, cumpre afastar o argumento adicional de discriminação pessoal suscitado pela deputada Celeste. A parlamentar alega que faz parte do movimento suprapartidário *Creio!* e que, antes de efetivar sua filiação ao Partido A, aquele movimento celebrou carta-compromisso com o partido, objetivando salvaguardar a autonomia e identidade política de seus integrantes. Destaca, nesse sentido, o seguinte fragmento do acordo:

Carta-compromisso entre o Movimento Creio! e o Partido A

O *Creio!* e o Partido A, por meio desta carta-compromisso, estabelecem os termos da integração dos membros do movimento que desejarem se filiar a este partido. Ao assinarem este documento:[...]

3. O Partido A se compromete a dar voz e voto aos integrantes do *Creio!* filiados ao partido, e a buscar incluir ao menos um integrante do movimento nas instâncias decisórias de âmbito Estadual onde ocorrer essa adesão.

4. O Partido A se compromete a respeitar as autonomias política e de funcionamento do *Creio!*, bem como a identidade do movimento e de seus representantes.

Conforme argumenta a deputada, tais disposições assegurariam a liberdade de seu comportamento parlamentar, de modo que o voto que proferiu em descumprimento à determinação partidária não poderia ser objeto de punição pelo partido. A insistência do Partido

A em punir a conduta da deputada seria, portanto, descabida e configuraria discriminação política.

Considero, entretanto, que a carta-compromisso não é capaz de afastar a incidência das disposições constitucionais, legais e estatutárias que autorizam os partidos a impor constrangimentos disciplinares sobre membros no exercício da representação política na Câmara dos Deputados.

Observe-se, inicialmente, que os termos vagos do acordo não autorizam os parlamentares provenientes do *Creio!* a descumprir orientação partidária derivada do fechamento de questão, expediente empregado por partidos políticos para coordenar sua bancada a adotar um posicionamento uniforme diante de uma votação considerada relevante. É que todo parlamentar conserva sua liberdade de voto no Legislativo diante das determinações partidárias: ele ou ela sempre podem decidir desafiar as decisões de seu partido, embora o façam sob o risco de sofrerem as consequências de sua indisciplina previstas nos estatutos partidários. Dessa forma, o que a deputada Celeste pretende extrair da carta-compromisso celebrada com o Partido A não é propriamente o reforço à sua liberdade de atuação parlamentar, mas sua irresponsabilidade diante da aplicação de regras estatutárias de disciplina partidária. E isso não se lê no ajuste entre partido e movimento.

Mesmo que assim não fosse, considero que a carta-compromisso jamais poderia isentar, de forma válida, a deputada Celeste de medidas de disciplina partidária, cujo fundamento último se encontra no modelo constitucional brasileiro que alçou os partidos políticos à condição de instituições essenciais para a representação política. Entender o contrário significaria admitir um enfraquecimento excessivo dos partidos e o esvaziamento de seu papel institucional, convertendo-os – em oposição ao desejo expresso da Constituição – em meros hospedeiros de políticos, rótulos irrelevantes a serem ostentados circunstancialmente por representantes que pegam carona em suas organizações.

Embora os movimentos cívicos apartidários configurem inovações interessantes de organização da sociedade civil para a capacitação e recrutamento de lideranças políticas, não se pode admitir que eles se convertam em verdadeiras siglas clandestinas, sobrepondo-se ao sistema partidário. Afinal, caso se pretenda que a filiação a tais movimentos se sobreponha à filiação partidária, compete a eles se converterem em partidos políticos e buscarem a eleição dos representantes que apresentem afinidades com seu programa, propostas e valores.

Finalmente, reconhecer espécie de *status* especial à deputada Celeste feriria sua isonomia em relação aos demais deputados do Partido A, particularmente ao deputado Órion, que continuaria sujeito às sanções partidárias, pela prática do mesmo comportamento.

Ante o exposto, julgo improcedentes os pedidos formulados pelos parlamentares, que deverão perder seus mandatos caso insistam na desfiliação do Partido A.

VOTO - MINISTRO B

A deputada Celeste e o deputado Órion ingressaram com esta ação a fim de reconhecer a ocorrência de justa causa para desfiliação partidária, hipótese que lhes permite migrar de partido sem a perda dos respectivos mandatos (art. 22-A, parágrafo único, II, da Lei nº 9.096/1995).

Dirirjo do voto da ministra A quanto à solução dada ao caso, registrando que voto pelo deferimento do pedido. A decisão que proponho fundamenta-se na análise de três aspectos sobre os fatos narrados nos autos: (i) o entendimento sobre o que caracteriza a infidelidade partidária; (ii) a relevância da carta-compromisso firmada entre o Partido A e o movimento cívico *Creio!* e (iii) o tratamento desigual dado aos deputados e à senadora Estela pelo Partido A.

1. Os aspectos que caracterizam a fidelidade e a disciplina partidárias

A Constituição estabelece que cabe aos partidos políticos fixar, em seus estatutos, as normas de disciplina e fidelidade partidária (Constituição, art. 17, §1º), e a Lei dos Partidos elenca algumas das sanções que podem ser impostas pelo partido aos filiados que se opuserem às suas diretrizes, desde que estejam também tipificadas nas normas estatutárias (Lei 9.096/95, art. 25).

No caso dos autos, os autores alegam que sofreram processo disciplinar pelo Partido A, perdendo poderes importantes na Câmara dos Deputados, apenas por terem votado de forma contrária à orientação da liderança do partido em um projeto de lei específico.

A questão central envolve entender se a conduta da deputada e do deputado justifica as medidas disciplinares sofridas. Essa análise é importante para que se possa constatar a ocorrência ou não de discriminação pessoal, enquadrada como justa causa para a desfiliação.

De acordo com o art. 24 da Lei 9.096/1995, nas casas legislativas, os parlamentares devem subordinar sua atuação “aos princípios programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários”. Na sequência, o art. 25 autoriza a punição dos congressistas que se opuserem às orientações do partido “pela atitude ou pelo voto”. Uma leitura fria desses dispositivos afastaria o reconhecimento de discriminação política pessoal, entendendo tratar-se da típica hipótese de punição aplicada pelo partido na defesa de seus princípios programáticos, conforme defendeu a relatora.

Contudo, penso que a interpretação da norma precisa ser contextualizada. Primeiro, votar de forma diversa da orientação dada pela liderança na Câmara não equivale, necessariamente, à violação do programa partidário ou de diretrizes do diretório nacional do partido em questão, capaz de caracterizar a infidelidade partidária. Segundo, o fato do voto contrário ser indicado como conduta passível de disciplina não significa que as orientações partidárias para as votações sejam mandamentos inquestionáveis e que a dinâmica da atividade não admita, em nenhuma hipótese, que parlamentares votem de forma divergente.

É verdade que, no processo legislativo brasileiro, a atuação parlamentar é amplamente concentrada nas lideranças partidárias. Os regimentos internos de ambas as casas do Congresso atribuem aos líderes, entre outras prerrogativas, o poder de indicar membros da bancada para

participação em comissões.¹ Essas são posições muito disputadas, que conferem aos parlamentares grande visibilidade no cenário político e possibilita uma maior influência sobre a discussão de matérias que sejam caras a eles e a seus eleitores. Deputados que desejam ocupar essas posições de destaque têm grandes incentivos para respeitar as determinações partidárias de forma consistente, conquistando a confiança das lideranças, independentemente da ameaça de sanção partidária.

Por outro lado, os incentivos para um comportamento parlamentar disciplinado não retiram o direito de deputados e senadores de votarem de forma divergente, de acordo com suas avaliações e liberdade de consciência.

Apesar de o Congresso Nacional apresentar índices elevados de disciplina partidária (acima de 80%), eles não são absolutos. Em parte substancial das votações, os partidos sequer conseguem fiscalizar o comportamento de todos os membros nos projetos de lei submetidos ao plenário ou às comissões. De acordo com o regimento interno da Câmara, a maioria das votações ocorre de forma simbólica,² poucas ocorrem de forma nominal³ e há, ainda, algumas que ocorrem de forma secreta⁴, o que permite, aos deputados e deputadas, a liberdade para votar conforme sua consciência, sem que isso implique infidelidade.

No mesmo sentido, observa-se que o princípio da personalidade do voto do parlamentar está previsto expressamente no Regimento da Câmara dos Deputados, cujo art. 180, § 7º, prevê que “o voto do Deputado, mesmo que contrarie o da respectiva representação ou sua Liderança, será acolhido para todos os efeitos”. Caso a autonomia de voto do parlamentar fosse vedada, essas disposições regimentais sequer existiriam. Isso demonstra que há e deve haver espaço para a autodeterminação e para a discordância entre integrantes de um mesmo partido.

Entender o contrário significaria renunciar à liberdade no exercício do mandato, convertendo deputados e senadores em simples números à disposição da dos partidos. Significaria dotar os líderes partidários de uma espécie de *supermandato*, em que suas posições valeriam mais do que as dos demais representantes, de forma francamente incompatível com a igualdade entre os parlamentares. Na prática, isso tornaria os não-líderes representantes de segunda classe, distinguindo indevidamente as posições políticas de agentes públicos dotados de igual investidura democrática.

Não se pode perder de vista que a bancada de cada partido é composta por parlamentares provenientes de bases eleitorais diferentes e que, circunstancialmente, podem apresentar preferências conflitantes ou discordar da forma mais adequada para atingir interesses comuns. Apesar de comungarem dos mesmos princípios partidários, os parlamentares também apresentam vínculos com seus estados de origem e, em especial, com grupos da sociedade civil que compõem o reduto eleitoral individual de cada deputado ou deputada, que podem exigir um comportamento diferenciado em relação ao de seu partido.

No sistema proporcional de lista aberta, esse tipo de responsividade entre eleitos e eleitores não pode ser subestimada, integrando as variáveis consideradas pelos representantes ao se

1 Art. 9º e 10º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e art. 66 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)

2 Art. 185. do RICD.

3 Art. 186 do RICD.

4 Art. 188 do RICD.

posicionarem contra seus partidos em temas sensíveis. Diante disso, entendo que a finalidade do art. 25 da Lei dos Partidos de dar, aos partidos, o poder de aplicar medidas disciplinares por votos dissonantes é a de garantir o fortalecimento da política partidária, privilegiando a atuação coletiva, e não a de impedir o voto autônomo de qualquer parlamentar. Nesse cenário, mostra-se claramente excessiva a imposição da perda imediata e cumulativa de diversos poderes internos de atuação no Congresso pelo proferimento de apenas um voto contrário à orientação dada pelo partido político. A punição com perda de cadeiras em comissões, relatorias de projetos e encaminhamento de votações não é razoável sem que fique demonstrado que a ação contrária à orientação do partido é comportamento reiterado dos membros da bancada, enfraquecendo a política partidária.

De acordo com os argumentos trazidos pelo Partido A para justificar a infidelidade, não foi esse o caso do comportamento da deputada Celeste e do deputado Órion. Ao contrário, os parlamentares receberam as punições pelo voto divergente em um único projeto de lei, cujo tema era sensível a sua base eleitoral. A perda de poderes e do direito de exercer papéis importantes na atividade parlamentar em razão de uma única conduta contrária à liderança sinaliza desprestígio excessivo da atuação política dos deputados em questão e configura comportamento partidário de grave discriminação política pessoal de seus membros.

2. Discriminação política e o tratamento desigual dado aos deputados e à senadora Estela

Os autores argumentam ainda que a senadora Estela, membro do mesmo partido, também proferiu voto contrário à orientação partidária na aprovação do projeto de lei em questão e não recebeu nenhuma punição. A deputada e o deputado alegam que o tratamento desigual dado aos correligionários, diante da mesma conduta, reforça que a medida aplicada configura discriminação política pessoal.

Neste ponto também discordo das razões de decidir da Ministra A. O argumento de que as situações merecem tratamentos distintos pelo fato de senadores serem eleitos pelo sistema majoritário e deputados pelo sistema proporcional é pouco relevante para a discussão.

Compreendo que a forma de investidura justifica tratamento jurídico distinto apenas no que diz respeito às consequências da desfiliação. O STF e o TSE já firmaram entendimento de que a perda de mandato em decorrência de desfiliação não alcança os eleitos pelo sistema majoritário.⁵ Perdem o mandato apenas os parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, ratificando que, nesses casos, o mandato pertence ao partido e não ao candidato.

Entretanto, o que se discute no caso dos autos é a disciplina partidária dos parlamentares e o respeito às diretrizes do Partido A. Neste aspecto, deputados e senadores estão sujeitos às mesmas regras e, por consequência, devem receber tratamento semelhante diante das mesmas condutas.

Por outro lado, do ponto de vista da defesa dos interesses partidários nas matérias legislativas, não se deve desconsiderar os diferentes pesos que os votos de deputados e senadores têm em cada uma das casas. Independentemente do quórum de votação ao qual estava submetida a matéria em tramitação, os votos de dois deputados ou deputadas representam 2/513 (0,38%) do

5 ADI 5081 (STF, 2015) e súmula 67 do TSE, de 2016: "A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário".

total de votos possíveis na Câmara, enquanto o de um senador ou senadora representa 1/81 (1,23%) dos votos possíveis no Senado.

No caso dos autos, o que se observa é que os parlamentares cujos votos, em tese, contribuíram menos para a frustração das preferências do partido foram os que sofreram medidas disciplinares graves.

Nesse contexto, entendo que o fato de a senadora não ter sofrido nenhuma punição do partido, mesmo tendo seu voto maior peso em sentido contrário ao projeto de lei de interesse do Partido A, além de configurar tratamento desigual entre os congressistas, quanto ao reconhecimento de infidelidade partidária, ratifica os indícios de que as sanções aplicadas, exclusivamente, aos integrantes da bancada na Câmara tiveram natureza de discriminação política pessoal.

3. A relevância da carta-compromisso firmada entre o Partido A e o movimento *Creio!*

Finalmente, discordo do voto da Ministra A também em relação ao argumento subsidiário de justa causa suscitado pela deputada Celeste. A interpretação da lei, quanto à configuração de grave discriminação política pessoal, não deve desconsiderar acordo firmado entre o partido e o movimento *Creio!*

O sistema representativo brasileiro é exclusivamente partidário, sendo vedadas candidaturas individuais. Neste contexto, é certo que os movimentos cívicos precisam da mediação dos partidos políticos para alcançar o poder estatal, com candidaturas e mandatos exercidos nos termos do estatuto do partido. No entanto, essa interação apresenta vantagens para ambos os lados. Os partidos ganham votos e conquistam espaço no Congresso, beneficiando-se da capilaridade e da rede de interações geradas por essas novas formas de organizações políticas. Os movimentos suprapartidários também oferecem quadros qualificados aos partidos sem que estes incorram nos custos de recrutamento e formação.

Como comentado no tópico anterior, no sistema de lista aberta, a votação que garante a representação proporcional de um partido (a quantidade de cadeiras que este possui) depende sobretudo do êxito dos candidatos e candidatas na conquista do seu eleitorado, mobilizando os recursos pessoais e políticos de que dispõem. No caso da deputada Celeste, dentre esses recursos, está a participação no movimento *Creio!*, que garantiu as articulações necessárias ao seu desempenho eleitoral.

É em razão das vantagens que o partido obteve com o ingresso dessas novas lideranças que ela optou por firmar compromissos com o movimento apartidário, considerando haver compatibilidade entre suas convicções políticas. No âmbito da autonomia partidária, é possível fazer concessões quanto à aplicação da disciplina estatutária, como forma de atrair, para o quadro de filiados, integrantes com posição de destaque nos movimentos.

Nesse contexto, não há espaço para admitir que os pactos celebrados dentro da autonomia partidária sejam descumpridos, que não possuam validade jurídica ou que possam ser interpretados privilegiando os interesses de apenas uma das partes.

No caso da deputada, entendo que o resguardo da “autonomia política” dos integrantes, prevista de forma ampla na carta-compromisso, gera a expectativa de que as bandeiras do

movimento cívico teriam espaço dentro do partido, inclusive por meio do voto, que é um dos principais poderes à disposição dos parlamentares.

Entendo que sobrepor o “fechamento de questão” às convicções que a deputada sustentava, ainda que pudesse gerar constrangimento político, não poderia justificar a sanção disciplinar, em descompasso com a autonomia política prometida na carta-compromisso. Resta, assim, também por esta razão, configurada grave discriminação política da parlamentar.

Diante de todo o exposto, voto pelo reconhecimento da ocorrência de grave discriminação política pessoal, hipótese que caracteriza justa causa para desfiliação partidária (art. 22-A, parágrafo único, II, da lei 9.096/1995).

VOTO – MINISTRA C

A deputada Celeste e o deputado Órion ingressaram com esta ação a fim de reconhecer a ocorrência de justa causa para desfiliação partidária, hipótese que lhes permite migrar de partido sem a perda dos respectivos mandatos (art. 22, parágrafo único, II, da lei 9.096/1995). A relatora, Ministra A, já apresentou o resumo fático da contenda, razão pela qual deixo de fazê-lo.

Dirirjo, em parte, tanto da Ministra A, quanto da Ministra B. Meu voto baseia-se no entendimento segundo o qual não há justa causa para a desfiliação do deputado Órion, mas apenas para a deputada Celeste. Os argumentos para tanto serão desenvolvidos a seguir.

1. Inexistência de justa causa fundada na quebra da isonomia e no excesso da sanção aplicada aos deputados Órion e Celeste

Conforme destacou a Ministra relatora, considero que não merecem prosperar as alegações de justa causa para a desfiliação sem perda do mandato dos deputados Órion e Celeste que repousam sobre o excesso e a quebra de isonomia na aplicação de sanções pelo Partido A diante da desobediência dos parlamentares ao fechamento de questão na votação da reforma ambiental.

A existência de consequências para o desvio das orientações partidárias é amplamente autorizada pela legislação. A dimensão coletiva da atuação legislativa – que, afinal, se organiza em partidos – permite não apenas que os partidos deixem de indicar um representante para uma comissão parlamentar devido à sua postura pouco disciplinada, mas também que puna com a *retirada* de uma comissão daquele que desafie expressa orientação partidária. Tais constrangimentos à liberdade do parlamentar compatibilizam-se com a ideia de que o mandato é parte de uma empreitada coletiva de autogoverno, na qual os partidos políticos desempenham um papel relevante.

Nesse sentido, o exercício da autonomia partidária possibilita aos partidos decidir as punições aplicáveis aos desvios considerados graves, como ocorre nas hipóteses em que o partido tenha decidido fechar questão sobre determinada matéria, respeitados, por óbvio, os princípios da razoabilidade e da ampla defesa.¹ E o fato de partido que integra base do governo ter decidido punir comportamento indisciplinado que poderia ter levado à derrota de proposição que apoiava parece estar dentro do exercício regular da disciplina inerente aos partidos políticos. Também não merece prosperar a alegação de que a sanção aplicada violou a isonomia. Conforme destacado pelas demais ministras, existe entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual, nos casos dos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, não se aplica a perda do mandato em razão da desfiliação partidária. Sendo clara a posição da jurisprudência acerca do tema, que foi inclusive objeto de súmula do TSE, não é possível exigir tratamento igual a deputados e senadores, uma vez que estes últimos estão sujeitos a um outro sistema eleitoral.

Nesse sentido, não se está ferindo o princípio da isonomia, mas, ao contrário, respeitam-se as especificidades referentes a cada mandato e a cada cargo específico. Resta, portanto, examinar o argumento subsidiário suscitado pela deputada Celeste a respeito da existência de justa causa

1 Lei 9.096/1995, art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

para desfiliação decorrente do descumprimento de acordo celebrado entre o movimento *Creio!* e o Partido A.

2. A tutela judicial da boa-fé da deputada Celeste

Em análise às normas regentes das organizações partidárias, observa-se que, de fato, não há previsão específica referente à participação de parlamentares em movimentos apartidários. Ao contrário, como destacou a Ministra A, nosso sistema político é de representação exclusivamente partidária e considero grave o risco de que essas novas associações acabem por esvaziar o papel nele reservado aos partidos.

No entanto, embora o fato de a deputada Celeste participar da organização *Creio!* não possa isentá-la de seus deveres em relação às determinações partidárias e às responsabilidades decorrentes da filiação e da disciplina, esse fato tampouco pode ser desconsiderado na solução do presente caso, eis que apresenta repercussões relacionadas à tutela da boa-fé objetiva.

Há de se reconhecer que o pacto firmado entre o movimento cívico e o partido é o alicerce do relacionamento da mandatária e do Partido A. O próprio ingresso da deputada no partido ocorreu quando ela já integrava o *Creio!* e depois da assinatura da carta-compromisso entre as duas pessoas jurídicas, gerando na parlamentar a justa expectativa quanto à possibilidade de se posicionar de acordo com a carta-compromisso do movimento. Sem o referido pacto, muito provavelmente a filiação e a subsequente eleição da deputada pelo Partido A não teriam ocorrido.

Embora não se esteja a defender que o ajuste poderia se sobrepor às normas constitucionais e legais reitoras das relações entre partidos e seus membros detentores de mandato, parece-me que se trata de uma situação inovadora em que o Partido A usou de sua autonomia partidária para renunciar a parcela de sua expectativa quanto ao comportamento disciplinado da deputada Celeste. Se o funcionamento desse ajuste fez o partido reconsiderar esse compromisso – ou decidido não mais celebrar acordos dessa natureza – isso não implica que possa descumprir-lo ou interpretá-lo em desfavor da deputada Celeste sem qualquer repercussão.

A decisão de punir a parlamentar, desconsiderando sua legítima expectativa de preservação de autonomia parlamentar previamente prometida configura grave discriminação pessoal, ensejadora de justa causa para desfiliação partidária.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido em relação ao deputado Órion e procedente o pedido da deputada Celeste, a quem deve ser permitida a desfiliação sem a perda do mandato.