

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO, DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADI n. 6.574/DF

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 01), inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional em SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510, vem, por meio de seus advogados constituídos (doc. 2), com fulcro no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999, requerer sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6574/DF, ajuizada pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB, buscando dar interpretação conforme à Constituição ao art. 22-A da Lei n. 9.096/1995, incluído pela Lei n. 13.165/2015, a fim de estender a perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos eletivos de votação majoritária, e o faz pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

O Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, objetivando que se dê interpretação ampliativa ao art. 22-A da Lei n. 9.096/1995, incluído pela Lei n. 13.165/2015, a fim de estender a perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos eletivos de votação majoritária.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

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.

Como se vê, a norma estipula a perda do mandato eletivo caso o político se desfilie de seu partido sem justa causa, definindo, em seguida, quais são as hipóteses legais que permitem a desfiliação sem a perda do mandato.

Em breve síntese, o partido autor sustenta que este e. Supremo Tribunal Federal deve declarar que o referido artigo se aplica a todos os detentores de mandato eletivo, independentemente de terem sido eleitos por votação majoritária ou proporcional.

Argumenta que o novo arcabouço legal, constitucional e jurisprudencial demanda um novo enfrentamento do tema pelo Supremo, levando-se em consideração, sobretudo, as mudanças nas regras de financiamento das campanhas, que estreitaram a relação entre candidato e partido.

Destaca que, com a declaração de inconstitucionalidade das doações por empresas privadas, assentada na ADI n. 4650, o financiamento de campanhas passou a provir, em sua quase totalidade, de recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os quais são distribuídos de acordo com o desempenho do partido nas eleições proporcionais. Assim, o acesso as verbas que financiam as campanhas dos candidatos tanto do sistema proporcional quanto do majoritário passou a depender do esforço coletivo do partido para ocupar cadeiras no Congresso.

Também aduz que os candidatos pelo sistema majoritário são aqueles que, em geral, dependem de apoio financeiro mais vultoso do

partido, beneficiando-se com intensidade da estrutura partidária para se elegerem.

Dada a relevância da matéria versada na presente ADI, o Partido Socialista Brasileiro pretende ingressar no processo, na qualidade de *amicus curiae*, a fim de contribuir com o debate, oferecendo novos subsídios oriundos de seu amplo interesse na matéria.

II. DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA INGRESSO NA QUALIDADE DE *AMICUS CURIAE*.

A admissão de amigo da Corte nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, conforme previsto no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99, amplia os horizontes de conhecimento do tema por parte deste excelso STF, conferindo maior pluralidade e solidez fática ao debate constitucional.

Seu ingresso está condicionado à demonstração da relevância jurídica do debate constitucional posto nos autos do processo em questão, bem como à existência de representatividade do postulante.

Nesse sentido, ressalte-se o entendimento consolidado deste Pretório Excelso acerca da figura jurídica do *amicus curiae*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.

- No estatuto que rege o sistema do controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do *amicus curiae* (Lei 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros – desde que investidos de representatividade adequada – possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional.
- A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação

formal de entidades e instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2, da Lei 9.868/99 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do amicus curiae – tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional. (ADI n. 2130/SC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 02/02/2001).

A presente ação direta de inconstitucionalidade almeja atribuir ao art. 22-A da Lei n. 9.096/1995 interpretação conforme à Constituição, a fim de assentar que a perda do mandato por infidelidade partidária abrange tanto os detentores de cargos eleitos pelo sistema proporcional quanto pelo sistema majoritário.

Sabe-se que a fidelidade partidária é um tema de alta **relevância político-nacional**, já tendo sido objeto de diversas discussões no âmbito do e. Tribunal Superior Eleitoral e desta e. Suprema Corte.

Isso porque, além de se tratar de matéria diretamente relacionada à soberania do voto popular e ao **cerne da democracia representativa**, a infidelidade partidária é um fenômeno que se revela especialmente problemático na democracia brasileira, em que é comum o troca-troca de partidos pelos políticos eleitos.

Não obstante o avanço promovido no julgamento, em 2007, dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604 — quando foi reconhecido o dever constitucional de fidelidade partidária dos políticos eleitos por meio do sistema proporcional —, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, em 2015, este e. Tribunal entendeu pela inconstitucionalidade da extensão da tese da infidelidade aos ocupantes de cargos de votação majoritária.

Ocorre que o atual contexto é inteiramente **distinto** daquele em que proferido o julgamento da ADI n. 5.081, destacando-se diversas mudanças efetuadas no sistema eleitoral, como é o caso da instituição da “janela partidária” e a declaração de inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas.

Assim, denota-se que a matéria versada nesta ação é de alta relevância político-nacional, na medida em que diz respeito à **garantia da**

representatividade partidária e à preservação do modelo constitucional de democracia partidária.

Portanto, não restam dúvidas de que o julgamento desta ação terá influência nas esferas jurídicas de todos os partidos políticos brasileiros com representação no Congresso, sendo imprescindível que o debate constitucional seja travado em sua plenitude.

O PSB, ora Requerente, partido político com considerável representação tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados (doc. 1), pode contribuir substancialmente para a discussão posta nestes autos, sobretudo porque a aplicação dos dispositivos questionados afeta diretamente a forma como o partido controla e pune a infidelidade partidária.

Desse modo, atendidos os requisitos do art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99, requer-se seja deferido o presente pedido, reconhecendo-se a **ampla representatividade do PSB para ingressar como *amicus curiae*** nesta ADI, a fim de respeitosamente contribuir com a Suprema Corte do país, na busca pela interpretação constitucional mais consentânea com os fundamentos da República.

III. DO MÉRITO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO NA ADI

O PSB aproveita a oportunidade para apresentar, desde logo, considerações iniciais a respeito do tema em exame, sem prejuízo de novas manifestações em momento posterior, caso admitido como *amicus curiae*.

3.1. A evolução da tese da fidelidade partidária no Supremo Tribunal Federal.

Desde a redemocratização do país, as constantes e maciças migrações de partido, amplamente noticiadas, levantavam questionamentos a respeito da representatividade dos mandatos e do princípio da fidelidade partidária.

Em 1989, provocado a se manifestar pela primeira vez sobre o tema, o Supremo, por maioria, firmou nos autos do **Mandado de**

Segurança n. 20.927¹ entendimento pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, observando que a Constituição não previa expressamente a perda de mandato eletivo por mudança de partido.

Essa orientação perdurou por anos até que, em 2007, no julgamento dos **Mandados de Segurança n. 26.602**², **26.603**³ e **26.604**⁴, foi estabelecida nova interpretação ao texto constitucional, tendo se assentado a existência de um dever constitucional de fidelidade partidária.

Os mandados de segurança foram impetrados tendo em vista a **Consulta n. 1398/2007**, na qual o Tribunal Superior Eleitoral registrara que o mandato eletivo obtido por meio de eleições proporcionais pertenceria ao partido, de modo que a infidelidade partidária implicaria a perda do cargo pelo político.

O Supremo, atento ao grave quadro de troca-troca partidário, aderiu à compreensão do TSE, fixando o direito da agremiação partidária a preservar as vagas obtidas por meio do sistema proporcional, excetuadas hipóteses de desligamento por justo motivo.

Formulou-se, então, a **Consulta n. 1.407/2007** ao TSE, na qual questionava-se a aplicação do entendimento fixado pelo Supremo também aos políticos eleitos pelo sistema majoritário. O TSE confirmou a extensão da infidelidade partidária também aos cargos eletivos por votação majoritária, com fundamento na centralidade dos partidos e no fato de que todos os candidatos, seja pelo sistema proporcional ou majoritário, beneficiam-se da estrutura do partido, principalmente para recursos financeiros e propaganda.

Nesse sentido, o TSE editou a **Resolução n. 22.610/2007**, que previu a possibilidade de os partidos políticos pedirem, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa — independentemente do sistema de eleição —, estipulando regras procedimentais para tanto.

¹ Rel. Min. Moreira Alves, j. 11.10.1989, p. 15.04.1994.

² Rel. Min. Eros Grau, j. 04.10.2007, p. 17.10.2008.

³ Rel. Min. Celso de Mello, j. 04.10.2007, p. 18.1.2008.

⁴ Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, j. 04.10.2007, p. 03.10.2008.

A constitucionalidade da referida resolução foi questionada perante o Supremo, por meio das **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.999 e 4.086**⁵. No julgamento, o ato normativo foi analisado em seus aspectos formais, considerando-se a competência do TSE para disciplinar a perda de cargo eletivo. A resolução foi declarada constitucional pelo STF, julgando-se improcedentes os pedidos formulados nas ADIs.

Anos depois, em 2015, a constitucionalidade da Resolução n. 22.610/2007 veio a ser novamente impugnada, mas desta vez sob o ângulo material. Ao julgar a **ADI n. 5.081**, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da Resolução no ponto em que estendeu a perda do cargo por infidelidade partidária aos políticos eleitos pelo sistema majoritário.

Observou o Tribunal que a discussão no julgamento dos mandados de segurança em 2008 teve como pano de fundo o sistema proporcional, cujas particularidades comportariam um dever constitucional de fidelidade partidária. Por outro lado, entendeu-se que, no sistema majoritário, em que a votação se centra na figura do candidato, a perda do mandato por infidelidade infringiria a soberania popular.

Todavia, como se verá, a discussão constitucional travada no julgamento dos referidos mandados de segurança também alcança os cargos de eleição pelo sistema majoritário, considerada, sobretudo, a fundamentação em torno da **centralidade dos partidos políticos**.

Além disso, as particularidades do atual contexto político eleitoral, bem como as mudanças legislativas e jurisprudenciais ocorridas nos últimos anos, reforçam a **necessidade de revisão do entendimento firmado na ADI n. 5081**.

⁵ Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12.11.2008, p. 17.04.2009.

3.2. A centralidade dos partidos na democracia moderna. O estado de partidos estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e reconhecido pelo Supremo no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604.

O desenvolvimento da democracia enquanto regime de governo evidenciou a inviabilidade da implementação ampla de sistemas de participação direta em sociedades com relações sociais complexas. Nessa esteira, mecanismos de democracia representativa passaram a ser admitidos pela doutrina majoritária como a forma mais viável de consolidação de um sistema democrático, o que foi confirmado na prática a partir da atuação dos partidos políticos.

Precursora na implementação de um sistema representativo, a Inglaterra testemunhou, ainda no século XVIII, o surgimento das primeiras organizações partidárias como as que conhecemos hoje. Com a disseminação do sistema de representação proporcional, os partidos políticos se colocaram, ao longo do século XX, como protagonistas das disputas eleitorais, estruturando as identidades políticas e a competição eleitoral no seio das democracias⁶.

Para além dessa importante função representativa, ao assumirem posição central na dinâmica de governo das democracias modernas, os partidos políticos passaram a desempenhar também relevante **papel no funcionamento do Estado**. De fato, ao longo do tempo, os partidos passaram a ter participação significativa em atividades como a formulação de políticas públicas, o recrutamento de líderes políticos e a formação de quadros para o governo, além de participarem da organização de procedimentos legislativos tais como o funcionamento de comissões e os acordos sobre a agenda legislativa⁷.

Como explica Reis no texto “*Um réquiem para os partidos?*”, essa relevância adquirida pelos partidos políticos no sistema democrático, para além da posição assumida por eles de intermediadores da relação Estado-sociedade, está intimamente ligada à função de institucionalizar as disputas de interesses entre setores da sociedade, garantindo a resolução democrática de conflitos sociais:

⁶ A esse respeito, cf. FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Da democracia de partidos à autocracia judicial. Florianópolis: Habitus, 2020.

⁷ MAIR, Peter; CABRAL, Rui. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, v. 38, n. 167, pp. 277-293, 2003.

Os partidos políticos não apenas engolfaram o nexu entre sistema político formal e sociedade civil, mas ao fazê-lo canalizaram e institucionalizaram conflitos que sob outras circunstâncias tenderam a degenerar em violência. Sob o império dos partidos, os espasmos cíclicos de violência cederam terreno à barganha institucionalizada e à acomodação racional de interesses.⁸

Corroborando com essa percepção acerca da essencialidade dos partidos políticos para o funcionamento de um regime democrático, o jurista Hans Kelsen há muito afirmava que estes são a vida da democracia e “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seria possível sem os partidos políticos”⁹.

Sob a perspectiva da pesquisa empírica, a relevância democrática dos partidos políticos foi demonstrada por estudo recente que analisou diversos episódios de quebras democráticas mundo a fora, entre os anos 1900 e 2001 e concluiu que a **institucionalização do sistema partidário** constitui um dos principais preditores da longevidade da democracia, ao lado da sociedade civil¹⁰.

Diante disso, é inegável a importância dos partidos políticos na manutenção de um governo legítimo e efetivo. Na interlocução entre o Estado e a sociedade civil, os partidos políticos (i) constituem esferas por meio das quais as preferências dos cidadãos são formuladas e agregadas; (ii) perfazem domínios por meio dos quais os cidadãos são capazes de superar problemas de negociação e coordenação coletiva, assegurando a representação; e (iii) são fontes de oposição, impondo maiores níveis de *accountability* sobre os parlamentares, tornando-os, assim, mais responsivos¹¹. Ademais, na ótica do funcionamento do Estado Democrático Moderno, assumiram posição central nos processos de tomadas de decisões adotados pelos Poderes da República, em especial o Legislativo e o Executivo.

⁸ REIS, Bruno P. W. Um réquiem para os partidos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro. *Journal of Democracy*, Vol. 7, n. 1, maio 2018, p. 56.

⁹ KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 40.

¹⁰ BERNHARD, Michael; HICKEN, Allen; REENOCK, Christopher M.; LINDBERG, Staffan. “Institutional Subsystems and the Survival of Democracy: Do political and civil society matter?” *SSRN Electronic Journal*. Disponível em: <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2613824>>. Acesso em 10 fev. 2021.

¹¹ Idem.

Os autores da referida pesquisa apontam que o nível de institucionalização do sistema partidário tende a estar ligado à sobrevivência democrática, porque nesses ambientes os líderes políticos têm maior propensão de enfrentar uma oposição organizada caso comecem a retroceder quanto a princípios democráticos fundamentais¹².

A relevância adquirida pelos partidos políticos no funcionamento da democracia moderna não foi desconsiderada pela Constituição Federal de 1988, que desenhou papel fundamental para essas entidades representativas no contexto do Estado Brasileiro.

O texto constitucional estabelece, logo em seu primeiro artigo, que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, destacando que todo poder emana do povo que o exerce **mediante representantes** ou diretamente.

Já o art. 14 da Carta Magna estabelece os direitos políticos que permitem aos brasileiros a participação ativa e passiva na vida política do país. Sobre esse tema, José Jairo Gomes¹³ assevera que os direitos políticos equivalem às prerrogativas e aos deveres inerentes à cidadania, englobando o direito de participação no governo e na organização do Estado.

Na situação específica em que se examina a centralidade dos partidos políticos no ordenamento jurídico nacional, é necessário destacar o **§ 3º, V, do art. 14 da CF**, que estabelece a **filiação partidária como condição de elegibilidade**, vedando, por conseguinte, as denominadas “candidaturas avulsas”, isto é, candidaturas desvinculadas de partidos políticos.

O reconhecimento do espaço central ocupado pelos partidos políticos no sistema democrático somado à efetiva institucionalização dessas agremiações na dinâmica de funcionamento do Estado é o que fundamenta a teoria do **“Estado de Partidos”**.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949 — **Lei Fundamental de Bonn** — foi um dos primeiros textos constitucionais a reconhecer a centralidade dos partidos políticos no sistema democrático, assentando a importância de tais entidades não

¹² *Ibidem.* p. 4.

¹³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011, p. 4.

apenas do ponto de vista político-sociológico, mas também do ponto de vista jurídico-constitucional, conforme destaca Gerhard Leibholz¹⁴, maior expoente doutrinário da teoria do “Estado de Partidos”.

Estabelece o art. 21 da Constituição Alemã¹⁵:

Artigo 21

[Partidos]

(1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.

(2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha.

(3) Estão excluídos do financiamento estatal os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Uma vez decidida essa exclusão, são eliminadas também as vantagens fiscais e as subvenções para esses partidos.

(4) Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade de acordo com o §2, bem como sobre a eliminação do financiamento estatal de acordo com o §3.

(5) A matéria será regulamentada por leis federais.

A relevância jurídica do referido dispositivo constitucional é inegável, tanto que inspirou diretamente diversas constituições, dentre elas a Constituição Portuguesa de 1976, a Constituição Espanhola de 1978 e a Constituição Brasileira de 1988¹⁶.

Nesse sentido, a **Corte Constitucional Alemã** vem reiteradamente destacando a importância dos partidos políticos na

¹⁴ LEIBHOLZ, Gerhard Representacion e Identidad. *In*: Teoria y sociología críticas de los partidos políticos. Anagrama, 1980, p. 208.

¹⁵ Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Versão alemã de 23 de maio de 1949. Última atualização em 28 de março de 2019. Tradutor: Assis Mendonça, Aachen Revisor jurídico: Urbano Carvelli, Bonn. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>.

¹⁶ AIETA, Vânia Siciliano e FROTA, Leandro Mello. Partidos políticos. *In*: ÁVALO, Alexandre *et al.* (orgs.). O Novo Direito Eleitoral Brasileiro, Manual de Direito Eleitoral., Editora Fórum, 2 ed., 2014, p. 131.

estrutura constitucional do Estado Moderno, ainda que naquele ordenamento jurídico não haja o monopólio de candidaturas pelos partidos. A título de exemplo, confira-se trecho que exprime a importância dedicada pelo referido tribunal às entidades partidárias:

A Lei Básica abandona esse ponto de vista e leva em conta a realidade política na medida em que **reconhece expressamente os partidos como portadores da vontade política do povo** - mesmo que não como os únicos. [...] Num estado democrático liberal, conforme corresponde ao desenvolvimento constitucional alemão, é garantida ao cidadão individual a liberdade de opinião política e a liberdade de associação, inclusive em associações de natureza política, como um direito fundamental. Por outro lado, é na essência de toda democracia que o poder do Estado emanado do povo seja exercido em eleições e referendos. Porém, **na realidade do grande e moderno Estado democrático, essa vontade popular só pode aparecer nos partidos como unidades políticas de ação**¹⁷.

No **Estado de Partidos**, portanto, os partidos políticos se apresentam essencialmente como garantidores institucionais do sistema democrático, ultrapassando o papel de apenas expressar a vontade popular e assumindo a função de canalizar a vontade do povo para dentro da institucionalidade pública, influenciando diretamente as decisões do Estado a partir desses interesses¹⁸.

Nessa linha de raciocínio, as agremiações deixam de ser meras representantes do povo e tornam-se **partes integrantes da dinâmica do Estado**, participando ativamente das estratégias de governo e impactando diretamente o modelo de gestão pública de um país¹⁹.

No ponto, o professor Orides Mezzaroba assevera que “*o novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo*”²⁰.

¹⁷ Urteil vom 23. Oktober 1952 - 1 BvB 1/51. Der: Rn.: 31/Rn: 33. Disponível em: <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=23.10.1952&Aktenzeichen=1%20BvB%201%2F51>

¹⁸ SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Zahar, 1982, p. 79.

¹⁹ LEIBHOLZ Gerhard. Representacion e Identidad. In: Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Anagrama, 1980, p. 208-209.

²⁰ 8 MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p. 157

O Professor **Augusto Aras** esclarece que “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”²¹.

Assim, não há dúvidas quanto à existência de um Estado de Partidos sob a perspectiva jurídico-constitucional brasileira, considerada a extrema essencialidade da existência de agremiações fortes e bem estruturadas para a manutenção do nosso sistema democrático.

Foi **justamente com fundamento na centralidade e na importância dos partidos políticos fixadas na Constituição**, a revelarem o Estado de Partidos brasileiro, que este Supremo Tribunal, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, modificou sua jurisprudência para fixar a existência do dever constitucional de fidelidade partidária.

Nesse sentido, trecho extraído da ementa do MS n. 26.603, de relatoria do Min. Celso de Mello:

PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

- A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

- A normação constitucional dos partidos políticos - que concorrem para a formação da vontade política do povo - tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias - e somente a estas - o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

- A **essencialidade dos partidos políticos**, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um **instrumento decisivo na concretização do princípio democrático** e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu

²¹ ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 75.

à sua formação e institucionalização, um dos **meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal**, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o **veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado**. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como **canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais** dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional. (grifos nossos)

No voto condutor do julgamento, o Min. Celso de Mello, acompanhado pela maioria do Tribunal, destacou a estatura constitucional dos partidos políticos, que lhes foi conferida por consubstanciarem relevantes instrumentos de ação democrática. Observou o Ministro que os partidos asseguram autenticidade ao sistema representativo, do qual extrai-se a existência de um duplo vínculo, o de caráter popular e o de caráter partidário.

Daí mesmo a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade, que conduz à conclusão de que **o mandato representativo seria tanto expressão da representação popular quanto da representação partidária**. Essa vinculação “eminentemente partidária” do mandato seria facilmente perceptível no sistema proporcional, no qual as vagas são conquistadas por meio do quociente eleitoral.

Assim, segundo o Ministro, “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”.

Veja-se: embora, de um lado, seja inegável que a decisão foi tomada levando em consideração particularidades do sistema proporcional, de outro lado, também é certo que **o cerne da fidelidade partidária se encontra na centralidade dos partidos políticos para a**

concretização do princípio democrático, e no duplo caráter que adquire o mandato representativo, enquanto fonte de representação popular e partidária.

Tanto é assim que o Min. Luís Roberto Barroso, relator da ADI n. 5081 — embora tenha afastado a aplicação da tese da fidelidade aos políticos eleitos por votação majoritária —, sintetizou os fundamentos do precedente dos mandados de segurança nos termos a seguir:

(i) **a essencialidade dos partidos políticos para a conformação do regime democrático, a ponto de existir uma denominada “democracia partidária”;**

(ii) **a intermediação necessária das agremiações partidárias para candidaturas aos cargos eletivos, conforme disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição;**

(iii) a vinculação inerente entre mandato eletivo e partido como consequência imediata do sistema proporcional, no qual os cargos são distribuídos de acordo com o quociente eleitoral, obtido pelo partido, e não pelo candidato; e

(iv) a infidelidade como atitude de desrespeito do candidato não apenas em face do seu partido político, mas, sobretudo, da soberania popular, sendo responsável por distorcer a lógica do sistema eleitoral proporcional.”

Muito embora sejam mais latentes no sistema proporcional as distorções provocadas pela infidelidade partidária, à representação popular, também no sistema majoritário a migração partidária sem justo motivo é incompatível com a “**essencialidade dos partidos políticos no processo de poder**”, com “**o alto significado das relações entre o mandatário eleito e o cidadão que o escolhe**”, e com “**as relações de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito**” – todas questões constitucionais suscitadas no julgamento dos mandados de segurança.

Em outras palavras, a centralidade dos partidos políticos no regime democrático e a filiação partidária como condição de elegibilidade, reveladoras do sistema de **democracia de partidos** instituído pela Constituição Federal, são fundamentos **suficientes** para a extensão do dever de fidelidade partidária aos políticos eleitos pelo sistema majoritário, como se verá a seguir.

3.3. A filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, da Constituição): representatividade partidária e necessária aderência a um projeto ideológico.

Paulo Bonavides conceitua partido político como “uma organização de pessoas que inspiradas ou movidas por ideias ou por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para manutenção dos fins propugnados”.

Analisando as diversas concepções doutrinárias, Bonavides identifica alguns elementos que necessariamente compõem o partido político, entre os quais “um **grupo social**”, “um **princípio de organização**”, “**um acervo de ideias e princípios**, que inspiram a ação do partido”, “um interesse básico em vista: a tomada do poder”, e “um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quanto este lhes chega às mãos”²².

Nesse sentido, compreende-se que a função dos partidos políticos consiste em organizar institucionalmente e coletivamente a vontade popular, congregando cidadãos mobilizados em torno de ideais e interesses comuns e, assim, constituindo a ponte entre o representante eleito e o eleitorado. Daí é que, conforme leciona o Professo Augusto Aras, a filiação ao partido político é o “**marco inicial**” da participação popular no governo e do próprio regime representativo²³.

Como já ressaltado, a capacidade política passiva, de se candidatar a mandato eletivo e de ser votado, tem como requisito **indispensável** a filiação a uma agremiação partidária, sendo **vedada a candidatura avulsa** no sistema eleitoral brasileiro. A exigência da filiação tem assento no **art. 14, § 3º, V**, da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
[...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
[...] V - **a filiação partidária;**

²² BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 10ª ed., 2000.

²³ ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 75.

A instituição desse requisito reforça a essencialidade e o papel de destaque conferidos pelo texto constitucional às entidades partidárias, como afirma Orides Mezzaroba:

A Constituição brasileira de 1988 estabelece a obrigatoriedade da filiação partidária para a candidatura aos pleitos eleitorais (art. 14, § 3º, V). A partir dessa exigência, coube aos partidos políticos o papel de **destaque na engenharia política do Brasil**²⁴.

Ou seja, a filiação partidária é alçada à categoria de requisito de elegibilidade **precisamente porque o Brasil é um Estado de Partidos**, no qual a participação das agremiações é essencial para o funcionamento da democracia representativa.

A importância dos partidos políticos também se manifesta no art. 17 da Constituição, a prever o seu **estatuto jurídico**:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Não por acaso, o § 1º do referido artigo prevê, de forma clara e expressa, que o estatuto partidário **deve** estabelecer normas de **disciplina e fidelidade partidária**:

§ 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

²⁴ MEZZAROBA, Orides. *In* CANOTILHO, JJ Gomes et al. (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. P. 756.

entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer **normas de disciplina e fidelidade partidária**.

Não fosse bastante, o art. 24 da Lei n. 9.096/1995 determina que “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”.

Sendo assim, o cidadão que, estando em pleno gozo dos seus direitos políticos, intenda concorrer a cargo eletivo, deverá, **necessariamente**, se filiar a partido político de sua livre escolha, com ele estabelecendo **vínculo político-jurídico**.

Esse vínculo é gerador de **direitos e deveres** dos filiados, fixados no programa da agremiação e na legislação de regência, entre os quais o dever de se submeter às normas de fidelidade e disciplina partidárias²⁵.

Das mencionadas normas constitucionais extraem-se contornos específicos à representação política. Segundo José Jairo Gomes, impõe-se o dever de que “o mandatário popular **paute sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito**”, o que é proveitoso para a democracia já que “o debate político deve ter em foco a **realização de ideias e não de projetos pessoais ou o culto à personalidade**”²⁶.

Nessa linha, Augusto Aras formula o conceito do “*mandato representativo partidário*” — destacado no voto do Min. Celso de Mello no MS n. 26.603 —, no qual a relação entre o político eleito e a respectiva agremiação partidária se apresenta sob o seguinte prisma:

O “mandato representativo partidário” opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes (“mandatos imperativo e representativo”) para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido e está baseado:

a) na **subordinação do eleito ao estatuto e ao ideário programático** do seu partido por meio do qual o obteve, a espelhar a **confiança do povo na agremiação**, como única

²⁵ ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: A perda do mandato parlamentar. São Paulo: Lumen Juris, 2006, p. 295-296.

²⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

realidade da técnica político-jurídica hábil a representar aqueles valores em torno dos quais se opera o “consenso social” pelo voto da maioria;

b) na **representação que o partido político recebe dos eleitores para agir em seu nome** (autorização), cujo exercício há de se dar por meio dos seus filiados ante a sua qualidade de pessoa jurídica (realidade da técnica político-jurídica) que não dispõe de corpo físico para tanto. [...].²⁷

Do mandato representativo partidário, emergem duas relações, uma estabelecida entre os eleitores e o partido, de natureza política, e outra entre o partido e o político eleito, de natureza jurídico-política²⁸. Portanto, no nosso atual regime representativo, o candidato eleito há de representar tanto o povo quanto o partido político pelo qual se elegeu, em uma relação que é **inerentemente tridimensional**.

Nada obstante, quando do julgamento da ADI n. 5081, restou estabelecido o seguinte raciocínio: no sistema proporcional, a **manutenção** do mandato pelo político que se desfilia do partido após a eleição viola a soberania popular, enquanto que, no sistema majoritário, a **perda** do mandato pelo político que se desfilia do partido após a eleição é que viola a soberania popular.

Em outras palavras, a **mesma situação produz efeitos diversos** a depender do sistema pelo qual o candidato foi eleito.

Ora, o sistema de democracia representativa, no qual os partidos políticos desempenham seu relevante papel constitucional, **é um só**. A relação tridimensional estabelecida entre povo, partido e candidato, bem como o vínculo jurídico-político estipulado entre candidato e partido, são os mesmos, independentemente da modalidade de votação.

Não foi outro o entendimento registrado na ementa do acórdão do MS 26.603, no qual lê-se que *“a exigência de fidelidade partidária traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos*

²⁷ ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: A perda do mandato parlamentar. São Paulo: Lumen Juris, 2006, p. 140-141.

²⁸ ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 89.

que os elegeram (vínculo popular) quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura (vínculo partidário)”.

Só se pode concluir que a soberania popular sufraga tanto o candidato quanto o seu partido, independentemente do sistema de eleição, se proporcional ou majoritário. Fosse de outro modo, admitir-se-ia a candidatura avulsa, o que não é o caso.

Segundo Paulo Bonavides, as constituições democráticas do século XX, *“que apregoam filiação política às matrizes do pensamento ocidental, não podem conhecer outra forma de democracia senão a democracia partidária, democracia de grupos e não de indivíduos, democracia que reclama do indivíduo politicamente atuante uma fidelidade rigorosa às correntes de opinião e interesse que o investiram no exercício do mandato”*²⁹.

Ainda que no sistema proporcional, por força do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, o voto possua maior vinculação à legenda, é certo que também no sistema majoritário o candidato **nunca** se elegerá sozinho, presente, sem exceção, a exigência da filiação a partido político, o qual representa um conjunto de programas e ideologia bem definidos.

Se a filiação partidária é requisito para a elegibilidade, por certo que constitui requisito também para o exercício do mandato eletivo. Do contrário, não havendo o dever de fidelidade, de atendimento às orientações programáticas e ideológicas do partido, restará aos partidos políticos a **função meramente cartorária de habilitadores de candidatos à eleição**.

Neste ponto, cabe aludir às indagações formuladas pelo e. Min. Cezar Peluzo, quando do julgamento do MS n. 26.603:

Se os partidos políticos não têm, na ordem constitucional, a importância que alguns votos neles encontramos, pergunto: a que servem os partidos políticos? Qual a sua serventia? Valem para quê? Qual o peso e o valor dos seus programas, das suas promessas? Que papel se lhes reserva, com alguma dignidade política, na ordem constitucional?

Na verdade, se os partidos não tem a importância que lhes reconhecemos, são então reduzidos à condição degradada de **meros seletores de candidatos soberanos**, destituídos de

²⁹ BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 10^a ed., 2000.

quaisquer compromissos, e de simples provedores de recursos materiais e financeiros.

Se outro entendimento não significaria proclamá-lo só com palavras diferentes e sob pretextos variados, pergunto se não estaria proclamando, em nível constitucional, muito mais revolucionariamente do que se imagina. A volta escandalosa ao velho e pouco saudoso regime de candidaturas avulsas? Se o partido não tem nenhum direito sobre os mandatos, se todos os membros do Parlamento podem permanecer sem partido, a que regimes passamos a assistir e que regime se reconhecesse perante a ordem constitucional?

Cogitar-se que o candidato, apenas por ter sido votado em eleições mais “personalistas”, como as majoritárias, poderia, a qualquer tempo e sem justo motivo, se desfiliar do partido pelo qual se elegeu, é fazer letra morta da Constituição e do nosso sistema representativo, no qual os partidos políticos são o elo necessário entre o povo e os candidatos partidários.

Tanto é assim que o dispositivo ora impugnado — art. 22-A, *caput*, da Lei n. 9.096/1995 —, ao prever que “*perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito*”, **não faz qualquer distinção** entre cargos provenientes de eleições majoritárias e de eleições proporcionais.

Também não foi por outro motivo que se previu, no inciso III do parágrafo único do mesmo dispositivo, ser considerada hipótese de justa causa para desfiliação partidária a “*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*”.

Percebe-se que a lei registra expressamente que o instituto da “**janela partidária**” se aplica tanto aos candidatos que desejam concorrer a cargos proporcionais quanto a cargos majoritários, resguardando-os indistintamente da consequência de perda do mandato.

A redação do art. 22-A da Lei n. 9.096/1995 não deixa dúvidas de que a interpretação que se pretende atribuir ao dispositivo por meio da presente ação é a **única possível**: todos os detentores de cargos eletivos possuem dever de fidelidade em relação aos seus respectivos partidos, independentemente de terem sido eleitos pelo

sistema proporcional ou majoritário, devendo ser destituídos de seus mandatos em caso de desfiliação sem justa causa.

3.4. A inserção do candidato na estrutura financeira e operacional do partido. Condições materiais para a candidatura.

Como bem destacou o proponente desta ação, no modelo vigente, as **campanhas** dos candidatos são financiadas por meio de doações de pessoas físicas e de recursos públicos. Estes últimos são distribuídos aos partidos — conforme critérios relacionados ao desempenho do partido nas eleições anteriores — por meio do **Fundo Especial de Financiamento de Campanha** (FEFC) e do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como **Fundo Partidário**.

A Emenda Constitucional n. 97/2017 alterou o art. 17, § 3º, da CF, para prever que somente terão direito a recursos do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos políticos que “obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas” ou que “tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

Com efeito, a divisão dos recursos do Fundo Partidário se dá em sua maior parte (95%) conforme a proporção dos votos obtidos pelo partido nas eleições gerais para a Câmara dos Deputados (art. 41-A, II, da Lei n. 9.096/1995).

Quanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, na forma do art. 16-D da Lei n. 9.504/1997, 35% dos recursos são divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção dos votos por eles obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados; 48% são divididos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e 15% na proporção do número de representantes no Senado Federal.

Sendo assim, o acesso aos recursos do Fundo Partidário e do FEFC — que asseguram o financiamento das campanhas dos candidatos

do partido em geral, **inclusive no sistema majoritário** — está **condicionado ao bom desempenho eleitoral do partido** como um todo.

Considerado, ainda, o precedente firmado em 2015 no bojo da ADI n. 4.650, no qual o Supremo assentou a inconstitucionalidade da realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, corroborando-se a importância da distribuição dos recursos públicos para o funcionamento dos partidos e para o financiamento das campanhas dos candidatos.

Sob outra perspectiva, é certo que a filiação ao partido político fornece não só suporte institucional e programático-ideológico à candidatura, mas também a **estrutura material e operacional** sem a qual restaria inviabilizada a disputa no pleito.

Os partidos políticos desempenham papel imprescindível durante todo o processo eleitoral, compartilhando responsabilidades legais com coligações e candidatos. Essa participação inclui as **fases pré e pós eleitoral**, passando pela realização das convenções de escolha das candidaturas, a decisão pela formação de coligações, o registro dos candidatos perante a Justiça Eleitoral, o financiamento das campanhas e da propaganda eleitoral e a fiscalização da votação e da apuração dos votos.

É nas **convenções partidárias** que se dá a definição dos candidatos que concorrerão no pleito (art. 8º da Lei 9.504/1997), o que se dá de acordo com os critérios do próprio partido, previstos em seu estatuto, cabendo também a eles optar pela formação de **coligação** (art. 6º, *caput*, da Lei 9.504/1997). Na forma do art. 51 da Lei n. 9.096/1995, os partidos políticos têm direito à utilização gratuita de escolas públicas e de Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções, **responsabilizando-se por eventuais danos** causados na realização do evento.

Finalizada a escolha partidária dos candidatos, é também dever dos partidos e das coligações solicitar à Justiça Eleitoral o **registro das candidaturas** (art. 11 da Lei n. 9.504/1997).

As **propagandas** eleitorais são de responsabilidade dos partidos políticos, que não só custeiam sua realização como respondem solidariamente pelos excessos praticados pelos candidatos nesse âmbito (art. 241 do Código Eleitoral). Os horários reservados para as

propagandas no rádio e na televisão são distribuídos em sua quase totalidade (90%) conforme a proporção do número de representantes do partido na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, da Lei n. 9504/1997).

Acrescente-se que, tendo em vista o recebimento de recursos públicos e a necessidade de assegurar a transparência na sua utilização, os partidos políticos têm o dever de **prestar contas** à Justiça Eleitoral (art. 17, III, da CF, e arts. 30 e 32 da Lei n. 9.096/1995). Também são os partidos que credenciam fiscais e delegados a fim de **fiscalizar a votação** nas mesas receptoras e apuração dos votos nas juntas eleitorais (arts. 131, 161 e 162 do Código Eleitoral).

Embora se pudesse prosseguir elencando as diversas incumbências que a lei confere aos partidos políticos, é mais do que evidente que a estrutura financeira e operacional fornecida pelo partido ao candidato é **imprescindível** para que este consiga concorrer no pleito e eventualmente se eleger. A vinculação ao partido político não só supre condição formal de elegibilidade, como também oferece as condições materiais para que a candidatura e o mandato se viabilizem.

Não é razoável que depois de direcionar doações e os recursos públicos que lhes cabem dos fundos partidário e eleitoral e mobilizar toda a estrutura partidária em torno de uma candidatura, a agremiação tenha de se submeter ao **arbítrio** do candidato que, após eleito, decida desfiliar-se sem justa causa.

A Min. Cármen Lúcia, relatora do MS n. 26.604, destacou em seu voto os *“compromissos que o partido político assume com o interessado em candidatar-se e, posteriormente a sua escolha como candidato na convenção partidária (art. 8º, da Lei n. 9.504/1997), na campanha pela qual ele se terá exposto e pelo que terá obtido os votos necessários à sua eleição, por integrar aquela organização partidária”*.

Não é possível entender pela existência de um dever de fidelidade partidária por parte dos candidatos eleitos pelo sistema proporcional sem que se chegue à mesma conclusão em relação aos eleitos pelo sistema majoritário, porquanto **todos eles se beneficiam** dos recursos e da estrutura partidária para chegar e para se manter no poder.

Em verdade, as campanhas para os candidatos às eleições pelo sistema majoritário geralmente demandam maiores aportes financeiros do partido do que as campanhas pelo sistema proporcional.

Ainda, os candidatos aos cargos de presidente da República e de governador de estado concorrem nas eleições tão somente com o número identificador do partido político ao qual filiados, diferentemente, por exemplo, dos candidatos à Câmara dos Deputados, o que reforça a constatação da dependência dos mandatos majoritários em relação aos partidos.

Tem-se, portanto, que a perda do mandato por infidelidade partidária, seja o cargo majoritário ou proporcional, nada mais é do que a simples **consequência da quebra de uma relação indissociável entre partido e candidato**, em razão da qual foram investidos recursos financeiros e imensos esforços coletivos pela agremiação, elementos também considerados pelo eleitor ao depositar seu voto.

3.5. Sistema majoritário e atuação parlamentar: o fundamento partidário da organização da disputa política no Senado Federal.

Estudos apontam que o abandono do partido político pelo parlamentar ao longo do mandato está relacionado com a existência de dois contextos bem distintos de atuação partidária: a campanha eleitoral e o exercício parlamentar.

Durante a campanha, aspectos regionais envolvendo a força da legenda e o nível de competição intrapartidária permitem ao candidato escolher a organização que lhe oferece maiores chances de vitória³⁰. No âmbito do mandato, esse cenário se altera e a escolha por se manter ou não em determinada legenda envolve o acesso a recursos de poder dentro das casas legislativas³¹.

Nos tópicos anteriores ficou evidente que, no período de campanha, a filiação a um partido político é condição *sine qua non* para a construção de uma candidatura viável. No âmbito do exercício parlamentar essa condição se mantém, não mais no sentido de propiciar o acesso ao cargo, mas no de garantir a manutenção ou alcançar a expansão do poder que o cargo proporciona.

³⁰ MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcántara Sáez. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21'. v. 21. Editora UFMG, 2007, p. 267-302, p. 294.

³¹ Idem, p. 293.

Para melhor elucidar esse argumento toma-se como exemplo o funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ambas as casas legislativas, embora tenham sistemas eleitorais distintos, contam com uma **organização de fundamento partidário**, pois seguem um funcionamento que confere maior poder aos partidos políticos que aos parlamentares de modo individual.

Na Câmara, a centralização do controle da agenda no Colégio de Líderes criou um ambiente que restringe as estratégias individuais e coloca a adesão às estratégias partidárias como a opção mais racional na disputa política. No Senado, em que pese não exista um Colégio de Líderes formalizado, as regras internas atribuem poderes a essas lideranças e outros postos-chave, como o de presidente da comissão e presidente da Casa, que tornam o fator partidário determinante na organização do processo legislativo.

Um dos exemplos disso é o fato de que as lideranças partidárias do Senado detêm poder equivalente ao tamanho das suas bancadas para requerer deliberações em regime de urgência, o que atribui a esses agentes partidários grande poder de agenda.

Em pesquisa desenvolvida por Paulo Magalhães Araújo, foi demonstrado que, no período de 1989 a 2004, 38% das matérias do governo que tramitaram em rito acelerado era fruto de requerimento das lideranças partidárias do Senado³².

Nessa mesma linha, Araújo elaborou tabela referente à distribuição dos cargos mais importantes do Senado — presidências da CCJC, e da CAE/CFT e presidência e primeira secretaria da mesa diretora —, que torna inquestionável “a relação entre o tamanho da base e o grau de controle sobre os cargos”³³.

O presidente da Mesa Diretora, frisa-se, tem poderes de controle de pauta que, assim como ocorre na Câmara dos Deputados, permite ao Senador Presidente lidar com as propostas legislativas e

³² ARAÚJO, Paulo Magalhães. O Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 279 f. 2009. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), p. 158.

³³ Idem, p. 211.

estabelecer padrões de triagem de acordo com os interesses do seu próprio partido.

Um dos reflexos de todo esse peso atribuído aos partidos na organização do Senado é a coesão partidária apresentada pela Casa. Pesquisa desenvolvida por Pereira Neiva demonstrou que assim como acontece na Câmara dos Deputados, no Senado Federal os parlamentares têm o hábito de se manterem coesos com seus partidos durante as votações. Enquanto a probabilidade de um deputado votar de acordo com o líder do seu partido é de 89,4%, a de um Senador seguir o mesmo caminho é de 87,7%³⁴.

Isso se deve ao fato de que, embora os parlamentares eleitos através do sistema majoritário se vejam legitimados por uma votação mais individualizada, encontram nos partidos a **base de manutenção do seu poder político** e buscam, pela via da convergência partidária, manter esse poder. De fato, manter um nível tão expressivo de coesão partidária dentro de uma casa legislativa como o Senado, que conta com incentivos à independência parlamentar, demonstra o **inquestionável peso parlamentar da estrutura de partidos**.

Nessa perspectiva, a despeito de as eleições majoritárias ocorrerem mediante votação no candidato, a estrutura institucional que abarca os cargos resultantes dessa modalidade eletiva privilegia os partidos e tem o seu funcionamento condicionado pelos arranjos partidários que a conformam.

Esse fator aliado a um histórico de coesão partidária torna evidente que o eleitor que vota em um Senador o faz sob a expectativa legítima de adesão do parlamentar ao posicionamento do seu partido e, a troca de partido nesse contexto também configura violação à soberania do voto popular.

Além disso, diante de todo o exposto, não restam dúvidas de que a troca de partidos no interior do Senado representa estratégia pessoal de busca de poder no âmbito dos partidos com maior influência sobre a organização da agenda legislativa. Nenhuma das suas hipóteses, seja o desrespeito à soberania, seja a instrumentalização do partido com

³⁴ NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. Dados, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011, p. 303.

vistas a expandir o poder individual do parlamentar, encontram autorização no ordenamento constitucional brasileiro.

IV. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, atendidos os requisitos do art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99, requer-se o deferimento do pedido de ingresso do Partido Socialista Brasileiro – PSB no feito na qualidade de *amicus curiae*, e, em seguida, oportunizada a exposição de suas razões, de modo a colaborar com o enriquecimento do debate constitucional acerca da interpretação do art. 22-A da Lei n. 9.096/1995, a fim de estender a vedação de desfiliação sem justa causa aos detentores de mandato eletivo majoritário.

Por oportuno, pede-se que seja cadastrado nos autos o nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro, inscrito na OAB/DF sob o n. 25.120**, em nome do qual se requer sejam realizadas as intimações e demais comunicações processuais, sob pena de nulidade.

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília, 28 de junho de 2021.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078

Ana Luísa Gonçalves Rocha
OAB/DF 64.379

Gabriella Souza Cruz
OAB/DF 57.564