

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.574 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
ADV.(A/S)	: BRUNO CAVALCANTI DE ARAUJO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO-MDB
ADV.(A/S)	: RENATO OLIVEIRA RAMOS
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO-PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a extensão da regra da perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos eletivos majoritários. Busca-se, com isso, a superação do entendimento firmado por esta Corte no julgamento da ADI 5.081, sob a minha relatoria, j. em 27.5.2015, no qual se fixou, por unanimidade de votos, a seguinte tese: “A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”.

2. O requerente alega que alterações legislativas e jurisprudenciais subsequentes impõem a revisão dessa orientação. Defende que o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, incluído pela Lei nº 13.165/2015¹, ao prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem

1 Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº

justa causa, utiliza a expressão ampla “detentor de cargo eletivo”, sem limitar sua aplicação aos eleitos pelo sistema proporcional. Alega, ainda, que a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, ao condicionar o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda à cláusula de desempenho partidário, reforçou o papel institucional dos partidos políticos. Por fim, sustenta que a decisão do STF na ADI 4.650, ao vedar o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, teria intensificado a dependência dos candidatos, inclusive os majoritários, dos recursos partidários.

3. Preliminarmente, entendo que a ação deve ser conhecida. Na ADI 5.081, esta Corte examinou a constitucionalidade dos arts. 10 e 13 da Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, que tratam da perda de mandato em decorrência da procedência de pedido formulado em ação por desfiliação partidária sem justa causa. O objeto da presente demanda, contudo, é distinto, pois recai sobre o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, dispositivo legal incluído pela Lei nº 12.165/2015, sancionada posteriormente àquele julgamento. Embora as mudanças supervenientes na legislação eleitoral autorizem a análise da presente ação direta, não levam a resultado diverso do mérito, como passarei a demonstrar.

4. Para uma adequada compreensão da questão posta em julgamento, faz-se necessário revisitar, ainda que brevemente, as lógicas e dinâmicas dos sistemas eleitorais adotados no Brasil, quais sejam, o majoritário e o proporcional.

5. No sistema proporcional, utilizado para a eleição de

13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

deputados e vereadores, o número de cadeiras que cada partido terá na Casa Legislativa relaciona-se à votação obtida na circunscrição. No sistema brasileiro, que é de lista aberta, o eleitor escolhe um candidato da lista apresentada pelo partido (não é possível candidatar-se sem filiação a um partido), não havendo ordem predeterminada dos que serão eleitos, como ocorre no sistema de lista fechada. A ordem de obtenção das cadeiras pelos candidatos é ditada pela votação que individualmente obtiveram. Porém, o sucesso do candidato dependerá, de modo decisivo, da quantidade de votos que o partido ao qual ele está filiado recebeu.

6. O total de votos válidos recebidos por todos os candidatos e partidos é dividido pelo número de cadeiras a preencher. Esse resultado corresponde ao denominado quociente eleitoral. Se um partido não obtiver número de votos pelo menos igual ao quociente eleitoral, não elegerá nenhum candidato. O passo seguinte é dividir o número de votos obtidos por cada partido ou coligação partidária pelo quociente eleitoral. Esse resultado corresponde ao quociente partidário e equivale ao número de candidatos eleitos pelo partido. A ordem de preferência dos candidatos é determinada pelo eleitor, na medida em que obterão as cadeiras os candidatos individualmente mais votados no partido, até o limite do quociente partidário. Ou seja: para eleger-se, o candidato depende dos votos obtidos pelo partido (quociente partidário) e de sua votação própria.

7. O mesmo não ocorre no sistema majoritário, aplicável às eleições para os cargos de Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador. Neste, como a fórmula eleitoral é a regra da maioria, e não a do quociente eleitoral, o candidato eleito será o mais bem votado. Como serão desconsiderados os votos dados aos candidatos derrotados, não se coloca o fenômeno da transferência de votos. Assim, no sistema majoritário a “regra da fidelidade partidária” não consiste em medida necessária à preservação da vontade do eleitor, como ocorre no sistema

proporcional, e, portanto, não se trata de corolário natural do princípio da soberania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14, *caput*, da Constituição).

8. No sistema majoritário atualmente aplicado no Brasil, a imposição de perda do mandato por infidelidade partidária se antagoniza com a soberania popular, que, como se sabe, integra o núcleo essencial do princípio democrático. Um simples exemplo ajuda a esclarecer a afirmação. Imagine-se que um candidato eleito para cargo de Senador, por qualquer motivo, troque de partido durante o mandato. Caso seja exigida a fidelidade partidária, a consequência da migração seria a perda do mandato. Em consequência, o suplente assumiria o cargo eletivo. Ocorre que o suplente, muitas vezes, sequer é conhecido do eleitor. A vontade política expressa no momento da eleição acaba por ser claramente violada, agravando-se o problema da legitimidade democrática dos suplentes de Senador no Brasil.

9. Ademais, se o objetivo da fidelidade partidária é devolver o mandato ao partido político que o conquistou por meio do voto, a aplicação da perda de mandato ainda menos se justifica para o cargo de Chefe do Poder Executivo. Isso porque não há obrigatoriedade de que titular e vice sejam do mesmo partido. Aliás, não é raro que, por conta das coligações partidárias, os componentes da chapa sejam de distintas agremiações partidárias. Assim, a substituição de candidato respaldado por ampla legitimidade democrática - que obteve, no mínimo, a maioria absoluta dos votos colhidos no pleito - pelo vice - que tem peso substancialmente menor na escolha do eleitor - claramente se descola do princípio da soberania popular e, como regra, não protegerá o partido prejudicado com a migração do Chefe do Executivo.

10. Ademais, o vínculo entre partido e mandato é muito mais tênue no sistema majoritário do que no proporcional, não apenas pela inexistência de transferência de votos, mas pela circunstância de a

votação se centrar muito mais na figura do candidato do que na do partido. Com efeito, nos pleitos majoritários, os eleitores votam em candidatos, e não em partidos, o que é reconhecido pela própria Constituição Federal ao prever, em seu artigo 77, § 2º, que “será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos (...)”.

11. As alterações legislativas e jurisprudenciais invocadas pelo requerente não alteram a natureza e as características dos sistemas majoritário e proporcional, que atribuem papéis diversos para partidos e candidatos, de modo que os fundamentos acolhidos à unanimidade pelo STF na ADI 5.081 mantêm-se inalterados.

12. É inegável que a vedação de doações por pessoas jurídicas, resultante do julgamento da ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 17.09.2015, e a subsequente reestruturação dos fundos públicos de financiamento de campanhas (Fundo Partidário - FP e Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC), bem como a cláusula de barreira criada pela Emenda Constitucional nº 97/2017, conferiram uma nova dimensão ao papel financeiro dos partidos políticos no cenário eleitoral brasileiro. Reconhece-se que a quase totalidade dos recursos para campanhas eleitorais agora provém de fontes públicas, e que a distribuição desses recursos aos partidos está atrelada ao seu desempenho nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados. Isso significa que o acesso aos recursos financeiros que subsidiam as campanhas, inclusive as majoritárias, depende diretamente da magnitude e do desempenho eleitoral global do partido, especialmente em pleitos proporcionais.

13. Contudo, este novo arranjo financeiro não tem o condão de alterar a lógica inerente ao sistema eleitoral majoritário. Embora os candidatos a cargos majoritários se beneficiem, e muitas vezes dependam,

dos recursos e da estrutura partidária para suas campanhas, a fonte desses recursos não transmuta o caráter essencialmente pessoal do voto majoritário. A eleição do Presidente da República, de Governadores, Prefeitos e Senadores é resultado da escolha direta e personalizada do eleitor em relação à figura do candidato, que é o protagonista central do pleito. A vitória em uma eleição majoritária decorre do apoio direto da maioria dos eleitores a um indivíduo específico, e não de um complexo cálculo de quocientes ou de transferência de votos como no sistema proporcional. Os recursos públicos, embora cruciais, servem como meio para viabilizar as candidaturas e promover a igualdade de condições no processo eleitoral, sem, contudo, redefinir a titularidade do mandato em si. A tônica da soberania popular, nesse sistema, reside na manifestação individual e direta do eleitor por um nome, por uma pessoa, e não por uma legenda.

14. A própria tramitação legislativa da Lei nº 13.165/2015, conforme apontado pelo Senado Federal (doc. 30), revela que a preocupação primordial do legislador ao editar o dispositivo impugnado foi regulamentar a “janela partidária” e outros aspectos da fidelidade para os cargos proporcionais, em face da jurisprudência anterior do STF que os havia submetido a essa exigência, sem qualquer intuito de incluir os detentores de cargos eletivos majoritários na regra da fidelidade partidária.

15. Portanto, não se afigura legítimo estender, por construção jurisprudencial, a regra da fidelidade partidária ao sistema majoritário, por implicar desvirtuamento da vontade popular vocalizada nas eleições. Tal medida viola a soberania popular, ao retirar os mandatos de candidatos escolhidos legitimamente por votação majoritária dos eleitores.

16. Diante do exposto, conheço da presente ação direta e julgo

ADI 6574 / DF

improcedente o pedido. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “A superveniência do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, incluído pela Lei nº 13.165/2015, não autoriza a aplicação da perda de mandato por infidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular”.

É como voto.