

Renato Ribeiro: parlamentar expulso de partido não perde mandato

30/07/2019

A votação da reforma da Previdência tem sido marcada por situações de insubordinação por parte de parlamentares que preferiram votar contrariamente ao posicionamento de seus respectivos partidos. O chamado “fechamento de questão”, acordo dentro dos partidos para que todos os membros votem de forma unânime, foi contrariado, dentre outros, pelos parlamentares do PDT Alex Santana (BA), Flávio Nogueira (PI), Gil Cutrim (MA), Jesus Sérgio (AC), Marlon Santos (RS), Silvia Cristina (RO), Subtenente Gonzaga (MG) e Tabata Amaral (SP).

Tabata foi o assunto mais comentado; todos eles, porém, foram suspensos e estão impedidos de “falar em nome do partido, ter função em nome do partido, participar da direção do partido até a decisão final do diretório nacional” — conforme declarou Carlos Lupi, presidente da sigla. O Conselho de Ética do PSB também abriu processo contra seus representantes: Emidinho Madeira (MG), Felipe Carreras (PE), Felipe Rigoni (ES), Jefferson Campos (SP), Liziane Bayer (RS), Luiz Flávio Gomes (SP), Rodrigo Agostinho (SP), Rodrigo Coelho (SC), Rosana Valle (SP), Ted Conti (ES) e Átila Lira (PI). Outro caso recente de destaque é o do hoje deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG), cuja expulsão do PSDB vem sendo especulada pela mídia nos últimos dias, e quem teria recebido um ultimato da cúpula de seu partido pedindo sua saída em virtude do recebimento de uma denúncia por crime de corrupção passiva^[1].

Tais atos e suas consequências são matéria de disciplina partidária, caso particular da disciplina presente em toda associação, que requer o respeito de todos os seus filiados a um conjunto de princípios, objetivos e um programa da organização partidária. Em que pese a Constituição Federal de 1988 tenha possibilitado aos estatutos dos partidos estabelecerem normas de fidelidade e disciplina, na prática restou apenas o direito de instituir penalidades para atos de indisciplina de seus representantes no Legislativo e no Executivo. Obedecidos os limites e garantias do artigo 5º e do artigo 17, parágrafo 1º da Constituição, as punições variam da advertência, suspensão, destituição do exercício de funções em órgãos do partido até, no limite, a expulsão do filiado. Líderes do PDT, PSB e PSDB poderiam legitimamente punir seus membros com a expulsão dos partidos, resguardadas as garantias procedimentais da Constituição. A questão que cabe indagar é: a expulsão do partido gera a perda do mandato?

Para responder de modo simples, não. A sanção máxima possibilitada ao partido é a expulsão do membro indisciplinado, não podendo isso legitimar a perda do mandato. No caso, efetuada a expulsão, os parlamentares permanecem na condição de “sem partido” até que optem por um partido diverso.

Situação semelhante à indisciplina, porém de efeitos distintos, ocorre com a infidelidade partidária. Nela o candidato opta por abandonar o partido durante o mandato. O instituto foi introduzido no ordenamento brasileiro pela Constituição de 1969, vindo a perder sua eficácia com a Emenda Constitucional 25/85. Na elaboração da Constituição de 1988, o debate foi novamente suscitado e o tema passou a fazer parte da esfera estatutária dos partidos políticos,

sem ainda uma disposição clara da legislação e dos tribunais a respeito da perda do mandato.

A discussão girava em torno de duas teorias. A primeira, do mandato partidário, afirma que o mandato pertence ao partido, não ao político; em contrário, a teoria do mandato imperativo ou mandato representativo afirma que o eleito é representante de seus eleitores e, por isso, pode se desvincular da vontade estabelecida entre os demais membros. Para Paulo Bonavides, ao aglutinar interesses individuais outrora esparsos para formar uma vontade organizada, superava-se a “pulverização individual do século XIX, da democracia liberal, mais atenta a uma liberdade abstrata e, por isso mesmo, menos realista do que a uma influência efetiva e organizada dos cidadãos na direção dos interesses coletivos”[2]. Esses interesses seriam discutidos na esfera pública de modo a canalizar democraticamente as vontades individuais, opondo as vontades representadas por partidos diversos.

No caso da troca ou abandono de um partido, o representante abriria mão da representatividade emanada pelos anseios de um conjunto de eleitores identificados com os princípios e objetivos daquele partido. Na opinião de Orides Mezzaroba, a partir desse raciocínio, “não há que se falar em proteção de mandato para os representantes infiéis, os quais muitas vezes incorporam os mandatos políticos como se fossem propriedades pessoais. Pela lógica do sistema eleitoral brasileiro, que admite também o voto de legenda, os mandatos daqueles representantes eleitos por esse recurso deveriam pertencer ao Partido, cabendo a este último resguardar a confiança no representante depositada pelos seus militantes e simpatizantes, através do acompanhamento permanente das ações legislativas posta em prática pelo parlamentar”[3]. Consequência lógica da teoria, a perda do mandato não foi, todavia, prevista pela Constituição Federal.

Ao considerar a perda dos direitos políticos por cassação, perda ou suspensão, apenas nos casos descritos no próprio texto constitucional (artigo 15), remetendo-se ao teor estrito do artigo 55, não era claro se o parlamentar que abandonasse o partido pelo qual foi eleito sofreria a perda do mandato. A controvérsia era resolvida pela interpretação do texto constitucional como omissa, pois, segundo Moreira Alves, se quisesse punir a infidelidade, “bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o art. 55”[4]. O Tribunal Superior Eleitoral, em mesmo sentido, não via condições para a sanção de perda de mandato sem indicativo expresse da norma constitucional, alertando para o perigo de atribuir tal efeito a um ato emanado com base em normas partidárias[5].

O ano de destaque para a infidelidade partidária foi 2007. O Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal firmaram a posição que consolida a possibilidade de perda do mandato eletivo por infidelidade partidária.

Para o TSE, na Consulta 1.398, proposta em março, a lógica decisória foi que, sendo o sistema proporcional resultante do quociente eleitoral apurado entre diversos partidos e coligações, não pode o eleito tratar seu mandato como “algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou seja gratuito, porque isso é a contrafação essencial da natureza do mandato, cuja justificativa é a função representativa de servir, ao invés de servir-se”[6], segundo se pronunciou o relator, ministro César Asfor Rocha. A decisão do mérito se relacionava a uma situação de evidente desconforto institucional pela

debandada de 36 parlamentares que trocaram de partidos naquele ano — num Congresso composto de apenas 31 deputados federais eleitos que alcançaram por si mesmos o quociente eleitoral.

Em outubro, haveria uma nova consulta (1.407), tendo por objeto o sistema majoritário. O resultado foi o mesmo, pautando-se no argumento da necessária intermediação dos partidos políticos, uma vez que “se a soberania popular é o primeiro dos ‘fundamentos’ da República federativa do Brasil (inciso I do art. 1º), e se tal soberania é a que se exerce ‘pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos’ (parte introdutória do art. 14), nada disso é operacionalizado senão pela sobredita intermediação partidária”, conforme voto do relator, ministro Carlos Ayres Britto.

Resolvido o problema para a discussão em abstrato, coube aos partidos prejudicados pedir de volta os mandatos de seus ex-membros infiéis: a Mesa da Câmara dos Deputados negou o pleito e foi alvo de mandados de segurança impetrados por PPS, PSDB e DEM (mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604). Ao todo, os infiéis eram 23. Após um julgamento em bloco que durou dois dias, por 8 votos a 3, o STF se posicionou favorável à perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária; indeferiu, contudo, os mandados de segurança a fim de preservar os parlamentares que haviam trocado de partido antes da consulta ao TSE.

Em resposta ao julgamento da corte constitucional, faltava o TSE indicar o procedimento pelo qual se daria a perda do mandato. Em 13 artigos, a Resolução 22.610/07 daria conta de estabelecer o “processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária”. Seriam elencados prazos e os critérios excepcionais de mudança de partido: (a) grave perseguição pessoal por parte do partido político; (b) mudança substancial na ideologia partidária; (c) criação de um novo partido político; (d) fusão ou incorporação de partido. Tais critérios teriam de ser sopesados ao longo dos anos tendo em vista circunstâncias próprias do cenário político: como demonstrar a mudança de ideologia de um partido? Quais elementos probatórios demonstrariam a grave perseguição pessoal?

Em 2015, com a minirreforma eleitoral (Lei 13.165/15), o tema foi finalmente disciplinado por lei. Introduziu-se, na Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), o artigo 22-A, o qual, em seu *caput*, passou a prever a expressamente a perda de mandato do detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem *justa causa*, do partido pelo qual foi eleito. Tal positivação, contudo, deu-se não para afirmar a regra (já estabelecida jurisprudencialmente), senão para esclarecer as exceções a ela. No parágrafo único do citado dispositivo, norma interpretativa atribuiu sentido ao que poderia ser admitido como *justa causa* para desfiliação sem a consequente sanção.

Além de repetir duas exceções já previstas na resolução do TSE, as novidades, introduzida por lei, consistiram na extinção de uma hipótese (criação de um novo partido) e na criação de outra (mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente). Institui-se, pois, a assim chamada “janela partidária”, um período de 30 dias corridos antes do prazo de filiação — o qual se encerra, segundo a legislação atual, seis meses antes do pleito. Nesse período, os parlamentares podem trocar de partido sem a ameaça da sanção de perda de mandato. Finalmente, há que se mencionar uma nova hipótese de troca de partido

criada pela Emenda Constitucional 97, de 2017 (que instituiu, novamente, a "cláusula de barreira" ou "de desempenho"), a qual prevê a possibilidade de troca de partido, sem perda de mandato, aos eleitos por partidos que não preencherem os requisitos constitucionais para ter direito ao fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Finalmente, de modo a distinguir os eleitos pelos sistemas majoritário e proporcional, veio a Súmula 67 do TSE, em junho de 2016: "A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário".

Dentre as polêmicas envolvendo a perda de mandato, foi noticiado em jornais de grande circulação que, se Aécio Neves fosse expulso do PSDB, perderia o mandato de deputado federal. Tal informação está errada. A expulsão não gera perda do mandato, ficando o parlamentar apenas na condição "sem partido", até que se filie a outra legenda. É o mesmo caso se os deputados suspensos de fato forem expulsos de seus partidos: não serão considerados "infiéis", uma vez que sequer partiu deles a opção pela desvinculação, tendo sido, portanto, somente "indisciplinados" ao votarem de modo oposto. Mantendo seus mandatos, poderão se filiar a outros partidos. Caso semelhante também ocorreu com Cabo Daciolo, eleito deputado federal pelo Psol, mas expulso da legenda devido ao posicionamento antagônico à ideologia do partido. Posteriormente, se filiou ao Patriota e concorreu à Presidência da República, ainda na condição de deputado[7]. Trata-se assim uma exceção à regra de que o mandato pertence ao partido.

A título de argumento *ad absurdum*, na hipótese contrária, ou seja, se tal expulsão ensejasse a consequente perda do mandato, criar-se-ia um ambiente de total controle dos atos e votos dos membros, sempre sob o risco de arbitrariedades e de interesses escusos dos "caciques" de ocasião. Pior: os partidos políticos, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, teriam o poder de cercear direitos políticos, julgando seus membros à luz dos estatutos partidários, instrumentos normativos emanados sem qualquer participação democrática ou interação republicana, limitados apenas ao efeito horizontal das normas constitucionais dispostas no artigo 5º. Assim, assegurando o papel representativo aos partidos políticos, mas impedindo um retorno ao ambiente das facções, a Constituição é clara ao proteger os votos do parlamentar em situações contrárias ao "fechamento de questão".

[1] "Juiz recebe denúncia e Aécio Neves se torna réu por corrupção passiva". <
<https://www.conjur.com.br/2019-jul-05/juiz-recebe-denuncia-aecio-neves-torna-reu-corrupcao>>.

[2] BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.452.

[3] MEZZAROBBA, Orides. Teoria Geral do Direto Partidário e Eleitoral. São Paulo: Qualis. 2018. p.287.

[4] Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança 20.927-5.

[5] "Perda de mandato é matéria de Direito Público Eleitoral, objeto de legislação privativa da União Federal, sendo inoperantes as normas e estatutos partidários que a prevejam", Tribunal Superior Eleitoral, Acórdão 11.075.

[6] Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 1.398. Disponível em <
http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/index_jur.html>.



[7] O caso, em abstrato, foi objeto de consulta pelos deputados Jean Wyllys e Chico Alencar, ambos do Psol, e respondido pelo ministro Gilmar Mendes reafirmando o posicionamento quanto à manutenção do mandato no caso de expulsão: “A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que seria incabível a propositura de ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária se o partido expulsa o mandatário da legenda, pois a questão alusiva a infidelidade partidária envolve o desligamento voluntário da agremiação” – (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta 27.785).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2019-jul-30/renato-ribeiro-parlamentar-expulso-partido-nao-perde-mandato/>