



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

/PGR-RJMB

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos artigos 102, I, *a* e *p*, e 103, VI, da Constituição da República e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra dizeres do art. 10 e do art. 13 da Resolução 22.610, do Tribunal Superior Eleitoral, de 25 de outubro de 2008, adiante transcritos, tendo em vista a incompatibilidade material dessas normas com a Carta da República.

1. A Resolução 22.610/2008 disciplina o processo de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Segundo nela se lê, foi editada para a “observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

2. O art. 10 dispõe:

Art. 10 – Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

3. O art. 13 apresenta esta redação:

Art. 13 – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

4. O objeto desta ação direta são os termos postos em negrito (no art. 10 – “ou o vice” – e no art. 13 – “e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário”), que devem ser declarados nulos, dado o conflito com o sistema eleitoral, bem como com o estatuto constitucional dos congressistas, especialmente no que tange ao *caput* do art. 14, ao *caput* do art. 46, ao art. 55, e aos parágrafos do art. 77 da Constituição.

I – Cabimento desta ação direta

5. Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.999/DF e na ADI 4.086 – ambas relatadas pelo Ministro Joaquim Barbosa e julgadas em 12 de novembro de 2008 –, apreciou a constitucionalidade dessa mesma Resolução, julgando, no mérito, a demanda improcedente. Isso, porém, não impede esta ação.

6. Tanto na ADI 3.999/DF, proposta pelo Partido Social Cristão, como na ADI 4.086, proposta por antecessor na chefia da Procuradoria-Geral da República, a arguição de inconstitucionalidade fixou-se, exclusivamente, em aspecto de forma, relativa à competência do Tribunal Superior Eleitoral para expedir o ato. A demanda foi apreciada exclusivamente sob



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

o ângulo formal e, sob esse único ângulo, a Corte concluiu pela regularidade constitucional na edição do ato. O Tribunal assentou que “as resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismo para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar”.

7. Nesta ação direta, não se pretende rediscutir a constitucionalidade formal da Resolução 22.610/2008, com a consolidação determinada pela Resolução 22.733/2008, mas se impugna sua validade por motivos de conteúdo. Essa particularidade permite que se reabra a fiscalização abstrata da Resolução, conforme entendimento estabelecido por essa Corte ao julgar a ADI 2.182 (relatora para o acórdão a Ministra Cármen Lúcia, RTJ 218/60).

8. No precedente, resolveu-se questão de ordem, assentando-se a “impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei nº 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma”.

9. A máxima de julgamento firmada na questão de ordem é a de que, se a ação direta suscita apenas censura de índole formal, o exame de questão de inconstitucionalidade material deve ser objeto de outra ação direta, já que a Corte não se pronuncia sobre essa modalidade de inconstitucionalidade, sem dar chance aos interessados de se manifestar a respeito.

10. Reproduz-se, agora, precisamente, esse quadro processual.

11. Nas ações diretas de 2008, foram dirigidas críticas exclusivamente de ordem formal à Resolução 22.610/2008. Toda a discussão havida no julgamento resumiu-se a essa linha de enfrentamento do assunto. Nada obsta, portanto, que se proponha esta ação, enfocando a invalidade constitucional por motivo de conteúdo do ato.

12. O julgamento da ADI 3.999 e da ADI 4.086 é significativo para esta demanda apenas no que toca ao que ali se assentou sobre a idoneidade do controle abstrato que tem por objeto resolução do Tribunal Superior Eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

II – A Resolução 22.610/2008

13. A Resolução 22.610/2008, nas partes em que impugnada nesta ação, transmite ao titular do mandato político eleito pelo sistema majoritário¹ a consequência da perda do cargo em razão de desfiliação partidária, que o Supremo Tribunal havia desvendado por ocasião do julgamento do MS 26.602, do MS 26.603 e do MS 26.610.

14. A Resolução liga-se à Consulta 1.407, que o Tribunal Superior Eleitoral respondeu em 16 de outubro de 2007. No acórdão, acham-se as razões que conduziram à elaboração do ato normativo. O aresto partiu da premissa da “posição de centralidade” dos partidos políticos no sistema de democracia representativa. Enfatizou a função do partido de “intermediário entre o corpo de eleitores de uma dada circunscrição e todo e qualquer candidato a cargo de representação popular”. Daí haver asseverado que:

Ninguém chega ao poder estatal de caráter eletivo-popular sem a formal participação de uma dada agremiação política. O que traduz a formação de um vínculo necessário entre os partidos políticos e o nosso regime representativo [...].

15. Mais adiante, o voto condutor do acórdão afirmou que haveria um dever – imposto pelo sistema proporcional ou pelo majoritário – de o eleito manter-se no partido que o elegeu, já que ele comporia com o seu partido e com o povo “uma relação jurídica de inerência com o sistema representativo brasileiro. Relação tricotômica de que inicialmente participou quando ainda era candidato, de sorte a já não poder desunir o que a Constituição uniu. Como na liturgia católica do casamento”.

III – As decisões do STF nos MS 22.602, 22.603 e 22.604, invocadas pela Resolução

16. Não parece ao autor desta ação direta que se possa assimilar a situação dos eleitos pelo sistema majoritário a esse casamento tripartite

¹ Veja-se que a referência do art. 10 a “vice” somente faz sentido no contexto de eleição majoritária.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

indissolúvel a que aludiu o voto que conduziu o TSE à Resolução nas partes em que agora censurada.

17. É significativo que nos Mandados de Segurança 22.602, 22.603 e 22.604 estivesse em questão a perda de mandato de deputados federais – e não de titulares de cargos políticos do Executivo ou do Senado Federal.

18. Não menos expressivo é reparar que a Corte concentrou sua fundamentação nos desdobramentos próprios do sistema de eleição proporcional, que a Constituição reserva, no art. 45, aos deputados federais. Foi com apoio nas características desse sistema que o Tribunal pôde afirmar a relação de pertinência do mandato político com o partido político, atribuindo a este o direito de retomar o cargo do eleito trânsfuga.

19. Veja-se, por exemplo, no voto do Ministro Gilmar Mendes no MS 26.602, a nítida afirmação de que o princípio da fidelidade partidária tem sua densidade definida, não somente pela importância inegável dos partidos, ressaltada até mesmo pela proibição da candidatura avulsa, mas também por força das características inerentes ao sistema de eleição proporcional. Disse o eminente Ministro:

No contexto de uma democracia partidária e do sistema eleitoral proporcional, o valor constitucional da fidelidade partidária tem uma densidade ainda maior [grifei].

20. No voto do Ministro Cezar Peluso também se nota a ligação da consequência drástica da perda do mandato, não só à opção de democracia representativa pelo constituinte, mas também às peculiaridades do sistema proporcional. Daí dizer S. Exa.:

É lícito, pois, concluir que está na *ratio essendi* do sistema proporcional o princípio da atribuição lógica dos votos aos partidos políticos, enquanto estes são os canais de expressão e representação das ideologias relevantes do corpo social, como o enuncia e resume, de forma lapidar, Gilberto Amado: “o voto proporcional é dado às ideias, aos partidos, ao grupo”.

21. O Ministro ressaltou que a solução para a qual a Corte se encaminhou ponderava o fato de estar em questão mandato político obtido segundo o sistema proporcional; daí se declarar “convencido de que, por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

força de imposição sistêmica do mecanismo constitucional da representação proporcional, as vagas obtidas por intermédio do quociente partidário pertencem ao partido”.

22. Essa conclusão, que expõe a relação de causa e efeito entre o sistema proporcional e a perda do mandato do parlamentar trânsfuga, é reiterada mais adiante no mesmo voto:

[...] No próprio seio do conteúdo significativo da expressão “sistema proporcional” está o primado dos partidos políticos e sua consequente titularidade sobre as cadeiras conquistadas nas eleições.

A conexão foi, afinal, assim sintetizada:

Resumindo-se as considerações, tem-se que:

(i) a dinâmica da arquitetura político-eleitoral desenhada na Constituição da República e consolidada na legislação subalterna caracteriza-se pela adoção, para certos cargos, de eleições “pelo sistema proporcional”, cujo mecanismo funda-se na preeminência radical dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos;

(ii) dessa caracterização de proporcionalidade brota, como princípio, a pertinência das vagas obtidas segundo a lógica do sistema, mediante uso de quocientes eleitoral e partidário, ao partido ou coligação, e não à pessoa que sob sua bandeira tenha concorrido e sido eleita.

23. A causa de perda do mandato por desfiliação também foi analisada sob o ponto de vista do sistema proporcional, quando a Corte apreciou o MS 26.603. Novamente, percebe-se da argumentação do Ministro Celso de Mello, relator, o aspecto crucial da circunstância de os litisconsortes passivos terem sido eleitos sob tal sistema:

A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais – notadamente o direito de oposição – que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

24. O precedente fixou aspecto essencial para a crítica que esta ação deduz. Foi dito que a solução descoberta para esses casos de infidelidade partidária se orientava a devolver à agremiação partidária o cargo ocupado pelo deputado que abandonou a legenda. Daí dizer que a desfiliação “permite, ao partido político prejudicado, preservar a vaga até então ocupada pelo parlamentar infiel”.

25. No outro mandado de segurança julgado no mesmo dia, da mesma forma, a consequência da perda do mandato para a desfiliação levou em conta o fator essencial de se tratar de um problema ocorrido sob o sistema proporcional de voto, assinalando-se que o propósito da perda do mandato é o da retomada da vaga pelo partido lesado. É elucidativo este trecho da ementa elaborada pela eminente Ministra Cármen Lúcia para o MS 26.604, que lhe coube relatar:

O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovemento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconsequente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais.

26. Nos precedentes, foram ressalvadas algumas situações em que a desfiliação não ensejaria a perda de mandato, tais como a ocorrência de desvio de orientação ideológica do partido ou para fins de adesão a novo partido.

27. De tudo isso resulta que o STF articulou, a partir do conjunto de normas constitucionais pertinentes, um princípio de pertença do cargo de deputado ao partido, resultante não somente da intermediação necessária do partido para a disputa por esses postos, como, e especialmente, da natureza do sistema eleitoral proporcional, em que o eleitor vota no partido, mais do que no candidato.

IV – Inaplicabilidade do princípio exposto pelo Supremo Tribunal Federal ao sistema majoritário



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

28. O sistema proporcional conduz, de fato, à visão exposta pelo STF. “Tal sistema [analisa José Jairo Gomes] não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas sobretudo os endereçados à agremiação. Pretende, antes, assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes que integram o colegiado”.²

29. O STF terá, assim, advertido para a existência de um **princípio** de inerência do cargo político ao partido que o obtém segundo os parâmetros do sistema proporcional. Esse princípio normativo ata a perda do mandato, como sua consequência, à desfiliação. Não se cuida, entretanto, de uma **regra**, não havendo automatismo da perda de mandato. Se não houver iniciativa do partido ou do suplente da vaga, nem ação do Ministério Público, o mandato do trânsfuga se mantém. Tampouco o consectário é absoluto, já que o Tribunal reconheceu hipóteses em que o partido não poderá reclamar a vaga para si do deputado que o abandonou.

30. Os precedentes do STF também enfatizaram que a perda do mandato não é sanção, mas providência destinada à restauração do direito do partido de manter o número de cadeiras que conquistou. A legitimidade do Ministério Público para impugnar o mandato do trânsfuga terá base, afinal, justamente na função do parquet de zelar pela ordem jurídica constitucional e, portanto, do sistema eleitoral proporcional, escoimando-o das inconsistências que lhe perturbem a natureza.

31. Essas razões já não concorrem, todas, para justificar que a desfiliação do agente político eleito pelo sistema majoritário acarrete a perda do mandato.

32. Mesmo que se admita que o princípio da aderência do cargo ao partido seja também aqui invocável, não se pode recusar que, no sistema majoritário, o princípio ostenta peso consideravelmente mais atenuado. Isso não é motivo de surpresa, tomando-se em apreço a consabida teoria dos princípios de Alexy, tantas vezes já mencionada nessa Corte. Os princípios têm caráter de normas, mas a aplicação do que dispõem, embora tenda à medida ótima, depende dos fatores normativos e fáticos que a condicionam. Daí poderem ser mitigados na sua incidência e acaso superados por outras considerações de ordem constitucional.

² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 115.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

33. Na espécie, isso significa que o princípio articulado pelo STF da inerência do mandato político ao partido, com a consequência da perda daquele na hipótese de desfiliação, se vale para os eleitos segundo o sistema proporcional, não pode ser aplicado, sem mais, ao sistema substancialmente diverso das eleições majoritárias. Quanto a estas, o vínculo do mandato com o partido evidentemente existe, sendo, entretanto, mais tênue, não gerando as condições jurídicas propícias a que a desfiliação, por si, conduza à perda do mandato, tampouco justificando a atividade do Ministério Público como ocorre no sistema proporcional.

34. Nas eleições majoritárias, lembra novamente José Jairo Gomes, o intuito preponderante não é mais o de resguardar a representação de grupos minoritários, que confere o tom identificador do sistema proporcional. As minorias não são excluídas, mas o sistema “funda-se no princípio da representação da maioria”³. Trata-se de sistema que busca fortalecer a relação entre representantes e representados, segundo uma técnica diferente da que preside ao outro sistema – aqui se realça mais acentuadamente a figura do candidato. Observa Paulo Bonavides⁴ que esse sistema

Aproxima o eleitor do candidato. O primeiro vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado), do que no partido ou na ideologia. Coloca o representante numa dependência maior do eleitor do que do partido. [...] O eleitor não vota numa ideia ou partido, em termos abstratos, mas em pessoas com respostas ou soluções objetivas a problemas concretos do governo.

35. Decerto que o partido político não tem sua importância escanteada nesse sistema; apenas o vínculo com o cargo político não assume o mesmo colorido vívido que se nota no sistema proporcional.

36. Mostra-se evidente que a mudança de partido do eleito sob o sistema majoritário prejudica o partido que lhe cedeu a legenda para disputar o pleito, mas o dano ao sistema representativo como um todo é sensivelmente de menor tomo quando comparado ao que ocorre com a desfiliação do eleito pelo sistema proporcional.

³ ob. cit. p. 116.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 266 e 267.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

37. Se no sistema proporcional deduz-se a primazia da escolha de legendas partidárias para compor o poder político, no sistema majoritário a ênfase maior recai sobre a pessoa do eleito. A mudança de partido nesse caso não deprime o sistema eleitoral nem se mostra substancialmente frustrante para as expectativas que o sistema majoritário permite presumir que moveram o voto do eleitor. Enfim, não há, aqui, a substancial afronta ao sistema representativo que levou o STF a considerar que a desfiliação do deputado deve acarretar a perda do seu mandato.

38. Há mais razão, ainda, para afastar o eleito pelo sistema majoritário dos rigores do princípio estabelecido pelo STF para os deputados que se desfiliam dos seus partidos originários.

39. Os precedentes da Corte marcam-se pela preocupação em assinalar que a perda do mandato pela desfiliação partidária não é uma sanção e que o propósito buscado é o de restabelecer o direito do partido à cadeira que ele conquistou na disputa eleitoral. Esse exato objetivo, entretanto, não tem como ser alcançado com a aplicação do entendimento da Suprema Corte aos casos de desfiliação partidária do eleito pelo sistema majoritário.

40. Repare-se que a perda do mandato do Senador beneficia seu suplente, que, segundo as regras em vigor, sequer precisa ser do mesmo partido originário do eleito. No caso da Presidência da República, tem-se, hoje mesmo, exemplo de Vice-Presidente que não é da mesma agremiação da Chefe do Executivo. Por isso mesmo, em Nota Interna do dia 2 último, declinei de propor ação de perda de mandato de integrante do Senado Federal, argumentando:

Se o objetivo da Resolução [22.610] é o de devolver o mandato ao partido em casos de infidelidade, tal solução dificilmente será alcançada, uma vez que não existe, no Brasil, chapas “puro-sangue”. Nas eleições majoritárias, principalmente para cargos do Executivo, as chapas são resultado de um acordo entre legendas, verificando-se, na quase totalidade dos casos, que o titular e o vice pertencem a partidos diferentes.

No caso das eleições majoritárias para o Senado, ainda que os suplentes sejam da mesma agremiação pela qual se elegeu o titular, há que se destacar sua falta de representatividade, de modo geral. O eleitor, na verdade, vota no titular, não tendo, na maioria das vezes, sequer conhecimento de quem são os suplentes. E tal situação se agrava ainda mais nos casos em que os suplentes migram de legenda junto com o titular. Nessas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

circunstâncias, ou o mandato seria entregue a pessoa sem nenhuma representatividade política ou popular, ou seria entregue a pessoa que, assim como o titular, já não mais pertence aos quadros do partido pelo qual eleita a chapa majoritária.

Também não se cogita a hipótese de se convocar o segundo colocado nas eleições para o Senado, pois de igual forma o mandato não seria entregue à legenda da qual se desfilou o Parlamentar, mas sim a um partido adversário.

41. É correto deduzir, portanto, que a perda do mandato, quando se trata de eleito pelo sistema majoritário, não atende ao propósito que o STF enxergou na medida, relacionado à reposição de cadeira do partido de que o parlamentar se desligou. E isso não acontece porque o próprio sistema eleitoral majoritário não contempla o protagonismo do partido político com a mesma intensidade com que o sistema proporcional o distingue. A perda do mandato do agente político, nessas circunstâncias, tampouco se impõe como providência imprescindível para se preservar a higidez essencial do sistema majoritário, como acontece no outro sistema. A perda do mandato, aqui, tampouco se recomenda como medida de restauração da vontade popular – que não se dirige tanto ao partido, mas sobretudo à pessoa do candidato.

42. Na realidade, a drástica aplicação da perda do mandato, antes, frustra tanto as características do sistema majoritário como o cerne da vontade do eleitor.

43. Por tudo isso, o princípio da correlação entre cargo político e partido político, conquanto não deixe de existir com relação aos eleitos sob sistema majoritário, não encontra condições jurídicas aptas e bastantes para produzir a mesma radical consequência da perda do cargo político em havendo a desfiliação partidária.

44. Decerto que o constituinte poderia expressamente atribuir essa consequência à mudança de partido do eleito sob sistema majoritário, mas se o fizesse estaria dando uma conformação lógico-normativa distinta da que estampou no conjunto das normas constitucionais em vigor.

45. Sob o sistema majoritário efetivamente arquitetado pelo constituinte, não há substrato jurídico consistente para que o princípio da perda do mandato, válido para os eleitos pelo sistema proporcional, seja



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

estendido aos casos de desfiliação partidária de eleitos pelo sistema majoritário. Quando a Resolução 22.610/2008 o admite – referindo-se a posse do vice no seu art. 10 e determinando a sua aplicação aos eleitos pelo sistema majoritário no seu art. 13 –, agride, *data venia*, a integridade dos mandatos desses cargos e destoa do sistema majoritário constitucionalmente estabelecido. Daí o ato do TSE, nesses pontos, ser hostil à soberania popular como regradada pelo constituinte, ofendendo, por isso, o *caput* do art. 14 da Carta da República. A Resolução, porque incongruente com o sistema majoritário, fere as normas que determinam que esse sistema seja obedecido, como a do art. 46, *caput*, e a do art. 77 e seus parágrafos. A Resolução, por fim, uma vez que estabelece perda de mandato que não resulta dos princípios constitucionais e eleitorais, rompe com a limitação de casos em que essa radical providência pode acontecer, fixados taxativamente no art. 55 da Carta da República, golpeando também essa norma.

V – Pedido

46. Diante do exposto, e dada a alta relevância do debate para a segurança jurídica e para o bom funcionamento da democracia, requeiro:

a) que se imprima ao feito o rito sumário, disciplinado no art. 12 da Lei nº 9.868/1999;

b) que seja julgado procedente o pedido, nos seguintes termos:

b.1 seja declarada a inconstitucionalidade, sem redução de texto, da expressão “suplente”, constante do art. 10 da Resolução TSE 22.610/2008, a fim de excluir qualquer interpretação que alcance a perda de mandato do eleito pelo sistema majoritário;

b.2 seja declarada inconstitucional, com redução de texto, a expressão “ou o vice”, também constante do art. 10 da Resolução TSE 22.610/2008;

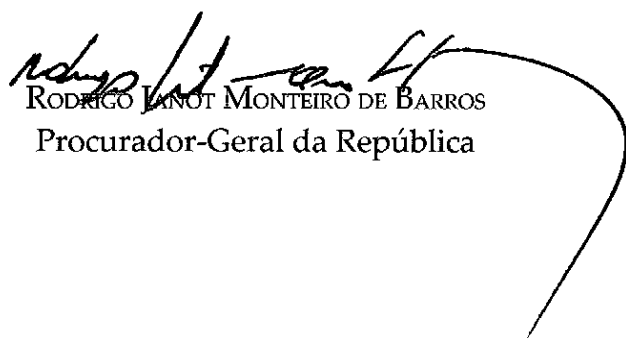
b.3 seja declarada inconstitucional, com redução de texto, a expressão “e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário”, constante do art. 13 da Resolução TSE 22.610/2008;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

c) que seja conferida eficácia *ex nunc* à decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2013.


RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Procurador-Geral da República