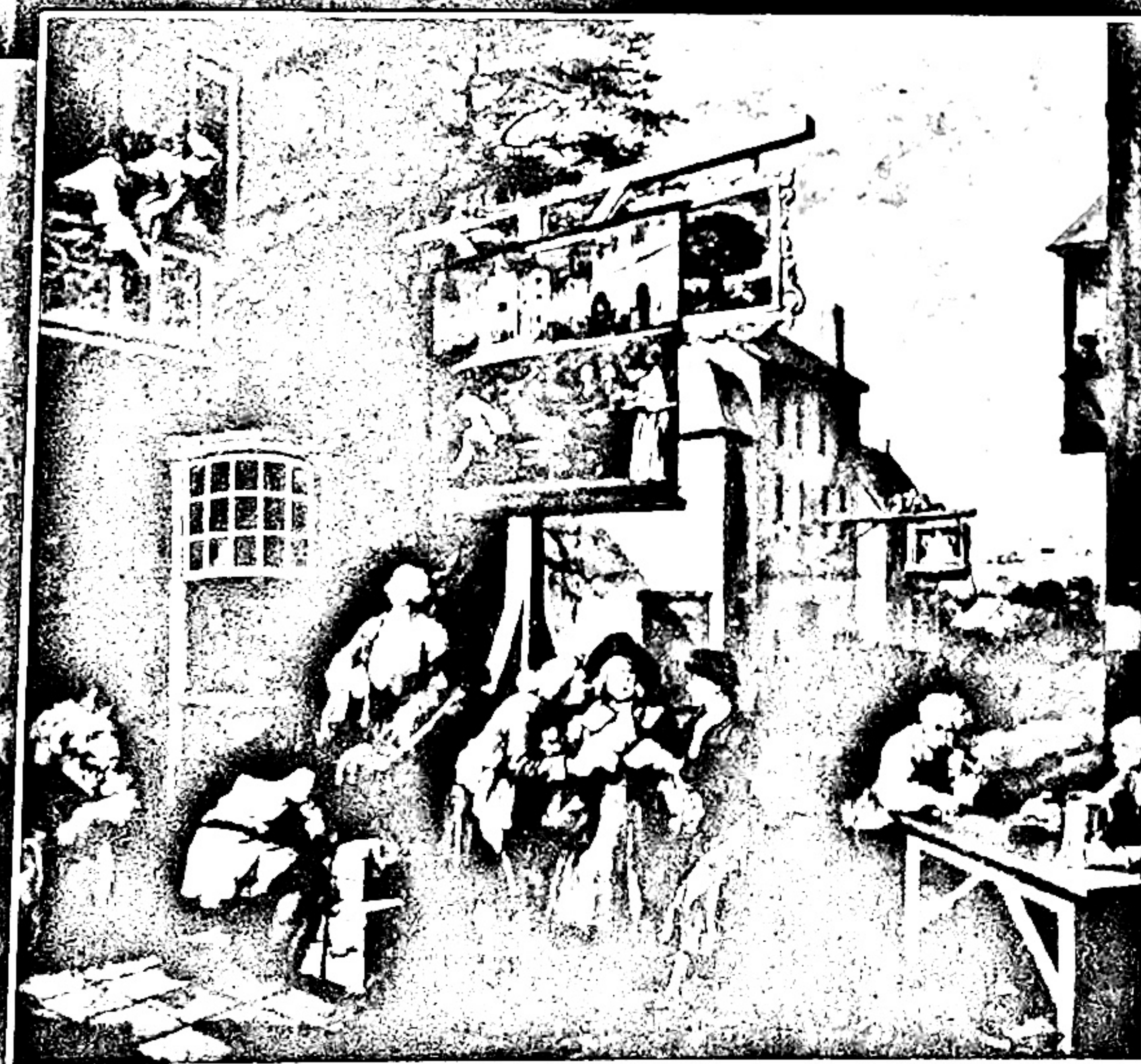


CLÉMERSON MERLIN CLÉVE

# FIDELIDADE PARTIDÁRIA E IMPEACHMENT

— ESTUDO DE CASO —



2ª EDIÇÃO – REVISTA E ATUALIZADA

**JURUA**  
EDITORA



### III – Os Partidos Políticos e a Constituição de 1988<sup>2</sup>

No Brasil, em sede constitucional, foi a Lei Fundamental de 1946 a primeira a cuidar expressamente do partido político<sup>3</sup>. Na

---

<sup>2</sup> Sobre o regime jurídico-político dos partidos políticos no Brasil verificar: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranufo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2004. ROCHA, Cármen Lúcia; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: Edipro, 2004. COSTA, Tito. Natureza jurídica do partido político no Brasil. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 1, p. 81-90, jul./set. 1967. GARCIA, Maria (Org.). **Democracia, hoje**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. GOMES, Jairo José. **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. JOBIM, Nelson. Partidos Políticos e organização partidária. *In*: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL, 1., **Anais...** Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. Leme: Imperium, 2008. MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. Ainda do mesmo autor: **Humanismo latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Boiteux, 2003, e **O partido político no Brasil: teoria, história, legislação**. Joaçaba: Unoesc, 1995. MORAES FILHO, José Filomeno. O processo partidário-eleitoral no Brasil: a literatura revisitada. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 86, p. 49-84, jan. 1998. NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. SALGADO, Encida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo, 2009.

<sup>3</sup> Várias são as disposições contidas na Carta Constitucional de 1946 que cuidam dos Partidos Políticos (art. 11, § 3º; art. 40, parágrafo único; art. 48, § 1º; art. 134; art. 160). Foram previstas, de forma esparsa, regras de representação, de elegibilidade e regime de direitos e deveres. Por todos, cite-se o art. 134: “*O sufrágio é universal e,*



Carta de 1967, o respectivo regime, depois completado pelo especificado em lei federal, reside em capítulo próprio dispondo sobre a organização, funcionamento e extinção dos partidos.

A Emenda Constitucional 1/69 (art. 152) manteve a orientação. Tratou da matéria em capítulo próprio, consignando algumas modificações em relação ao texto originário de 1967.

A Constituição de 1988, assim como a anterior, adotando a técnica da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, desenha as linhas estruturais da disciplina normativa dos partidos políticos. Trouxe, todavia, algumas novidades. O princípio básico encontra-se plasmado no art. 17, segundo o qual,

*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:*

*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.*

Como se vê, o § 1º do art. 17 confere aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Quanto à personalidade jurídica, nos termos do § 2º, esta é adquirida na forma da lei civil, exigido o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral<sup>4</sup>.

---

*direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”.*

<sup>4</sup> É certo que a Lei 9.096/95 define os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado. Esta é, igualmente, a posição da doutrina e da jurisprudência. Há autores, todavia, que pensam de modo distinto. Cite-se, por exemplo, Sérgio SÉRVULO DA CUNHA (A lei dos partidos políticos. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia (Coord.). *Op. cit.*, p. 142). Segundo o autor, “No Brasil, os

Sustenta Celso Ribeiro Bastos que, ao cuidar dos partidos políticos, a Constituição elege a liberdade partidária como tônica da matéria<sup>5</sup>, ressaltando, entretanto, que não se trata de liberdade incondicionada. A lição do jurista é no sentido de que:

*Pelo contrário, o Texto Constitucional fixa princípios e cria deveres de incidência obrigatória sobre os partidos políticos. No entanto, fica nitida a maior autonomia dos partidos em dois pontos fundamentais:*

*a) a ausência, na Constituição, de requisitos mínimos a serem satisfeitos, como acontecia no Texto anterior, que fixava cotas mínimas de eleitores a serem obtidas em diversas unidades da Federação; e*

*b) temas como a estrutura, organização e funcionamento dos partidos políticos, que antes eram entregues à lei ordinária, hoje são deferidos aos próprios partidos políticos, que, nos seus estatutos, disporão sobre tais matérias<sup>6</sup>.*

---

*cargos políticos nos Poderes Legislativo e Executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante a inscrição partidária (v. art. 14, § 3º, V, da Constituição). Portanto, sem o concurso dos partidos, não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia moderna, não há poder político, nem Estado, se não há partido político. Ressalta, daí, a natureza pública do partido. Como os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (Constituição, art. 17, § 2º), alguns excelentes autores, precipitadamente, entenderam que são pessoas jurídicas de direito privado. No mesmo equívoco incidiu a Lei 9.096, em seu art. 1º”.*

<sup>5</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; GANDRA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1989, p. 601. No mesmo sentido é a posição de José Jairo GOMES. *Op. cit.*, p. 79. André Ramos TAVARES segue a mesma linha e subdivide o princípio constitucional da liberdade partidária (extraído do art. 17 da CF) em (i) liberdade objetiva (que diz respeito ao partido propriamente) e (ii) liberdade subjetiva (que diz respeito aos sujeitos que compõem o partido político). In: *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 826. Ao tratar do caráter subjetivo da liberdade partidária, a ela agrega-se a dimensão principiológica da “liberdade para o exercício do mandato”, da forma como defende Eneida Desiree SALGADO. In: *Op. cit.*, p. 69-144.

<sup>6</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 601. O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais dispositivos constantes da Lei 8.713/93, que vinculavam a indicação de candidatos a certo desempenho do partido político (ADIn 958/RJ. Relator: Min. Marco Aurélio).



Na atual Constituição, portanto, diferente do que ocorria na anterior, possuem os partidos políticos liberdade de organização, podendo, ademais, definir as suas normas de estrutura interna e funcionamento, as quais, evidentemente, poderão variar de partido para partido.

Se é certo, porém, que às próprias agremiações compete dispor sobre a respectiva estrutura interna, não é menos certo que pode a lei, respeitada a autonomia conferida pela Constituição, fixar determinadas pautas normativas para efeito de compatibilizar a liberdade partidária com outras disposições constitucionais de observância compulsória. Cumpre, então, deixar claro que a autonomia do partido o imuniza contra a interferência indevida do legislador ordinário, mas não o imuniza contra o atuar normativo do legislador compatível com os parâmetros fixados pela Constituição. De modo que, não se tratando de soberania, mas antes, de autonomia<sup>7</sup>, pode, com efeito, o Poder Legislativo, observado sempre o núcleo essencial do conceito, introduzir, por meio de lei, parâme-

tros para a atuação partidária que servirão, inclusive, de base para a elaboração dos respectivos estatutos pelas agremiações. Não é outro, aliás, o caminho seguido pelo legislador brasileiro com a edição da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096, de 19.09.1995).

Ora, o regime derivado da Constituição e da lei, respeitada a autonomia partidária, na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>8</sup> tem a finalidade, por um lado, de “propiciar aos partidos condições melhores para que colaborem com o funcionamento das instituições democráticas, realizando a formação política do povo, divulgando planos e alternativas de governo, selecionando candidatos”.

Por outro, “visa a impedir que os mesmos atuem como elemento perturbador das referidas instituições, servindo para o predomínio de oligarquias, acobertando a ação do poder econômico”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Segundo Celso Ribeiro Bastos, “Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas tão-somente a disponibilidade sobre certas matérias, respeitadas, sempre, os princípios fixados na Constituição. Autonomia, destarte, é uma área de competência circunscrita pelo direito; já a soberania não encontra qualquer espécie de limitação jurídica”. BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 73. Da mesma forma defende Gilmar Ferreira MENDES: “a autonomia partidária não poderá realizar-se sem observância dos princípios básicos enunciados na Constituição, especialmente o respeito à soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártins; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártins Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 786. Outro não é o entendimento de José Afonso da SILVA, para quem “não é absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição”. O princípio da autonomia partidária, portanto, deve ser percebido dentro dos limites traçados desenhado pelo democrático-constitucional: “os partidos não podem se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio”. In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 406-407.

<sup>8</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 135.

<sup>9</sup> Bem adverte José Afonso da SILVA: “A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguardasse o regime democrático se internamente não observasse o mesmo regime”. *Op. cit.*, 34. ed., p. 407.



## IV – A Constituição de 1988 e o Problema da Fidelidade Partidária

A Constituição de 1988 contempla, expressamente, o instituto da fidelidade partidária. Dispõe o art. 17, § 1º, que os partidos políticos devem, nos seus estatutos, estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. Está-se aqui a tratar da fidelidade partidária capaz de autorizar, diante do atuar discrepante do mandatário, aplicação de penalidade, inclusive, quando prevista na normativa estatutária, a expulsão decretada pelo órgão competente da agremiação política, uma vez observado o devido processo legal.

Por seu turno, a Lei 9.096/95 trata da matéria nos arts. 23, 24 e 25. Nos termos do art. 25,

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

Ao contrário, então, da Constituição anterior, a nova não prevê expressamente a possibilidade da perda do mandato em função de infidelidade partidária<sup>10</sup>, compreendida como *sanção*. Haverá per-

---

<sup>10</sup> ROVANI, Celeste Vicente; DUARTE PEREIRA, Marco Antônio. Fidelidade partidária. *Revista do TRE/RS*; Porto Alegre, p. 35-39, set./dez. 1996. BISPO SOBRINHO,



da do mandato, entretanto, na circunstância de cancelamento da filiação partidária ou troca de partido pelo mandatário, incorrente hipótese de justa causa. Manifesta-se, aqui, um segundo tipo de fidelidade partidária, insuscetível de autorizar sanção, constituindo, portanto, a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral, nos termos do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autêntica mutação constitucional, mera consequência do nosso modelo de democracia representativa fortemente marcada pelo monopólio partidário das candidaturas aos cargos eletivos. A Constituição não trata, expressamente, – reitere-se –, deste segundo tipo de fidelidade. Cuidaria, entretanto, implicitamente nos termos da nova orientação jurisprudencial a propósito da matéria<sup>11</sup>.

José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1996, p. 60. MOREIRA REIS, Palhares. O partido político e a lei de 1995. In: DALLARI, Adilson de Abreu e outros. *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 185. ANDRADA, Bonifácio de. *Direito Partidário*: Comentários à legislação em vigor. Brasília: Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, 1997, p. 39. JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1994, p. 95.

A Emenda Constitucional 1, editada a 17.10.1969, pela Junta Militar, incorporou ao art. 152 da Constituição o princípio da fidelidade partidária do seguinte modo: “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por attitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurada o direito de ampla defesa”.

<sup>11</sup> Recentes manifestações do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal proporcionaram novo entendimento ao tema da fidelidade partidária. Cabe então delinear o cenário em que a questão se apresenta atualmente.

Em 27.03.2007, o TSE, inaugurando nova orientação, concluiu que o mandato pertence ao partido político e não, ao parlamentar. Assim, em relação a deputados federais, deputados estaduais e vereadores, a migração partidária pode ser punida com a perda do mandato. O entendimento foi exarado na resposta à Consulta 1.398. O pronunciamento causou alarde por sua inovação, originando a Resolução 22.526, de 27.03.2007. Na ocasião o Ministro Cezar Peluso afirmou “que os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando, sem justificacão nos termos já expostos, ocorra cancelamento de filiação ou e transferência de candidato eleito para outra legenda”. Nesse viés, concluiu que a relação entre candidato e partido deve manter-se enquanto perdurar o mandato partidário assumido pelo representante sob

os auspícios do partido. Isso porque o mandato teria caráter inequivocamente partidário. afirmou o Ministro: “Aferir-se, aqui, não a fidelidade partidária, mas a fidelidade ao eleitor”. O único voto vencido foi suscrito pelo Ministro Marcelo Ribeiro. Sua tese baseou-se na inexistência de norma constitucional ou infraconstitucional que determine a perda do mandato por mudança de partido.

Em 01.08.2007, o TSE novamente se pronunciou sobre o tema, mediante a Resolução 22.563. A Consulta 1.423 foi formulada nos seguintes termos: “(...) os Deputados Federais e Estaduais que trocaram de Partido Político que os elegeram e ingressaram em outro Partido da mesma coligação, perdem os seus respectivos Mandatos Legislativos?” Por unanimidade, os Ministros reiteraram que “O mandato é do partido e, em tese, o parlamentar o perde ao ingressar em novo partido”, ainda que da mesma coligação. Também por meio da Resolução 22.580, de 30.08.2007, o TSE indicou que, mesmo sendo a migração para partido da mesma coligação, o parlamentar perde o mandato.

Após esses precedentes, sobreveio novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Em 04.10.2007, a Corte decidiu que a infidelidade partidária pode levar à perda do mandato. O Partido Popular Socialista, o Partido da Social Democracia Brasileira e o Democratas formularam, com base nas Resoluções do TSE, pedidos de declaração da vacância dos mandatos dos deputados federais que haviam mudado de partido. O presidente da Câmara dos Deputados indeferiu os requerimentos, e contra essa decisão voltaram-se as agravações, por meio de mandados de segurança impetrados perante o Supremo Tribunal Federal (MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau; MS 26.603, Rel. Min. Celso de Mello; e MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia).

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, conheceu os mandados de segurança e denegou a ordem, confirmando a posição do Tribunal Superior Eleitoral proferida na resposta à Consulta 1.398. Como visto, naquela ocasião restou assentado que os partidos políticos têm direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional se, salvo justificativa legítima, o candidato eleito cancelar sua filiação partidária ou transferir-se para legenda diversa, a partir da data da Resolução do TSE. Do mesmo modo, estabeleceu-se que essas hipóteses de perda de mandato por migração e desfiliação partidária voluntária não configuram sanção, mas sim, decorrência lógica do regime jurídico da fidelidade partidária.

Em 16.10.2007, pouco depois do referido pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral voltou a se manifestar sobre o tema. Mediante nova reflexão, os Ministros do TSE definiram que senadores, prefeitos, vice-prefeitos, governadores, vice-governadores, presidente da República e vice-presidente que mudarem de legenda após as eleições também podem perder seus mandatos. O entendimento restou gravado na Resolução 22.600 do TSE, fruto da Consulta 1.407.

Com base nos entendimentos aqui listados, em 25.10.2007, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução 22.610, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo e justificacão de desfiliação partidária.



Aliás, segundo José Afonso da Silva, além de não admitir a perda do mandato por infidelidade partidária – ele está, supõe-se, a se reportar às hipóteses de sanção por infidelidade, algo distinto a se reportar às hipóteses de sanção por infidelidade, algo distinto da perda de mandato, nos termos do último entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça –, em premo Tribunal Federal não justificada de partido, a Constituição vai decorrer de troca não justificada de partido. Deveras, sustenta mais longe, estabelecendo vedação nesse sentido. Deveras, sustenta o autor que, no art. 15, a Lei Fundamental “*declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo*”<sup>12</sup>. Já a Consti-

O Supremo Tribunal Federal, em 12.11.2008, ao julgar improcedentes duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 3.999 e 4.086) que impugnaram as Resoluções 22.610 e 22.733 do TSE – as quais disciplinam o processo de perda de cargo eleitoral em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, bem como de justificção de desfiliação partidária – reconheceu a validade das regras criadas pela Justiça Eleitoral, até que o Congresso edite lei definindo os procedimentos para a migração partidária.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 386-387. O autor manteve seu posicionamento. *Curso...* 34. ed. 2011. p. 408. Em sentido análogo: Maria Lúcia F. COMPARTO: “*para que a infidelidade partidária fosse punida com a perda do mandato eletivo, mister se faria previsão constitucional, o que não ocorre*”. COMPARTO, Maria Lúcia F. *Fidelidade partidária. Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 96, 1990. No mesmo sentido é a posição de Thales de Pádua Cerqueira e Camila Cerqueira para quem o rol do art. 55 da CF é taxativo. *In*: CERQUEIRA, Thales Tácio Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. *Fidelidade partidária & perda de mandato no Brasil: temas complexos*. São Paulo: Premier Máxima, 2008. p. 139.

Em entendimento contrário, Augusto ARAÚJO aposta no sentido forte da fidelidade partidária. Para o autor, nosso Estado é de partidos; logo, o titular do mandato é o partido político. “*A imediata aplicação da pena de perda do mandato parlamentar por ato de infidelidade ou indisciplina partidária, desde que prevista no estatuto da agremiação e seja adequada ao tipo infracional, encontra amparo nos artigos 1º, 5º, 14 e 17, da Constituição Federal*”. Portanto, “*é possível a perda do mandato parlamentar por ato de infidelidade ou indisciplina partidária, sem a necessidade de emenda do texto constitucional*”. *In*: FIDELIDADE PARTIDÁRIA: a perda do mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 84 e 245. Adota a mesma posição Carlos CASTRO, defendendo que, “*mesmo sem legislação expressa, de índole constitucional ou ordinária, a troca de partido não justificada, acarretaria a perda do mandato. E isto decorreria do próprio sistema da legislação vigente*”. *In*: CASTRO, Carlos Fernando Correa de. *(In)fidelidade partidária – A importância da decisão do TSE – Moralização do processo eleitoral – Re-*

tuição anterior (Emenda Constitucional 1/69) não só exigia que os partidos reclamassem disciplina de seus membros como também previa a perda do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual fora eleito ou descumprisse as diretrizes legitimamente estabelecidas pela direção partidária. A matéria era regulada pela Lei 5.682/71. A Emenda Constitucional 5, de 15.05.1985, suprimiu o instituto, agora revigorado, em outras bases, primeiro, de modo expresso, pela Constituição de 1988; depois, diante do polémico giro jurisprudencial operado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Não se manifesta, todavia, como adverte Celso Ribeiro Bastos, um “*retorno integral à antiga fidelidade e disciplina partidárias. Isto porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação subconstitucional*”. No momento, tratamdo-se da modalidade que implica sanção,

*a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os partidos regulem esses institutos com maior ou menor rigor. Possibilidade inexistente no regime anterior, quando as regras eram todas heterônomas*<sup>13</sup>.

Se é certo, entretanto, que os partidos políticos contam com ampla margem de liberdade para a tipificação de condutas caracterizadoras de infidelidade partidária, não é menos certo que a

gistro histórico. *Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 67, p. 57-61, jan./mar. 2008. p. 59. Carlos Mário da Silva VELLOSO e Walber de Moura AGRA também apostam na interpretação sistemática da Constituição, entendendo ser prescindível normativa expressa quanto à fidelidade partidária. *Op. cit.*, p. 92.

<sup>13</sup> BASTOS. *Comentários...* *op. cit.*, p. 613. A admissão, entretanto, da perda do mandato nos casos de cancelamento da filiação ou de mudança de partido, sem justa causa, nos termos da nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, significa alguma dose de reaproximação com a disciplina da Emenda Constitucional 1/69.



aplicação das penalidades previstas estatutariamente dependerá não apenas do respeito aos ditames fixados em lei, designadamente na Lei 9.096/95, mas também na Constituição, em especial no capítulo dos direitos fundamentais. Por outro lado, não se pode tolerar a desnaturação do instituto, de tal modo a permitir a emergência de diadura partidária ou do domínio dos oligopólios políticos<sup>14</sup>. Por isso que o instituto, utilizado sempre com parcimônia, de modo legítimo, concretizando o princípio da democracia interna, não pode desviar-se de sua finalidade, a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos ilegítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero automático, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, violentando a consciência e a liberdade de convicção, qualquer deliberação tomada por órgão partidário, nem sempre constituído democraticamente (o problema da democracia interna) e, ademais, por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Neste ponto, cumpre destacar a lição de Miguel Reale no sentido de que a democracia não é compatível com um sistema onde a base dos partidos fundamenta-se no arbítrio dos dirigentes partidários. REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 7, p. 42. Antônio Tito Costa, no sistema constitucional anterior, já advertia que a exigência de disciplina partidária não poderia jamais gerar a indisciplina dos dirigentes do partido e por esta razão o rigor da legislação ordinária no tocante aos preceitos para a formulação e a formalização das diretrizes. TITO COSTA, Antônio. Infidelidade partidária: conceito e aplicação. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 19, p. 304, 1972.

<sup>15</sup> Neste caso, como salienta Marcel Waline, seria o "equivalente a dizer que cada Partido constitui um Estado dentro do Estado. Poder-se-ia suprimir o Parlamento e atribuir a cada Partido um coeficiente correspondente à percentagem de seus votos no país. Se, num país, por exemplo, existem, segundo a última consulta eleitoral, quatro partidos, reunindo cada qual, respectivamente, 40%, 30%, 20%, 10% dos votos, bastaria um diretório de quatro pessoas deliberando uma com quatro votos, a outra com três, a terceira com dois e a última com um só. Far-se-ia economia de um Parlamento e o resultado seria o mesmo". WALINE, Marcel. *Les partis contre la république*. Paris: Rousseau et Cie, 1948, p. 65-66. Na forma como pondera Encida Desiree SALGADO, "Não parece razoável reduzir o deputado ou o senador a um repetidor no Parlamento de uma vontade já formada no âmbito do partido político. Isso retiraria o caráter deliberativo das casas parlamentares e transformaria o mandatário em um funcionário, voz de uma vontade alheia, executor de uma vontade anterior, não do

Neste ponto, cumpre trazer, outra vez, a lição de Celso Ribeiro Bastos:

*A nós se nos afigura que a profunda indisciplina partidária reinante no Brasil suscita alguns institutos destinados a manter a coesão partidária e fazer com que a agremiação atue afinada com os seus ideais programáticos. No entanto, o fechamento da questão, em torno de determinados pontos, pela fixação de diretrizes, a serem compulsoriamente cumpridas, deve ser utilizada com muita moderação, é dizer, somente naqueles casos em que estejam em discussão ideias programáticas constantes, obviamente, dos instrumentos de fundação do partido, mas também como de pleno conhecimento público. Na maior parte das vezes o eleitor está na mensagem que captou tal como lhe foi transmitida pelo seu escolhido. Os programas partidários são praticamente desconhecidos e ao mais das vezes redigidos de forma muito abstrata e não-comprometedora. A utilização, portanto, freqüente desse instituto traz consigo a séria ameaça de uma ditadura interna no partido.*

*É normal a existência, dentro deste, de pressões de grupo, que pretendem conduzi-lo mais num sentido do que noutro. O apelo para um recurso estritamente jurídico de fidelidade partidária, poderá, inclusive, significar um despreito para com a própria vontade popular, cuja captação espera-se seja feita pelo parlamentar<sup>16</sup>.*

É preciso enfatizar que, a despeito de a Constituição admitir a fidelidade partidária, nem por isso a natureza do mandato parlamentar sofreu radical deslocamento de significação. O país continua não adotando a figura do mandato imperativo. Deveras,

*povo, mas de um 'colégio de líderes', diametralmente oposto ao caráter que lhe em presta o governo representativo". Op. cit., p. 95. Também segue essa posição Nelson de Sousa SAMPAIO, em trabalho apresentado no início da década de 80. Perda de mandato por infidelidade partidária? *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 76, p. 146, out./dez. 1982.*

<sup>16</sup> BASTOS, op. cit., p. 614.



nos termos da Constituição de 1988, como aliás, das anteriores, a democracia brasileira, ao lado das técnicas de participação direta da cidadania, erige-se a partir do conceito de mandato representativo. Ora, como preleciona José Afonso da Silva,

*O mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado, por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação. Ai o princípio da revogabilidade do mandato imperativo. O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade (...). Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário*<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> SILVA, *op. cit.* p. 34. ed. p. 138-139. Para Nelson de SOUSA SAMPAIO, a vedação do mandato imperativo constitui traço essencial do sistema representativo moderno de matriz pluralista. *Op. cit.*, p. 145. O regime constitucional da representação partidária implica a vedação do mandato imperativo. Caso contrário, os representantes não seriam “livres para tomar as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências”, como quer Jorge MIRANDA. *In: Direito Constitucional III: direito eleitoral e direito parlamentar*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2003. p. 233. É

No Brasil, portanto, é possível afirmar que o exercício do mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição, capazes de garantir a autonomia do mandatário que vai sujeitar-se aos ditames de sua consciência, ao programa partidário e às diretrizes legítimas estabelecidas pelo partido através de *órgão competente*. O mandato, portanto, compoendo espécie de condomínio, é, a um tempo, do partido e do parlamentar, ou melhor, é do parlamentar em função do partido, sendo certo que o representante eleito, observado o estatuto e programa partidários, assim como as diretrizes estabelecidas com base neles, mantendo lealdade, o exerce com ampla margem de liberdade<sup>18</sup>. Portanto, os condicionamentos previstos na Constituição quanto ao exercício do mandato decorrem, em geral, do instituto da fidelidade partidária. Sim, porque, nos termos da Constituição, o exercício da capacidade eleitoral passiva depende da filiação partidária; o controle, pelo partido político, da obediência às diretrizes introduzidas pelos órgãos de direção, pode implicar a eleição de determinados constrangimentos e restrições ao exercício do mandato. Todavia, tais limites, derivados do fechamento desta ou daquela questão pelo partido, não podem chegar ao ponto de transformar a natureza do mandato. Trata-se, afinal, de mandato representativo<sup>19</sup> ainda e não, de espécie anômala de mandato imperativo.

a opção pelo mandato representativo que atrela o exercício da representação com as “exigências deliberativas” do Estado Democrático Constitucional. Não haveria espaço para uma deliberação democrática na vigência do mandato imperativo. Todavia, e esse é um risco, a forte configuração do regime de fidelidade partidária pode conduzir a prática representativa para o sistema do mandato imperativo. Para Encida Desirce SALGADO, “Essa concepção de Parlamento como órgão de deliberação não se coaduna com um mandato vinculado, em que os representantes políticos recebem instruções, de seu eleitorado ou do seu partido, e manifestam-se estritamente no sentido predeterminedo, sendo impossibilitados de refletir sobre os outros argumentos apresentados”. *Op. cit.*, p. 71.

<sup>18</sup> Há quem defenda, todavia, que o mandato pertença exclusivamente ao partido político. ARRAS, *op. cit.*, p. 84. AGRA, VELLOSO, *op. cit.*, p. 90. MENDES, *Curso...* 6. ed. 2011, p. 789.

<sup>19</sup> Embora alterado em sua configuração tradicional em decorrência do novo regime de fidelidade partidária, o “princípio da representação” ainda rege os mandatos partidários.



Duas conclusões podem ser extraídas nesta altura. A um, os partidos devem valer-se da fidelidade partidária de maneira cuidada, parcimoniosa. A natureza do mandato aponta para a fidelidade como meio de restrição ao seu exercício. Por isso, a utilização do instituto de modo ilegítimo ou abusivo, fere a Constituição. A **dois**, não pode o instituto da fidelidade servir de amparo à **com**pressão injustificada dos direitos fundamentais do parlamentar, inclusive a liberdade de consciência. Em determinadas circunstâncias, a liberdade de consciência pode e deve autorizar, a despeito da eleição de diretriz partidária, o voto contrário ou a abstenção do parlamentar. Não é possível, afinal, que não se dê ao representante, em situações especialmente graves e difíceis, sem ofensa a determinado modo de compreender e interpretar o programa partidário, sequer o direito de esquivar-se, por motivo de foro íntimo, imperativo de consciência ou convicção política, religiosa ou filosófica, de votar de acordo com o comando partidário. Por isso, não pode o estatuto permitir a definição de diretriz partidária vinculante da atuação do parlamentar, sob pena de caracterização de ato de infidelidade, capaz de violentar a independência moral ou a constranger a liberdade do mandatário em matéria que não conste, expressamente, do programa partidário (ou que, constando, admita diversa interpretação razoável). Apanhe-se o exemplo trazido por Arnaldo Malheiros:

*Se um partido fechasse questão favoravelmente à legalização do aborto, ou à instituição plena do divórcio, por exemplo, um sacerdote ou mesmo um leigo católico seria compelido a votar contra sua doutrina religiosa e sua consciência pessoal? Obrigá-lo a isso seria, não só, despersonalizar o representante do*

O novel entendimento do STF, ratificando posicionamento do TSE, no sentido de que o "mandato pertence ao partido e não ao eleito", regendo as situações de desfiliação partidária e migração para outra legenda, sem justa causa, não pode culminar na inversão para um regime imperativo do mandato. Há que se garantir certa liberdade (ligada, sobretudo, ao dever de controle e julgamento) para o exercício democrático-deliberativo da representação.

*povo, mas violentar os princípios éticos e religiosos (...). Os exemplos poderiam alongar-se indefinidamente, mas servem para demonstrar o irrealismo e o quanto de despotismo*<sup>20</sup>

o instituto da fidelidade partidária pode colocar nas mãos dos dirigentes partidários<sup>21</sup>. A menos que tais questões sensíveis estejam desde logo concretamente decididas no programa partidário, a definição de diretriz neste sentido a partir de programa que nada dispõe a respeito, ou que cuida da matéria de modo genérico capaz de autorizar mais de uma interpretação razoável, não pode impedir a manifestação do parlamentar em sentido distinto ou a abstenção com suporte na escusa de consciência. No primeiro caso, ao programa não pode o parlamentar se opor. Afinal, aderiu ao partido, supõe-se, em função de seu programa. Está-se, neste ponto, divergindo do entendimento professado por Arnaldo Malheiros. Mas no segundo caso, concorde-se, a fidelidade partidária não pode ser interpretada de modo a constranger a liberdade de consciência do parlamentar.

Por outro lado, a fidelidade partidária condiciona o exercício do mandato naquilo que envolve manifestação política, ligada mais estreitamente às funções de fiscalização e normativa do Poder Legislativo<sup>22</sup>. Mas o parlamentar, no exercício do mandato, desem-

<sup>20</sup> MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade Partidária. Boletim Eleitoral. TRE/SP, a. XVI, n. 5, p. 3, jan./mar. 1977.

<sup>21</sup> Admitir-se-ia eventualmente, convém reiterar, a fixação de diretriz partidária em questões dessa natureza apenas na hipótese de integrarem expressamente a doutrina e o programa partidários. Não é o caso, porém, do exercício de função judicante pelo mandatário. O programa partidário nada tem a dizer sobre o assunto, a não ser que o filiado haverá de, observados o devido processo legal e os demais direitos e garantias do acusado, decidir de acordo com as provas produzidas e com liberdade de convicção.

<sup>22</sup> Na defesa de um mandato representativo partidário Augusto ARAS, de modo distinto, entende que "a vontade do filiatoleleito fica adstrita à vontade da agremiação em toda a atividade partidária, permanecendo livre, não-somente, em relação às atividades tipicamente legislativas (elaborar leis e fiscalizar), inserida na atividade parlamentar *stricto sensu*". In: Op. cit., p. 80.



penha, igualmente, outras funções, típicas ou atípicas, sendo a mais importante delas a de julgar. Aqui, devendo agir de modo análogo ao juiz, proferindo veredito em conformidade com as provas produzidas e o direito aplicável, observado o devido processo legal, não se submete, nem pode se submeter a eventual diretriz partidária que aponte para a absolvição ou a condenação do acusado. Não fosse assim, os princípios constitucionais vinculantes da função judicante constituiriam letra morta. Voltaremos ao tema mais adiante.

De modo que, sendo indispensável o instituto para assegurar a coesão e lealdade partidárias, ele não pode, por outro lado, ser manejado para (i) transmudar a natureza da representação, (ii) comprimir de modo injustificado os direitos fundamentais dos mandatários ou (iii) implicar desvio de finalidade (controle das minorias oligárquicas – a aristocracia partidária – sobre os mandatários). Ou seja: o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras são desenhadas não apenas pelo especificado no art. 17 da Lei Fundamental, mas também, em função da incidência de outros dispositivos constitucionais. Reclama-se, aqui, para começar, uma interpretação sistemática<sup>23</sup> da Constituição para ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do art. 17, § 1º, da Constituição, portanto, pode autorizar um sentido falseado do Texto Constitucional, nomeadamente, das linhas perimétricas da fidelidade partidária.

---

<sup>23</sup> Adota-se aqui o ensinamento de Juarez FREITAS: “a interpretação sistemática deve ser concebida como uma operação que consiste em atribuir, topicamente, a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, as normas estritas (ou regras) e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando as antinomias em sentido amplo, tendo em vista bem solucionar os casos sob apreciação”. In: **A interpretação sistemática do direito**. 3. ed. rev. e ampl, com preceitos de interpretação constitucional. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 80. Também cuidam da interpretação sistemática do direito: BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo, 2009, p. 347-370. COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. (Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco). 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 155-170 e BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 488-524, entre outros.



## 4 A Natureza do *Impeachment* e a Atividade Parlamentar

A doutrina brasileira controvverte a respeito da natureza jurídica do *impeachment*<sup>44</sup>. Há aqueles que entendem tratar-se de instituto de natureza política. É o caso de Paulo Brossard<sup>45</sup>, autor de monografia clássica sobre o tema, e Michel Temer<sup>46</sup>, por exemplo. Pontes de Miranda, nos seus Comentários, sustentou que o processo de *impeachment* possui natureza penal<sup>47</sup>. A posição de José Frederico Marques é no sentido de que o *impeachment* possui natureza mista (política e penal)<sup>48</sup>. O Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade de dispositivos das Constituições catarinense e paulista que disciplinavam o processo de *impeachment*, ao argumento de que a União dispõe de competência privativa para legislar sobre o assunto, adotou o entendimento segundo o qual o *impeachment* possui natureza penal<sup>49</sup>.

---

*privação de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, exceto em hipótese implicável à relação político-partidária (Const., art. 5º, VI e VIII). Razoável supor que a norma constitucional se revele barreira intransponível à hierarquia da lei”.*

- <sup>44</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 323. Para Gilmar MENDES os crimes de responsabilidade do Presidente da República teriam o caráter de infrações político-administrativas. *In: Curso...* 5. ed. 2011, p. 958.
- <sup>45</sup> BROSSARD, Paulo. *Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- <sup>46</sup> TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 41-42.
- <sup>47</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 351-357.
- <sup>48</sup> MARQUES, José Frederico. *Da competência em matéria penal*. São Paulo: Saraiva, 1953. p. 154.

<sup>49</sup> Na ocasião do julgamento da ADIn 1.628/SC, Rel. Eros Grau, o STF decidiu pela inconstitucionalidade formal de dois dispositivos contidos na Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina que atribuíam a sua Assembleia Legislativa (repetindo a Constituição Federal) (i) a competência para o processamento e o julgamento dos crimes de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e (ii) a inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Ao veicularem disposições relativas ao

É perfeitamente defensável a tese segundo a qual o Senado Federal exerce função jurisdicional quando julga o Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade. Aliás, encontra-se aqui possível exceção ao monopólio da atividade jurisdicional pelo Poder Judiciário, em nosso país<sup>50</sup>. É exatamente esse tipo de atividade que exerce a Assembleia Legislativa quando decreta a acusação contra o Governador do Estado pela prática de crime de responsabilidade. No plano federal, compete ao Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados, instaurar o processo (decretar a acusação) e julgar o Chefe do Poder Executivo. Apenas a partir do recebimento da denúncia, será o Presidente afastado do exercício de suas funções (CF, art. 85, § 1º, II). No plano estadual, e tendo em conta o especificado na ADI 1628/SC (Relator: Ministro Eros Grau), não dispondo, o Constituinte Estadual, de competência para tratar do tema, se o julgamento compete ao Tribunal Misto a que se refere a Lei Federal 1.079/50, composto por deputados e desembargadores, à própria Assembleia incumbe (i) decidir sobre a admissibilidade da denúncia e, após, sendo o caso, (ii) decretar a acusação com o consequente afastamento do Chefe do Poder Executivo<sup>51</sup>. Ora, a atividade do parlamentar, seja atuando no Tribunal Misto, seja exercendo juízo de procedência ou improcedência da acusação, confirma exercício da função de julgamento análoga àquela do Judiciário. Devem, portanto, os parlamentares

---

processo e julgamento de crimes de responsabilidade, esses dispositivos teriam invadido esfera de competência legislativa da União, incorrendo em inconstitucionalidade formal. Isso porque a Suprema Corte entendeu que os crimes de responsabilidade têm natureza penal, devendo seu processamento se submeter à legislação federal sobre o tema (Lei 1.079/50). Prevalece, assim, o art. 22, I, da CF, no sentido de que a matéria é de competência da União. E, relativamente aos crimes de responsabilidade dos Chefes do Executivo (como o *impeachment*), portanto, restou evidenciada a natureza penal.

<sup>50</sup> É o que tivemos ocasião de afirmar em outro lugar (CLÉVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 37).

<sup>51</sup> A Constituição de 88 recebeu o art. 78 da Lei 1.079/50, confirmando a obrigatoriedade da composição do Tribunal Especial para julgamento dos governadores (*Vide voto do Min. Rel. Eros Grau, na ADIn. 1.628*).



que formam o colegiado de julgamento (Assembleia Legislativa ou Tribunal Misto), decidir a respeito da acusação (Assembleia Legislativa) e, depois, julgar (Tribunal Misto), observado o devido processo legal, de acordo com o direito aplicável e as provas coligidas, respeitada a liberdade de convicção. O princípio da liberdade de convicção é essencial à função de julgar. Por isso que, neste tipo de atividade parlamentar, não há lugar para o estabelecimento de diretriz ensejadora de expulsão por ato de infidelidade partidária.

Imagine-se diretriz partidária no sentido de que os deputados integrantes do Tribunal e filiados ao partido deverão necessariamente votar pela absolvição ou pela condenação do acusado. Concorde-se que medida deste naipe desvirtua a mais não poder a natureza do processo de *impeachment*, implicando grave ofensa à liberdade de convicção dos membros julgadores, daí por que, à luz da ordem jurídica brasileira, afigura-se absolutamente inaceitável. A mesma situação manifesta-se por ocasião da formação do juízo a respeito da decretação da acusação contra o Governador (nos crimes de responsabilidade) pelos membros da Assembleia Legislativa após ter-se admitido a denúncia como objeto de deliberação.

A circunstância de que algumas matérias, embora situadas no âmbito da atividade parlamentar, estão a salvo da incidência de diretriz partidária, não é desconhecida do direito brasileiro.

Deveras, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral<sup>52</sup> já decidiu:

**Colégio Eleitoral. Fidelidade Partidária. Diretriz Partidária. Validade de Voto.**

*1. Não prevalecem, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os arts. 74 e 75 da Constituição, as disposições relativas a fidelidade partidária, previstas no art. 152, §§ 5º e 6º, da Constituição, arts. 72 a 74, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e artigos 132 e 134, da Resolução 10.785, de 15.02.1980 (Resolução 11.985, de 06.11.1984).*

2. Não pode Partido Político fixar, como diretriz partidária, a ser observada por parlamentar a ele filiado, membro do Colégio Eleitoral, a obrigação de voto em favor de determinado candidato.
3. Em decorrência da liberdade do sufrágio, é válido o voto de membro do Colégio Eleitoral dado a candidato registrado por outro Partido Político.

Por ocasião do julgamento do feito acima referido, o e. Relator, Ministro Néri da Silveira, assim se manifestou:

*É que, em realidade, constitui o Colégio definido nos arts. 74 e 75, da Constituição, corpo de eleitores destinado a, por seu intermédio, eleger um dos candidatos previamente registrados, na forma da lei de regência, mediante voto nominal, em sessão pública. Não é possível retirar do sufrágio o caráter de livre manifestação do eleitor. A mínima de norma expressa, não é admissível entender que os eleitores do Colégio, constituído para escolher o Presidente e Vice-Presidente da República, não gozem de liberdade na eleição do Chefe do Poder Executivo, entre os candidatos registrados pelos Partidos Políticos. Embora indireto o processo de eleição, a liberdade do sufrágio é da índole do sistema democrático de escolha de titulares de cargos eletivos. Inexiste, dessa maneira, regra constitucional ou sequer legislativa, a permitir enquadrar, entre as hipóteses de descumprimento de diretrizes estabelecidas legitimamente pelos órgãos partidários, o voto, no Colégio Eleitoral referido, de parlamentar, federal ou estadual (este delegado da Assembleia Legislativa), em candidato registrado por outro Partido.*

*Em artigo publicado em O Estado de S. Paulo, edição de 31.10.1984, p. 4, o ilustre jurista, professor Miguel Reale, a esse respeito escreveu:*

*"De mais a mais, o problema das candidaturas à Presidência da República não se enquadra entre as 'diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária', conforme se acha enunciado no art. 152, § 5º, da Constituição. Se essa inclusão fosse feita, qual seria o resultado? A eleição do Presidente da República, através de atos sucessivos de fidelidade, seria, em última análise, feita não pelo Colégio Eleitoral – mas pelos órgãos de direção partidária. Não se poderia conceber maior exemplo de ditadura partidária, ficando reduzida a mero simulacro a escolha dos delegados das Assembleias*

<sup>52</sup> Resolução 12.017, de 27.11.1984. Processo 6.988 – Classe 10ª – Distrito Federal (Brasília).







Supremo Tribunal Federal), enquanto outras serão julgadas pelo Poder Legislativo, que, no caso, exercerá função jurisdicional e não legislativa. Em ambas as situações, ocorra o julgamento perante o Judiciário ou perante o Legislativo (e mesmo, no âmbito estadual, pela Assembleia Legislativa, no momento inaugural do processo, ou pelo Tribunal Misto previsto pela Lei 1.079/50), a função estatal exercitada é análoga. Daí por que não há lugar para a fixação de diretriz partidária nesse campo, nem a inobservância da diretriz, por isso mesmo, haverá de implicar ato caracterizador de infidelidade partidária.

A compreender-se como possível a definição de diretriz partidária neste sítio, o julgamento ou a decretação da denúncia oferecida contra o Governador deixaria de constituir competência do tribunal formado pelos deputados estaduais (para a instauração do processo) e pelos deputados e desembargadores (para o julgamento), sendo, antes, exercida, como disse Miguel Reale a propósito de diretriz partidária vinculante do voto dos parlamentares integrantes do antigo Colégio Eleitoral, através de sucessivos elos, e diante do fechamento de questão pela agremiação, pela própria direção partidária. O processo, o contraditório, a ampla defesa, não passariam, na hipótese, de peças ornamentais despidas de funcionalidade. Concorde-se que semelhante interpretação não é compatível com a função de julgar, daí por que podem e devem os deputados decidir, não de acordo com eventual diretriz partidária (que, neste particular, será sempre nula), mas sim, conforme o direito aplicável, as provas constantes dos autos e a convicção formada.

Com este fundamento, mais uma vez, conclui-se estarem os parlamentares imunizados contra a aplicação de sanção por terem se absterido de votar conforme determinado, em diretriz, pela comissão executiva do partido. Mais do que a abstenção, poderiam os parlamentares votar contra a acusação e nem assim poderiam, exercendo função de julgar, sofrer acusação de prática de conduta desviante por deslealdade ao partido.