



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Manifestação nº 1.488/20–GABVPGE

Processo: **PET nº 0600637–29.2019.6.00.0000 – SÃO PAULO/SP**

Requerente: Tabata Cláudia Amaral de Pontes

Requerido: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Nacional

Relator: MINISTRO SÉRGIO BANHOS

ELEIÇÕES 2018. DEPUTADA FEDERAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. QUEBRA DE VÍNCULO JURÍDICO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. PACTO DE ALIANÇA: MOVIMENTO “ACREDITO” E PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO PARTIDÁRIA E JUSTA CAUSA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA RECÍPROCA. DISCIPLINA PARTIDÁRIA. IDEAL DE FUNCIONAMENTO DEMOCRÁTICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INFLUÊNCIA NOS VOTOS RECEBIDOS, NO FUNDO PARTIDÁRIO E NO TEMPO DE PROPAGANDA, EM CASO DE SAÍDA DA PARLAMENTAR. SANÇÃO DISCIPLINAR. ISOLAMENTO. ATAQUES MUDIÁTICOS. VOTAÇÕES NA CÂMARA E NO SENADO. AUSÊNCIA DE UNIFORMIDADE NA SANÇÃO APLICADA. GRAVE DISCRIMINAÇÃO POLÍTICA PESSOAL. RECONHECIMENTO DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA.

– A quebra do vínculo jurídico entre o eleito e a legenda pela qual se elegeu, malgrado o ambiente político, não deixa de ser uma cessação de relações presididas pelo Direito e por todos os princípios

jurídicos que lhe são próprios, mesmo que reconhecido aos sujeitos autonomia de estabelecimento de regras.

– A gravidade da ação da Deputada Federal perpassa o exame de duas importantíssimas liberdades constitucionalmente afirmadas: a liberdade de expressão e a liberdade de associação. A gravidade da reação do Partido Político, por seu turno, envolve a apreciação da possibilidade, imperiosidade, uniformidade, finalidade e consequências da reação.

– No presente caso, houve pacto de aliança documentada que conjugou o movimento “Acredito” e o Partido Democrático Trabalhista. Dele surgiram expectativas e frustrações que culminaram com o ajuizamento da presente ação em que ambos os lados discutem a força normativa, o alcance jurídico, o valor instituinte, a exigibilidade e o status desses acordos de vontade.

– O fato de a Justiça Eleitoral assegurar a cogência das normas de Direito Eleitoral e Direito Partidário não significa que os pactos celebrados dentro da autonomia partidária não devam ser cumpridos, que não sejam jurídicos, ou devam ser unilateralmente interpretados e aplicados em favor de um lado ou em desfavor de outro.

– Disciplina partidária, fidelidade partidária, democracia intrapartidária, governo da maioria e respeito das minorias são elementos igualmente decisivos para a compreensão da liberdade de associação partidária e da “justa causa” quer para expulsão, quer para desfiliação.

– O sucesso eleitoral expresso na obtenção de um assento na Câmara Federal é fruto do consórcio de partido e candidato, variando a posição final do

candidato na lista partidária para os assentos conquistados das distintas combinações desses dois vetores. Na hipótese do desfazimento do vínculo jurídico que os une, contudo, a partilha dos frutos comuns do trabalho de ambos deve ser equitativa, e não leonina.

– O sistema normativo eleitoral deve conter regras que induzam os partidos políticos a preservarem ao máximo os seus quadros eleitos e não eleitos. É dizer, a fidelidade partidária é tanto um dever de os filiados não abandonarem os partidos pelos quais obtêm seus mandatos, quanto uma imposição para que os partidos busquem incessantemente preservar sua coesão e unidade, mantendo dentro da grei todos os que concorreram para o desempenho do partido nas urnas.

– O gradiente da fidelidade partidária recíproca opera no sentido da formação de consensos e na preservação da unidade partidária. A paz torna-se objetivo comum de ambos os lados do conflito, eis que ambos – e não apenas um – têm a perder na hipótese de solução traumática da quebra do vínculo partidário.

– O ideal de um funcionamento democrático das estruturas partidárias e intrapartidárias demanda dos dirigentes das agremiações políticas inequívoco esforço no sentido de garantir a permeabilidade dos partidos ao debate em seus quadros, de maneira a fomentar genuína affectio societatis em derredor das bases valorativas e principiológicas que lastreiam a criação do partido. É campo do constitucional direito de associação.

– A justa distribuição do ônus decorrente da desfiliação deve se impor tanto ao partido quanto ao parlamentar, independentemente da existência, ou não, de justa causa para o fim do vínculo partidário.

- A democracia não consente com parlamentares coarctados. A Constituição cuida de fazer dos legisladores pessoas-livres e com prerrogativas em um estatuto jurídico que os faça invulneráveis para seguirem com tranquilidade suas consciências em sua atuação parlamentar, mormente no exercício do Poder Constituinte.
- Uma sanção disciplinar necessita ser, entre outros atributos, uniforme e impessoal. Sancionam-se condutas, não pessoas. Quando o sistema disciplinar impinge temor e vingança, expondo desproporcionalmente o parlamentar perante seus eleitores e isolando-o, atesta-se o déficit de democracia partidária e o desvio de finalidade no ato sancionatório hábeis a reforçar a presença de justa causa para desfiliação.
- A diferença de tratamento dispensado pelo partido à deputada e à senadora integrantes de seus quadros quanto à votação de idêntica matéria corrobora a existência de personalidade na discriminação.
- **Parecer pela procedência do pedido, reconhecendo-se a presença de justa causa para desfiliação partidária da requerente, com base no art. 22-A, parágrafo único, II, da Lei dos Partidos Políticos.**

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

Trata-se de ação declaratória da existência de justa causa para desfiliação partidária ajuizada por Tabata Cláudia Amaral de Pontes, com fulcro no art. 1º, § 3º, da Resolução TSE nº 22.610/07, em desfavor do Diretório Nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Conforme narra a inicial, a requerente foi eleita Deputada Fe-

deral pelo Estado de São Paulo, no pleito de 2018, vindo a proferir, no curso de seu mandato, voto favorável à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, relativa ao projeto de reforma da Previdência Social.

Em reprimenda ao mencionado posicionamento, o partido requerido instaurou procedimentos disciplinares contra a requerente e outros seis deputados que, de igual modo, votaram a favor da emenda constitucional, sob a justificativa de que tais parlamentares teriam contrariado orientação de bancada no sentido da não aprovação da reforma apresentada.

No âmbito de tais procedimentos, foi determinada a suspensão, por 90 dias, das atividades parlamentares até então atribuídas à ora requerente como participante de comissões temáticas na Câmara dos Deputados e na condição de Vice-Líder de bancada do PDT e Vice-Presidente do Diretório Paulista da mencionada grei.

Segundo a requerente, *“inúmeras foram as provocações direcionadas à Requerente, de forma absolutamente desproporcional, provenientes daqueles que deveriam apoiar o seu mandato, chegando até mesmo a afirmar, como brevemente demonstrado acima, que a Requerente seria infiel por possuir uma suposta 'dupla filiação', e que teria, na votação da Reforma da Previdência, atuado por este imaginado 'Partido Clandestino’”* (ID 17710688).

Acrescenta que as “declarações oficiais proferidas pelos dirigentes do Partido, especialmente dadas à imprensa, que atingiram sua dignidade e passaram longe dos limites do aceitável e do convívio democrático” (ID 17710688).

Na presente ação, Tabata Cláudia Amaral de Pontes postula tutela declaratória visando reconhecimento de justa causa para sua desfiliação do partido requerido, sem perda de seu mandato eletivo. A exordial apresenta as seguintes alegações:

- a) a notificação da requerente acerca da instauração de procedimento disciplinar intrapartidário não foi entregue pessoalmente à parlamentar, que tampouco recebeu cópia dos docu-

mentos essenciais para apresentação de sua defesa, em desacordo com o procedimento previsto no estatuto do partido requerido;

b) a penalidade de suspensão aplicada por conta do voto favorável à reforma da previdência configura “*flagrantemente desproporcionalidade*”, especialmente porque a Requerente sempre se mostrou anteriormente favorável à aludida Reforma da Previdência;

c) “*o referido procedimento disciplinar encontra-se paralisado, sem que tenha sido praticado qualquer ato após a decisão da suspensão da ora Requerente, que se deu em 17.07.2019*”, ultrapassando, com isso, o prazo de 60 dias que o próprio estatuto partidário fixou como limite para a duração de todo e qualquer procedimento ético-disciplinar;

d) embora o requerido tivesse fechado questão, posicionando-se contra a reforma originalmente apresentada pelo Poder Executivo, o texto final submetido à votação na Câmara dos Deputados sofrera significativas alterações ao longo de sua tramitação, não tendo sido realizada nova reunião ou convenção partidária para se discutir se a redação final deveria ou não ser aprovada;

e) o texto final votado pela requerente é semelhante à proposta de reforma previdenciária defendida pelo próprio partido requerido nas eleições presidenciais de 2018;

f) as medidas disciplinares adotadas pelo partido requerido não foram estendidas à Senadora pedetista Kátia Abreu, que, embora tenha votado contra a orientação do PDT, e declarado publicamente sua posição sobre a Reforma, idêntica àquela defendida pela ora requerente, não sofreu penalidade por parte da agremiação;

g) as circunstâncias do caso denotam que a requerente vem

sofrendo grave discriminação política pessoal por parte do PDT, situação que, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, configura justa causa para desfiliação sem perda de mandato, nos moldes do art. 22-A da Lei nº 9.096/95 e da Resolução TSE nº 22.610/07.

Devidamente citado, o partido requerido apresentou contestação estribada nos seguintes argumentos (ID 18357638):

a) a requerente teve acesso à íntegra dos autos do procedimento disciplinar contra ela deflagrado, pela via postal, não havendo falar em prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

b) o prazo de 60 dias para conclusão do procedimento disciplinar, fixado pelo estatuto da agremiação, não é peremptório, admitindo dilatação em nome do devido processo legal material;

c) não há falar em desídia do requerido na condução do processo intrapartidário, encontrando-se encerrada a instrução do procedimento e implementado o termo *ad quem* da sanção provisória, com julgamento previsto para o dia 22 de novembro do presente ano;

d) embora a proposta de reforma previdenciária submetida à apreciação da Convenção Nacional do PDT tivesse sido alterada desde que aportou na Câmara dos Deputados, o posicionamento do partido em relação à matéria fora sucessivamente reafirmado em reuniões da bancada ao longo do trâmite legislativo;

e) a suspensão temporária das atividades partidárias da requerente “*não se qualifica, por si só, perseguição pessoal, e muito menos grave*”;

f) a prolação de voto favorável à reforma pela Senadora Kátia

Abreu se deu em momento diverso, no qual a estratégia política da agremiação quanto ao tema se modificara, embora não se descarte “[...] a submissão da referida parlamentar também ao crivo da Comissão de Ética, onde seu caso, a exemplo dos demais, terá trato individual, respeitando-se o devido processo legal”.

A requerente apresentou réplica aos argumentos do partido requerido, reiterando as teses expostas na petição inicial (ID 19067288).

Em cumprimento ao despacho proferido pelo Ministro Relator (ID 17760038), vieram os autos à Procuradoria-Geral Eleitoral, que se manifestou pelo deferimento dos pedidos de produção de prova oral, com posterior restituição dos autos para a emissão de parecer conclusivo.

Ouvidas as testemunhas e tomados depoimentos pessoais (ID 38358188), foi encerrada a instrução probatória. *Incontinenti*, abriu-se prazo comum entre as partes e o Ministério Público Eleitoral para a apresentação de alegações finais, nos moldes do art. 7º, parágrafo único, da Resolução TSE nº 22.610/07.

É o relatório.

De início, embora o parágrafo único do art. 7º da Resolução TSE nº 22.610/07 disponha que “*encerrada a instrução, o relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito*”, tal procedimento não deve ser aplicado à atuação do *Parquet* Eleitoral na condição de fiscal da ordem jurídica.

De fato, sobreleva destacar que, na atuação como fiscal da ordem jurídica, a fim de propiciar completo panorama das teses argumentativas e viabilizar o enfrentamento de aspectos da lide suscitados no feito somente após o encerramento da fase instrutória (por exemplo, eventual cerceamento de defesa), deveria ter sido intimado o Ministério Público Eleitoral somente após a apresentação das alegações finais pelas partes.

Todavia, aplicada a literalidade do mencionado comando nor-

mativo, deixa de se manifestar o Ministério Público acerca das alegações finais apresentadas pelas partes.

Não havendo preliminares, passa-se imediatamente ao mérito.

O Estado Democrático de Direito é constitucionalmente obrigado a respeitar o **direito de associação** próprio e ínsito a todas as pessoas (art. 5º, XVII), sendo intolerável a interferência do Estado no funcionamento das associações (art. 5º, XVIII) e inadmissível que alguém seja compelido a associar-se ou manter-se associado (art. 5º, XX).

Partidos Políticos, malgrado seu assento constitucional e seu papel essencial para o funcionamento do poder político e do próprio Estado, não deixam de ser ontologicamente associações. São qualificadíssimos por um regime constitucional detalhado (art. 17) que, entre outros preceitos, indica que seus estatutos estabeleçam “normas de disciplina e fidelidade partidária” (art. 17, §1º).

Há constitucional previsão da filiação a partido político (art. 13, §3º, V) como condição de elegibilidade no Brasil. Trata-se de uma ressalva constitucional brasileira à chamada liberdade de associação negativa, que demanda que não exista disciplina que crie deveres de associação ou restrições que induzam as pessoas a serem constringidas a se associarem.

A propósito, larga é leitura no constitucionalismo português da liberdade de associação, na lição de Jorge Miranda¹:

Não basta reconhecer formalmente o direito de ser ou deixar de ser membro duma associação. Importa ainda que, por via directa, a lei não institua um ônus; não faça depender o acesso a qualquer direito da pertença a uma associação; não constranja, na prática, as pessoas a entrar para uma associação a fim de não sofrerem algum inconveniente ou obterem algum benefício; não acabe por estabelecer, sem necessidade ou sem base objectiva, uma diferenciação entre cidadãos contrária ao princípio fundamental da igualdade.

Como a filiação necessária a partido político é regra excepcional, sua leitura é sempre restritiva. Por conseguinte, exige-se a filiação parti-

¹ Manual de Direito Constitucional tomo IV direitos fundamentais. Coimbra Editora, 1998, p. 421.

dária para a elegibilidade, mas não se a exige para o exercício de mandato eletivo, por exemplo. A admissão de candidaturas avulsas no Brasil pende de exame no Supremo Tribunal Federal².

Na gênese do problema há um autodenominado “movimento cívico” (intitulado “Acredito”) que dialogando com partidos políticos regularmente estabelecidos e em pleno funcionamento (PPS, Rede, PSB) pactua e estabelece documentalmente salvaguardas condicionantes da filiação a esses partidos de seus associados e das bandeiras políticas defendidas por essas “associações políticas não partidárias.” Uma das fundadoras de um desses movimentos cívicos, confiante no pacto de salvaguardas, filia-se ao PDT, elege-se Deputada Federal por São Paulo e, por conta de seu voto favorável à aprovação no Congresso Nacional de uma proposta de emenda à Constituição, contra a qual se posicionara o Diretório Nacional do PDT, é repreendido e sancionado pelo partido. Entendendo-se vítima de grave discriminação por parte da agremiação partidária, ajuíza ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária objetivando desassociar-se do partido político sem a perda do mandato eletivo de Deputada Federal.

No quadro complexo que se coloca sob análise, o equacionamento da legitimidade, ou não, da desfiliação partidária do requerente exige que se aprecie a totalidade do problema para se alcançar um juízo sobre a gravidade da ação da Deputada Federal e a gravidade da reação do Partido Político.

A quebra do vínculo jurídico entre o eleito e a legenda pela qual se elegeu, malgrado o ambiente político, não deixa de ser uma cessação de relações presididas pelo Direito e por todos os princípios jurídicos que lhe são próprios, mesmo que reconhecido aos sujeitos autonomia de estabelecimento de regras.

A gravidade da ação da Deputada Federal perpassa o exame de duas importantíssimas liberdades constitucionalmente afirmadas: a liberdade de expressão e a liberdade de associação. A gravidade da reação do

² Nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ (reautuação do ARE 1.054.490/RJ), sob a Relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, discute-se a viabilidade de candidaturas avulsas no ordenamento brasileiro, tendo ocorrido inclusive audiência pública sobre o tema no ano de 2019.

Partido Político, por seu turno, envolve a apreciação da possibilidade, imperiosidade, uniformidade, finalidade e consequências da reação. O bem jurídico em jogo – um mandato popular para o cargo de Deputado Federal – exige um exame mais profundo, além de um silogismo ligeiro sobre descumprimento de preceito e aplicação de sanção por órgão competente e insindicável.

A quadra mais recente da democracia brasileira tem convivido com a emergência de “**associações políticas não partidárias**” que se colocaram na arena política em posição paralela ao tradicional protagonismo dos partidos políticos. Na preparação das últimas eleições, organizações políticas para-partidárias expuseram-se e tentaram catalisar iniciativas de inovação e avanço do sistema representativo brasileiro. Segundo o site “Congresso em Foco”³:

Movimentos suprapartidários que apoiam e incentivam a renovação na política elegeram 29 deputados e 4 senadores, além de um suplente de senador, para a próxima legislatura. Os 34 eleitos integram nove grupos: o Agora!, o Renova Brasil, o Livres, o Nós, o Ocupa Política, o Muitas, o Vote Nelas, a Rede de Ação Política Pela Sustentabilidade (Raps) e o Movimento Brasil Livre (MBL). Entre eles, 16 vão estreiar no exercício de um mandato público.

Apenas dois dos 11 movimentos independentes que lançaram 176 candidatos ao Congresso este ano não conseguiram emplacar ao menos um parlamentar – a Frente Favela Brasil e o Brasil 21. Alguns dos eleitos fazem parte de mais de um grupo e estão distribuídos em 14 partidos. Os movimentos que mais elegeram candidatos foram a Raps, com 19 nomes; o RenovaBR, com 11, e o Ocupa Política, com 4.

Acredito, RenovaBR e Agora! são os três grupos mais focados em reunir e preparar lideranças jovens, de todas as colorações partidárias, que nunca exerceram mandatos, engajadas, segundo eles, em buscar soluções para mudar o Brasil, estimular o desenvolvimento e diminuir a desigualdade no país.

Do mesmo modo que o sistema sindical brasileiro trabalha

3 <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/movimentos-de-renovacao-politica-elegem-mais-de-30-deputados-e-senadores/>

com unicidade sindical e pluralidade associativa (só muito recentemente incluindo as célebres Centrais Sindicais dentro do sistema legal), o sistema político começa a conviver com Partidos Políticos estabelecidos e movimentos cívicos para-partidários em ebulição, contraponto e justaposição. Esses “novos” sujeitos políticos produziram 176 candidaturas, por óbvio que debaixo de legendas partidárias. Ao mesmo tempo nesse fenômeno social, vemos muitos partidos políticos – inclusive tradicionais – procurando o Tribunal Superior Eleitoral para modificarem seus nomes, retirando o termo “Partido” de suas denominações, assemelhando-se, na imagem, aos movimentos cívicos.

Importa para o presente caso que houve um pacto de aliança documentada⁴ que conjugou o movimento “Acredito” e o Partido Democrático Trabalhista. Dela surgiram expectativas e frustrações que culminaram com o ajuizamento da presente ação em que ambos os lados discutem a força normativa, o alcance jurídico, o valor instituinte, a exigibilidade e o *status* desses acordos de vontade.

O Direito Eleitoral já possui familiaridade com a sistemática das coligações partidárias, mas sua duração efêmera e sua dissolução após os pleitos não geraram questões de maior complexidade. O Direito Parlamentar convive com a formação de blocos partidários dentro das casas legislativas, mas com poucos reflexos para fora do regime de funcionamento do parlamento.

Antes mesmo da anunciada, mas não acontecida, vinda das “federações de partidos” ao quadro eleitoral partidário brasileiro, eclodiram esses acordos entre partidos políticos e movimentos cívicos para-partidários, ambos associações com autonomia privada e capacidades jurídicas, que colocaram dentro do Congresso Nacional 34 mandatários, os quais são simultaneamente associados a dois entes políticos distintos: um partido e um movimento cívico.

Quando um desses entra em rota de colisão, aflora a questão pungente da disciplina e da fidelidade partidárias. Temas, esses, que o cons-

4 A carta-compromisso firmada entre o Movimento “Acredito” e o PDT encontra-se nos autos com a ID 17640938.

tituinte remeteu ao exercício da autonomia, ou seja, à mesma fonte de que emanam os pactos entre partidos e movimentos cívicos para-partidários.

Como esses **pactos entre partidos e movimentos cívicos** não contiveram cláusulas de compromisso arbitral para os impasses que viessem a surgir na sua invocação, unilateralmente uma das partes decidiu sobre a sua cogência, seu alcance e sua interpretação e, colocando os próprios estatutos acima do pacto, aplicou-os, sobretudo em gravosa matéria disciplinar, a filiado que o invocara em seu favor, não extraindo de seu teor qualquer regra protetiva da liberdade de expressão e de associação daquele a que puniu.

Os pactos devem ser cumpridos. Trata-se de preceito tão profundo quanto antigo no Direito.

No direito internacional, em que há pactos entre sujeitos soberanos – mais que autônomos – e inexistente jurisdição a que se encontrem subordinados, o *pacta sunt servanda* preside todas relações, sendo afastável apenas na presença de *jus cogens* que é integrado por normas peremptórias gerais do direito internacional, as quais a vontade das partes não pode derogar.

O fato de a Justiça Eleitoral assegurar a cogência das normas de Direito Eleitoral e Direito Partidário não significa que os pactos celebrados dentro da autonomia partidária não devam ser cumpridos, que não sejam jurídicos, ou devam ser unilateralmente interpretados e aplicados em favor de um lado e em desfavor de outro.

A “Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados” (1969), em seu artigo 26, assevera que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de **boa-fé**”.

Há elementos suficientes nos autos no sentido de que a Deputada Federal portava-se no curso do mandato e na relação com o Partido dentro de parâmetros de boa-fé objetiva como honestidade, lealdade e probidade, tendo a testemunha arrolada pela parte requerida, Sra. Juliana Brizola, destacado que desconhecia posicionamento da requerente contrário a seu

partido até a reforma da previdência.

A dinâmica da relação entre a Deputada Federal e o PDT mostrava-se muito respeitosa de lado a lado, algo admitido por ambas as partes no curso da instrução processual, tendo a requerente inclusive afirmado que era admiradora do trabalho de Ciro Gomes, então vice-presidente da agremiação, sendo ele um dos fatores que a influenciou a se filiar.

A **tutela da confiança** é imperiosa e do âmago do Direito. A conduta com que sempre se portaram ambas as partes era geradora de legítima expectativa de preservação da autonomia do parlamentar – que decorreria também do pactuado – e que, portanto, enquanto durasse a relação o comportamento do PDT não se alteraria.

O ocorrido subsume-se à figura do ***nemo potest venire contra factum proprium***. A quebra de confiança foi sentida de tal forma pela Deputada Federal que esta reclama a ocorrência de justa causa para desfiliação.

Assim, ainda que o ato de punição possa ser considerado possível dentro das competências estatutárias, ele mostrou-se surpreendente, inesperável, incoerente com o *modus vivendi* histórico do partido, contraditório com o modo tolerante em que se desenvolvia a dinâmica do vínculo da Deputada com o Partido, desrespeitoso com a imagem e a trajetória da Deputada e do “movimento cívico”, danoso à plenitude da atividade do parlamentar, e atentatório à confiança e às expectativas que haviam sido legitimamente criadas e desenvolvidas sob a égide do pacto Acredito-PDT.

Nesse contexto, o esforço argumentativo de desqualificação do pacto Acredito-PDT nos autos não possui, por si só, o condão de fazer desaparecer a possibilidade de alegação de justa causa.

Além da desqualificação do valor do pacto, há o efeito nefasto da erosão da juridicidade de tudo que se produza dentro do marco da autonomia partidária.

Partidos sem autonomia significam democracia sem autenticidade. Democracia sem partidos não existe. Partidos sem democracia, endógena e exógena, são máquinas dominadas ou de dominação.

Pode-se afirmar que o pacto Acredito-PDT aproximar-se-ia de normas jurídicas imperfeitas, aquelas que não portam sanção por descumprimento. É possível alegar que o pacto é essencialmente “programático”. É até compreensível que se sustente que o contido no pacto não possui exigibilidade, qual obrigações naturais.

Todavia, toda sorte de depreciação que se faça não cassa e não cessa a juridicidade do documento. Mesmo quando imperfeitas, as normas jurídicas são normas e jurídicas. Já é superado o tempo em que se suprime qualquer eficácia a “regras programáticas”. Obrigações naturais, desde o direito romano, poderiam não ser exigíveis, mas o seu adimplemento nunca deixou de ser cumprimento de dever.

O PDT comprometera-se com o Acredito à “*reinvenção de um modelo partidário mais próximo de brasileiros e brasileiras*”. Isso comporta cobrança por uma execução específica? Entrega de coisa certa? Por óbvio que não. Mas isso dá sustentação a legítimas expectativas e, mais ainda, veda o retrocesso do partido a adoção de práticas punitivas e de disciplina que abandonara no passado.

O PDT comprometera-se a respeitar as autonomias política e de funcionamento do Acredito, bem como a identidade do movimento e de seus representantes. Aqui, seguramente, há ainda maior densidade.

O presidente do PDT, por sua vez, aduz que a impossibilidade de financiamento privado de campanha fez com que grupos de forte poder econômico financiassem candidaturas em diversos partidos, incluindo o PDT.

Entende assim que com base no pacto nada pode ser exigido do PDT, especialmente porque, conforme alegou em sua oitiva, o documento alcança somente liberdade de expressão, não de votação, e se refere ao Diretório Estadual de São Paulo.

Todavia, ele é perfeitamente invocável para exigir que o PDT não faça, sobretudo reprimir quem de boa-fé ingressa no partido com a legítima expectativa de ser respeitado na sua identidade e na condição de associada a um movimento com autonomia preservada.

A Deputada Federal requerente se vê premida em sua **liberdade de associação** partidária, pois teme desassociar-se e perder o mandato popular, e por isso busca socorro judicial.

Por seu turno, a cúpula partidária não a expulsou de seus quadros, mesmo havendo severas dúvidas, suscitadas em depoimento pessoal, acerca de não dar-lhe a legenda nas eleições de renovação do Congresso Nacional.

Ora, onde a liberdade de associação quando a pessoa jurídica pretende manter o indivíduo associado para prejudicá-lo?

O Código Civil disciplina justa causa para se excluir um associado (art. 57), mas não trata de justa causa para um associado se retirar, pois o sistema cível é de liberdade de associação.

De modo excepcional é que a legislação dos partidos políticos previu a figura da justa causa para desfiliação partidária para adequá-la à possibilidade de sanção de perda de mandato eletivo (art. 22-A da Lei nº 9.096/95).

Por seu turno, a Corte Constitucional reduziu o espectro desse mesmo artigo 22-A, aquiescendo apenas com a perda de mandatos legislativos alcançáveis por eleição proporcional.

Noutro giro, o legislador também não repetiu entre as hipóteses de justa causa a criação de novo partido político, que é prevista no inciso II, §1º, do artigo 1º da Resolução 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral e no corpo da ADI nº 5.398/DF, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

A interpretação de cláusulas sancionatórias – especialmente uma gravosa como a perda de mandato popular – e a disciplina que reduz a liberdade de associação deve ser sempre na direção que não reduza liberdades, nem banalize o sancionamento (de fato e de direito).

O espaço constitucional da liberdade de associação partidária não pode se tornar em um cativeiro onde se é retido com adversários que pretendem prejudicar sua carreira política, retirando-lhe espaço no parla-

mento, legenda e financiamento em campanhas eleitorais.

O espaço da liberdade de associação político-partidária é o espaço da convivência dialógica sob uma legenda representativa em uma sociedade plural, fraterna, sem preconceitos e comprometida com a solução pacífica de conflitos.

A posição no espectro ideológico não é condição *sine qua non* para a associação partidária, nem garantia de uniformidade de pensamentos nem de formação de consensos automáticos.

A formação de bancadas temáticas e suprapartidárias no Congresso Nacional demonstra o quanto há diversidade intrapartidária. Ruralistas, servidores públicos, religiosos, empresários, mulheres, pessoas com deficiência, profissionais de saúde, militares, policiais, professores, etc. estão em todas as legendas e, mesmo dentro desses grupos, inexistem consensos automáticos. Bancadas estaduais, ou regionais, formam coesão muitas vezes com filiados a partidos antagônicos.

Já correligionários de grande identidade ideológica podem naturalmente discordar quanto à conveniência e oportunidade de concessões em propostas em tramitação, bem como nas contrapartidas a tais aquiescências.

Enfim, o partido tanto se caracteriza por uma latitude e uma longitude no espaço das ideologias, quanto pelos laços de confiança, respeito e diálogo produtivo e honesto que caracteriza o rito intrapartidário de formação de consensos e construção de coesão e apoio recíproco para disputas eleitorais. As distintíssimas alianças eleitorais estaduais que os partidos políticos fazem demonstram o quanto a unidade partidária é fruto tanto de conteúdos quanto de formas, de resultados e de procedimentos.

Disciplina partidária, fidelidade partidária, democracia intrapartidária, governo da maioria e respeito das minorias são elementos igualmente decisivos para a compreensão da liberdade de associação partidária e da “justa causa” quer para expulsão, quer para desfiliação.

O mandato de Deputada Federal obtido pelo PDT no Estado de

São Paulo é fruto do trabalho da legenda, dos recursos públicos (Fundo Partidário e FEFC) investidos na campanha, do tempo de propaganda eleitoral destacada às candidaturas de Deputado Federal, de todo o esforço realizado pela militância partidária e pelo apoio do eleitorado fiel à legenda no Estado.

Ao mesmo tempo, o mandato de Deputada Federal outorgado à requerente é também fruto de seu trabalho pessoal de convencimento, exposição ao eleitorado e conquista da preferência do eleitor. Há trabalho e recursos financeiros que o candidato devota à sua campanha. Há o prestígio pessoal, a biografia e a trajetória política antecedente que o candidato aporta na disputa pelo voto popular. Há bandeiras, propostas e identidade que o candidato encarna para o eleitorado e por isso cativa votos e apoiamentos.

Enfim, o sucesso eleitoral expresso na obtenção de uma assento na Câmara Federal é fruto do consórcio de partido e candidato, variando a posição final do candidato na lista partidária para os assentos conquistados das distintas combinações desses dois vetores. Na hipótese do desfazimento do vínculo jurídico que os une, contudo, a partilha dos frutos comuns do trabalho de ambos deve ser equitativa e não leonina.

A legislação (Lei 9096, art. 22-A) reconhece ao Deputado a preservação do mandato popular nas hipóteses em que presentes causas justas para se por termo ao vínculo partidário.

O Supremo Tribunal Federal, aos titulares de mandatos obtidos em eleições majoritárias, não condiciona a preservação do mandato à existência de justa causa. É dizer, como nas eleições proporcionais os votos obtidos por todos os candidatos do partido – ou coligação – são levados em consideração para a obtenção do quociente eleitoral, os eleitos para a Câmara Federal exercem mandatos obtidos por um conjunto de candidatos debaixo de uma legenda partidária.

Os integrantes de um DRAP, portanto, são condôminos de um mandato à Câmara Federal, obtido por esforços conjuntos de candidatos e partido. Permitir que o condômino exercente do mandato comum – porque obtivera melhor desempenho nas urnas – deixe o partido e leve consigo o

mandato é atentatório da pluralidade de agentes que conquistou conjuntamente o mandato. A preservação do mandato com o partido, portanto, é modo de se impedir que os mais votados se apropriem dos votos obtidos pelos menos votados nas respectivas legendas.

Por outro lado, a perda do mandato por Deputado eleito, mas que vem a se desfiliar de seu partido político, significa uma desconsideração da preferência de parcela de eleitores que pessoalmente confiou naquele candidato. É notório que nosso eleitorado não vota habitualmente apenas nas legendas, mas sempre em candidatos em suas legendas. O voto só na legenda nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados foi de 6.788.417 (seis milhões, setecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e dezessete) votos, o que corresponde a apenas 5,80% do total de votos para o cargo de Deputado Federal em todo o território nacional⁵.

O recurso à figura da “justa causa” para permitir a preservação do mandato parlamentar é uma saída de enumeração legal de causas lícitas, muito mais que justas. Afinal, por mais justa que se apresente a retirada do partido, o eleito, ao preservar consigo o mandato, leva consigo o fruto do desempenho eleitoral de seus correligionários candidatos, condôminos do mandato. Por mais que não se demonstre justa causa, a perda do mandato também não deixa de ser uma desconsideração quase absoluta de escolhas do eleitorado.

Em suma, colocando-se o partido entre eleitores e candidatos, entre votantes e votados, entre sufragantes e eleitos, não deixa de ser um ruído na investidura dos mandatários que essa possa ser prejudicada por problemas supervenientes na relação entre partido e seus filiados. Em outras palavras, toda vez que um eleito se desliga do partido político há uma disfuncionalidade grave na representação, quer ele mantenha quer ele perca o mandato em consequência de sua retirada.

Por conseguinte, o sistema normativo eleitoral deve conter regras que induzam os partidos políticos a preservarem ao máximo os seus quadros eleitos, e não eleitos. É dizer, a fidelidade partidária é tanto um de-

⁵ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

ver de os filiados não abandonarem os partidos pelos quais obtêm seus mandatos, quanto uma imposição para que os partidos busquem incessantemente preservar sua coesão e unidade, mantendo dentro da grei todos os que concorreram para o desempenho do partido nas urnas.

Mais importante que a existência, ou não, de justa causa para que se possa deixar de integrar um partido é que não exista nenhum tipo de **incentivo** para que haja conflitos partidários tendentes a retirada de filiados, sobretudo os exercentes de mandatos eletivos. A qualidade do sistema político e da representação política decorre do prestígio aos partidos, mas também da preservação da harmonia dentro das agremiações, da manutenção insistente do diálogo e da unidade intrapartidários e, portanto, de uma democracia interna para a qual “disciplina” signifique muito mais o modo de funcionamento que protege, preserva e faz duradouros os partidos políticos do que o mecanismo pelo qual elites partidárias sancionam, punem ou mesmo perseguem divergentes em quadro de ontológica pluralidade democrática.

O regime jurídico da fidelidade partidária foi estabelecido a partir de decisões instituintes do Supremo Tribunal Federal que visaram prestigiar os partidos políticos, assegurando-lhes a posição de destaque na democracia representativa: mediadores da representação e do debate político; formuladores de políticas públicas; formadores de quadros dirigentes para o Estado; produtores de consensos e construtores de propostas para o encaminhamento de soluções a problemas nacionais. Quando a Corte Constitucional, pelo reforço à fidelidade partidária, impediu que Deputados fizessem dos partidos políticos instituições descartáveis; meras estações de passagem e espaços de comutação infinita ao sabor de personalidades e desejos personalíssimos, o quadro jurídico reinante era de muita fragilidade dos partidos e de grande potestade dos eleitos.

O Supremo Tribunal Federal realizou uma intervenção no quadro jurídico desigual que presidia a relação entre parlamentares e partidos. A Corte Constitucional reconhece um regime democrático com protagonismo de partidos políticos, assentando que “*o mandato representativo não consti-*

*tui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de 'fundamento constitucional autônomo', identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, 'caput' (que consagra o 'sistema proporcional'), da Constituição da República*⁶.

Com base nessa premissa, o Supremo Tribunal Federal passou a entender que a prática de infidelidade partidária por detentores de mandato parlamentar em detrimento do sistema proporcional conduz, em regra, à manutenção do mandato pela agremiação partidária. Entretanto, o contexto e o alcance da compreensão ali firmada pela Corte Suprema não se revelam inteiramente ajustáveis à situação apresentada nos autos.

O julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603/DF e os debates por ele mobilizados se deram em um cenário de intensa mobilidade partidária dos agentes eleitos para atuação no Congresso Nacional, com reiterados questionamentos acerca da legitimidade de tais migrações pelas agremiações eventualmente prejudicadas com a redução de suas bancadas.

Por isso, no referido *leading case*, tratou-se de fortalecer o sistema partidário brasileiro, protegendo-o em face de situações nas quais a infidelidade partidária fosse notória e injustificada. Por outro lado, admitiu-se, naquele mesmo julgamento, a existência de um número residual de situações de infidelidade partidária que justificavam a manutenção do exercício do mandato pelo parlamentar.

Reconheceu-se que *“o parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre 'a existência de mudança significativa de orientação programática do partido'*

⁶ Mandado de Segurança nº 26.603/DF, relatado no Supremo Tribunal Federal pelo Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 4 de outubro de 2007, acórdão publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 19 de dezembro de 2008.

*ou 'em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou' (Min. Cezar Peluso)*⁷. Tais hipóteses se encontram hoje normatizadas no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos⁸.

Todavia, é mister destacar-se que posteriormente, no julgamento da ADI 5.081, o Supremo Tribunal Federal deu **temperamentos** a sua construção, retirando a fidelidade partidária no caso dos mandatos majoritários, asseverando, *inter alia*, que “*não há, na Constituição de 1988, qualquer previsão expressa da regra da fidelidade partidária*”⁹; bem como que “*não parece certo afirmar que o constituinte de 1988 haja instituído uma “democracia de partidos”*”¹⁰.

Nesse julgamento o Supremo Tribunal Federal observa o impacto positivo de sua intervenção na relação entre eleitos e partidos políticos:

20. Levantamentos estatísticos confirmam a extensão e alcance do problema. Entre os anos de 1995 a 2007, ocorreram 810 (oitocentos e dez) migrações, envolvendo um total de 581 (quinhentos e oitenta e um) parlamentares, o que significa que muitos deles trocaram de partido mais de uma vez. Este quadro sofreu o impacto relevante – e positivo – das decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em 2007, no âmbito dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e 26.604.

Acontece que gradualmente os avanços jurídicos levaram à inversão desse quadro. A drástica redução do financiamento privado de campanhas eleitorais e a preponderância do financiamento público da política

⁷ *Ibidem*.

⁸ Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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

III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

⁹ Voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADI 5.081/DF, item 30.

¹⁰ Voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADI 5.081/DF, item 43.

tendo os Partidos Políticos como o canal para acesso a esses recursos favoreceram sobremaneira o protagonismo das greis partidárias e seu empoderamento com relação aos seus parlamentares, sobretudo os com menos tempo de vida partidária e parlamentar.

Igualmente, o fato de a base de cálculo para a repartição dos recursos públicos ou do tempo de propaganda no rádio e na TV não ser atingido, como antes, por migrações de políticos entre partidos tornou as estruturas partidárias menos vulneráveis a humores de eleitos.

Não bastante, e talvez indo além do razoável, a legislação admitiu a duração de órgãos partidários provisórios por até oito anos¹¹, o que tornou exponencial o crescimento do poder dos órgãos da cúpula partidária sobre a base do partido.

Desde a década de 1990, os estudos sobre a disciplina partidária – aqui entendida como “[...] o grau de unidade do partido nas decisões legislativas tomadas em votações nominais”¹² – tem colocado em questão o senso comum de que o sistema partidário brasileiro padeceria de certa fragilidade ideológica e operacional, com significativo grau de indisciplina por parte dos parlamentares.

Contrariando essa visão, pesquisas como o trabalho seminal desenvolvido por Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi retratam o papel e o comportamento dos partidos no Congresso Nacional de forma distinta, mostrando um plenário disciplinado e deputados que, em boa parte das votações, seguem a orientação de seus líderes, concluindo que “os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível”¹³.

Conquanto não seja o caso de se discutir em profundidade essa literatura, é importante compreender que o tema da disciplina partidária

11 Lei nº 9.096/95. Art. 1º, §3º: O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos. (Incluído pela Lei nº 13.488/2017)

12 AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 2, 2001.

13 FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989–1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 38, nº 3, 1995.

perpassa um complexo jogo de interesses e preferências – mobilizado por partidos e parlamentares – que não é tão errático quanto se costuma supor.

O problema da migração partidária representa, nesse contexto, apenas o aspecto mais visível da disciplina partidária, cuja manutenção (ou erosão) é determinada por uma série de outros mecanismos menos drásticos, a exemplo das sanções intrapartidárias e da prerrogativa dos parlamentares de votar em desacordo com as orientações advindas das lideranças de seus partidos.

Dessa forma, mostra-se mais adequado retratar a disciplina parlamentar como sendo o resultado de um processo de constante negociação entre parlamentares e partidos, e não como mero ajustamento da conduta dos parlamentares ao programa ideológico de suas legendas, tal qual interpretado pelos dirigentes da grei partidária.

Diante dessa complexidade deliberativa, inerente à dinâmica intrapartidária, não se pode atribuir, nem aos partidos, nem aos parlamentares, total controle sobre o jogo político: de um lado, a legenda não pode ter seu programa partidário sistematicamente malferido por seus filiados; de outro, os parlamentares não podem ter sua liberdade de atuação legislativa reiteradamente tolhida pela grei partidária.

Sobre o tema, oportuno colacionar a doutrina de Augusto Aras:

À luz da imunidade constitucional material, os atos tipicamente legislativos de votar leis e de fiscalizar, acerca dos quais os representantes têm ampla liberdade e não estão submetidos ao princípio da Fidelidade, não dispõem de aptidão para ser causa eficiente do surgimento de uma ditadura partidária e (intra) partidária capaz de subtrair do parlamentar o exercício de sua livre manifestação, de forma a desnaturar o funcionamento das Casas Legislativas, com conseqüente malferimento do regime democrático representativo.

Contudo, o partido que porventura adotar uma ideologia democratacristã poderá se opor legitimamente ao aborto, de modo que, a preservação, nos seus quadros, de um representante eleito que seja favorável à prática implicaria em uma insuperável contradição interna

que repercute diretamente e em prejuízo da *affectio societatis*, o amálgama que mantém coesas as partes que integram o todo, sem o qual se desfaz o vínculo partidário.¹⁴

É esperado que o partido político se valha dos instrumentos legais que se encontram ao seu alcance para garantir a manutenção de disciplina partidária entre seus representantes, na forma preventiva ou repressiva. Mas sempre observando a eficácia horizontal dos direitos fundamentais também chamada de aplicabilidade ou vinculação dos direitos fundamentais, nas relações entre pessoas de direito privado (físicas e/ou jurídicas), aliás já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁵

Contudo, esses mecanismos de disciplina não constituem barreiras intransponíveis: a liberdade legislativa constitucionalmente conferida ao parlamentar permite que este se recuse a seguir as orientações do partido quando entender necessário.

Por outro lado, sempre caberá ao parlamentar o ônus de calcular o risco de eventuais repercussões na sua vida político-partidária e o custo-benefício de sua irresignação, já que, consoante exposto no excerto doutrinário acima colacionado, a adoção de comportamentos reiterados tendentes a erodir o programa partidário da legenda autoriza a perda do mandato eletivo por manifesta infidelidade.

Por exemplo, nas últimas eleições de renovação do Congresso Nacional alguns partidos apresentaram ao Tribunal Superior Eleitoral critérios de repartição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha de seus Deputados Federais em que a repartição dos recursos observava o nível de adesão às orientações partidárias pelos parlamentares nas votações no Legislativo.

Há uma automaticidade acrítica na leitura jurídica da noção de disciplina partidária como sendo sinônimo de poder disciplinar – da matriz administrativista – da cúpula partidária sobre filiados.

14 ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1ª edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 448–9.

15 Precedentes do STF sobre a horizontalidade dos direitos fundamentais: RE 158.215, RE 161.243 e RE 201.819.

“**Disciplina**” é um termo latino proveniente de “disco”, que significa aprender. Metonimicamente, o termo disciplina passou a indicar tanto aquilo que se aprende (o conteúdo), quanto a preparação e abertura metódica do espírito para o processo de aprendizagem.

O tratamento de discípulos – aqueles que aprendem – comporta dentro das muitas reflexões sobre a pedagogia dois grandes eixos. Há uma concepção de disciplina heterônoma e autoritária, com procedimentos que exaltam a autoridade do professor e a submissão do aprendiz, não se descartando comandos imperativos, intimidação, castigos e premiações e até mesmo penas corporais¹⁶. Em outro extremo há a disciplina autônoma e liberal em que o aluno livremente se subordina ao mestre em cujo convívio respeitoso¹⁷ e no curso dos ensinamentos se transmitem juízos de aprovação e reprovação ao agir do aprendiz.

Locke¹⁸ e Rousseau¹⁹ estão entre os pensadores que tentaram reequilibrar a tensão entre disciplinas autoritárias e disciplinas liberais no ocidente. É mister que se afirmem no campo da “disciplina” os princípios da liberdade e da dignidade da humana, por um lado. E por outro lado, não se pode perder a realidade histórica que impede que se negue o princípio da autoridade no campo da disciplina.

É dialético, sim.

Kant²⁰ solve, com recurso ao conceito de autonomia, o problema da conciliação da liberdade com a autoridade. Na autonomia se funda a escolha livre com que voluntariamente se chega a uma regra capaz de ser

¹⁶ Provérbios,23:12-14

Aplica o teu coração à instrução e os teus ouvidos às palavras do conhecimento.

Não retires a disciplina da criança; pois se a fustigares com a vara, nem por isso morrerá.

Tu a fustigarás com a vara, e livrarás a sua alma do inferno.

¹⁷ Dizia Terêncio, citado por Montaigne, que, ao seu ver, se engana "quem imagina ter sua autoridade mais solidamente assegurada pela força do que pela afeição". [Terêncio *apud* Montaigne. *Ensaio*, II, p. 181] "Sou inteiramente contrário a qualquer violência na educação de uma alma jovem que se deseje instruir no culto da honra e da liberdade. O rigor e a opressão têm algo de servil e acho que o que não se pode obter pela razão, a prudência, ou a habilidade, não se obtém jamais pela força". [Montaigne. *Ensaio*, II, p. 181].

¹⁸ "Alguns pensamentos sobre a educação"(1693)

¹⁹ "Emílio" (1762)

²⁰ *Sobre a Pedagogia* (1803)

universalizada, a uma norma de que emana o imperativo categórico. A liberdade é alcançável quando o discípulo toma consciência de que deve e consegue cumprir a lei moral. A disciplina – limitação da liberdade destinada a produzir as disposições que o discípulo utilizará para obedecer a suas próprias máximas morais – leva o discípulo a decidir-se por se tornar um ser moral e autônomo, não o faz por ele.

Não se trata de aportar todos os clássicos problemas da filosofia da educação a estes autos. Todavia, é essencial que, no século XXI, quando uma constituição democrática e feita sob o signo das liberdades fundamentais se refere a “disciplina” partidária, a concepção que emergja aos intérpretes não esteja estagnada no tempo medievo.

Dessa forma, as mudanças jurídicas e viradas jurisprudenciais operadas no campo da fidelidade partidária não podem produzir um regime em que a autoridade seja exacerbada, e muito menos em que seu exercício seja sem consequências e, portanto, sem forças indutoras à estabilização das relações em equilíbrio justo.

Em outras palavras, em uma indesejável tensão entre cúpula de Partidos Políticos e deputados eleitos, o Partido Político tem pouco a perder com o esgarçamento da relação ao passo que o parlamentar arrisca a perda de seu mandato. Os incentivos são mais no sentido da submissão do eleito à cúpula partidária que à produção de diálogo e de consensos dentro do partido.

Assim, o partido político que foi concebido para melhor veicular ao Estado os resultados da representação popular pode passar a impor suas decisões arcanas sobre os representantes populares, submetidos ao risco da perda de mandato.

Onde há incentivo para que o Partido Político promova, por instâncias de democracia interna, a redução de conflitos e a produção de consensos, com redução do dirigismo da cúpula? Somente se levando à extensão última e completa dos efeitos da perda de Deputado pela legenda: redução da representação parlamentar na Casa Legislativa, retirada dos votos

obtidos pelo Deputado do cálculo da repartição do fundo partidário e do tempo de televisão.

A adoção do mandato eletivo como objeto por excelência das lides envolvendo desfiliação partidária transmuta a sanção de perda do mandato em cláusula leonina, sancionando o parlamentar que exerce seu direito de desassociação sem qualquer prejuízo para a grei partidária.

Essa interpretação oferece dois cenários hipotéticos que merecem consideração. Havendo justa causa para a saída do parlamentar, este mantém consigo o mandato eletivo; contudo, não poderá disponibilizar à sua nova agremiação o impacto financeiro e propagandístico originalmente atribuído ao cargo, mediante distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso a tempo de rádio e de televisão. Inexistindo justa causa para saída do parlamentar, este perde seu mandato em favor do partido e não retém qualquer tipo de patrimônio político tangível apto a compensar o vínculo político que se estabeleceu entre o candidato e seus eleitores ao longo do processo eleitoral.

No primeiro cenário, há distribuição equilibrada de consequências normativas entre partido e parlamentar: o primeiro retém recursos financeiros e midiáticos e o último preserva seu mandato eletivo. O mesmo não se pode dizer do segundo cenário, no qual o parlamentar se vê aliado de seu capital político de forma absoluta, sem que se pondere o peso da fidelidade do eleitorado ao seu candidato em detrimento das orientações do partido.

Esse cenário é particularmente danoso em se tratando de parlamentares eleitos com votação massiva, que elevam o quociente partidário independentemente dos votos conferidos ao partido, frequentemente elegendo outros candidatos com seus votos.

A justa distribuição do ônus decorrente da desfiliação deve se impor tanto ao partido quanto ao parlamentar, independentemente da existência, ou não, de justa causa para o fim do vínculo partidário.

Assim, mesmo nos casos em que há carência de justa causa

para a desfiliação, o matiz constitucional do direito de recesso conferido ao parlamentar recomenda que, uma vez que este não mantém consigo os votos que recebeu no processo eleitoral, nem seus efeitos concretos, o Partido Político também não se beneficie desses frutos.

Nesse viés, a falta de justa causa para desfiliação, ao mesmo tempo em que impede que o parlamentar mantenha consigo seu mandato, deve retirar da grei partidária os votos recebidos pelo filiado, acarretando, por conseguinte, a recontagem do quociente partidário da legenda.

O Deputado que se desfilia do partido político, portanto, nem leva consigo nem deixa para o partido os frutos dos votos que obtivera conjuntamente com a legenda.

Dessa forma, sim, o gradiente da fidelidade partidária recíproca opera no sentido da formação de consensos e na preservação da unidade partidária. A paz se torna um objetivo comum de ambos os lados do conflito, eis que ambos – e não apenas um – têm a perder com a solução traumática da quebra do vínculo partidário.

Essa solução faz com que tanto o partido quanto parlamentar orientem sua relação levando em conta o impacto efetivo que os votos direcionados ao candidato exercem na representação da bancada da legenda no Poder Legislativo. Por conseguinte, a perda de votos pela legenda em casos de desfiliação sem justa causa se converte em uma verdadeira cláusula de paz entre partido e parlamentar.

Ao distribuir os efeitos negativos da desfiliação sem justa causa de forma mais equilibrada, determinando a perda dos votos pelo partido e o recálculo do quociente partidário em função da saída do parlamentar outrora eleito, o exercício do direito de recesso passa a operar como um vetor que induz a conciliação e estimula o diálogo intrapartidário.

A liberdade de ação de um Deputado Federal é um pressuposto ínsito à democracia representativa brasileira.

A Constituição assegura (art. 53) que os Deputados sejam invioláveis por qualquer opinião, palavra e voto.

A democracia não consente com parlamentares coarctados. A Constituição cuida de fazer dos legisladores pessoas livres e com prerrogativas em um estatuto jurídico que os faça invulneráveis ao ponto de seguirem com tranquilidade suas consciências em sua atuação parlamentar.

A lei que rege a vida dos cidadãos livres tem de ser feita por representantes populares altivamente livres. Legisladores sob grilhões produzem legislação que acorrenta seus concidadãos.

A Constituição, ao desenhar a função legislativa, entrega-a não a um órgão do Estado, mas a um Poder do Estado. Isso é feito justamente para que a produção das leis seja feita por atores incondicionados e incondicionáveis, protegidos de qualquer injunção na expressão de sua vontade.

Ocorre no presente caso que a Deputada se queixa de represálias partidárias não pelo exercício da função fiscalizatória do Congresso Nacional, não por dissidência no exercício da função legislativa, mas por exercício do poder constituinte.

O Estado, formando no pacto fundante da Constituição, possui todo seu funcionamento a ela submetido. As distintas correntes políticas – que se personalizam em partidos políticos – alternam-se democraticamente em mandatos e cargos que conduzem o governo nas direções fixadas na Constituição. Os partidos, sim, divergem quanto ao modo e meios de otimização da governança para a realização da Constituição. Todavia, os partidos estão submetidos à Constituição; e a Constituição não está submetida aos partidos.

Aqueles que detêm o direito de votar nas alterações da Constituição estão no exercício livre e soberano da vontade popular. A representação, em tais casos, não é de seus eleitores, unidades da federação, partidos ou segmentos sociais. Trata-se de pensar, expressar e agir em nome de toda a nação, de gerações passadas e de gerações futuras.

Assim, quando no exercício de poder constituinte, um Deputado não pode ser comandado por um partido político. Do contrário, o poder

constituente passaria a residir na vontade dos partidos políticos, a qual se quer impor sobre aqueles que exercem mandatos eletivos e são a eles filiados.

A Constituição é o pacto de todos os brasileiros, é o pacto da nação, não é o pacto dos partidos políticos.

Os partidos políticos são estruturas essenciais para a tomada de decisões políticas, para a produção de consensos, para a estruturação de debates no seio da sociedade e do governo, para a formulação e avaliação de políticas, para o esclarecimento e informação da sociedade, para a crítica de propostas, etc.

Todavia, partidos políticos não podem se impor sobre a liberdade dos votantes no exercício do poder constituente, que emana diretamente do povo.

A importância e a utilidade-necessidade de partidos políticos para o funcionamento democrático do Estado, contudo, não os posiciona em condições de imporem suas opções para o exercício logicamente incondicionado do poder constituente.

O Tribunal Superior Eleitoral já se debruçou sobre a ausência de fidelidade partidária quando se tratava de eleição indireta de Chefe de Estado.

Em 1984, a Corte Eleitoral nacional decidiu que no colégio eleitoral composto “dos membros do Congresso Nacional e de delegados das Assembleias Legislativas dos Estados (EC n.º 1 /1969, art. 74)” não havia dever de fidelidade partidária (que naquele texto constitucional era expressamente (art. 152, §§ 5º e 6º) prevista como causa constitucional de perda de mandato:

COLÉGIO ELEITORAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DIRETRIZ PARTIDÁRIA.
VALIDADE DE VOTO.

1) Não prevalecem, para o Colégio Eleitoral, de que tratam os artigos 74 e 75 da Constituição, as disposições relativas a fidelidade partidária, previstas no artigo 152, §§ 5º e 6º, da Constituição, artigos 72 a 74, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e artigos 132 a 134, da Resolução nº 10.785, de 15.2.1980 (Resolução nº 11.985, de 6/11/1984).

2) Não pode o 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 de sufrágio, é válido o voto de membro do Colégio Eleitoral dado a candidato registrado por outro Partido Político.

(Processo nº 6.988/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, julgado em 27/11/1984, publicado no DJ de 10/12/1984, pág. 21.160)

A história democrática brasileira registra que, por conta dessa decisão, o candidato do partido do governo e que possuía a maioria no colégio eleitoral não foi eleito. Muitos de seus correligionários optaram por votar em candidato de outro partido político, ao qual não eram filiados. Ninguém perdeu mandato por conta de tal comportamento.

Uma sanção disciplinar necessita ser, entre outros atributos, uniforme e impessoal. Sancionam-se condutas, não pessoas.

Ocorre que surgiu um descompasso entre dissidentes da Câmara e do Senado. Somente aqueles foram sancionados, teoricamente com uma punição menos gravosa que a expulsão, e são obrigados a permanecer em uma legenda cuja direção os desqualificou publicamente e, ao retirá-los de comissões, tolheu-lhes a possibilidade de demonstrarem um desempenho atuante para seus eleitores.

Por outro lado, na perspectiva colocada pelo partido requerido, no sentido de que o requerente não logrou obter o quociente eleitoral, não faz sentido permitir que o eleito possa desvincular-se dos vínculos partidários para, atendendo somente suas pretensões ideológicas, levar seu mandato eletivo. Todavia, conforme lição doutrinária²¹:

“(…) isso não implica a adoção de uma concepção de mandato imperativo ou de mandato vinculado. A democracia representativa no Brasil pressupõe a figura do mandato representativo, segundo o qual o

21 MENDES. BRANCO. Curso de Direito Constitucional, 2011, p. 786.

representante não fica vinculado aos seus representados. O mandato representativo não pode ser revogado pelos eleitores nem pelos partidos. O mandato representativo é mandato livre.”

Não se pode admitir, portanto, a revogação do mandato pelo partido por meio de atos que inviabilizem a vida política do parlamentar, inclusive a possibilidade de concorrer em eleições futuras pela legenda.

A disciplina partidária existe para a paz no debate, não para a guerra no silêncio obsequioso.

A finalidade da pena, *in casu*, está sendo antes a destruição da carreira política da Deputada dissidente que a organização do debate e do rito de funcionamento do partido.

Quando o sistema disciplinar impinge temor e vingança, atesta-se o deficit de democracia partidária e o desvio de finalidade no ato sancionatório hábeis a reforçar a presença de justa causa para desfiliação.

A permissão à retirada da Deputada do PDT é indiscutivelmente um revés no sistema de fidelidade partidária, todavia, conduta diversa da requerente se apresenta inexigível.

A manutenção da parlamentar com redução de sua atuação até a vinda, esperável, da janela partidária no último ano do mandato é prejudicial a todos, sobretudo quando a democracia reclama parlamentares atuantes e partidos políticos orgânicos e com democracia intrapartidária.

A saída da deputada, presentemente, não prejudica o partido em recursos financeiros ou tempo de propaganda. O fim dos laços entre requerente e requerido apenas explicita que um não serve mais ao outro e que há marcantes distinções ideológicas entre eles que inviabilizaram o convívio dentro do modo de funcionamento do PDT.

A jurisprudência exige para a caracterização da “justa causa” para desfiliação a presença de fatos certos e determinados que tenham o condão de afastar o mandatário do convívio da agremiação ou revelem situações claras de desprestígio ou perseguição.

A deterioração da relação da Deputada com o partido principia com a discussão no Congresso Nacional da reforma da previdência social.

É fato notório que o tema da Reforma da Previdência dominou boa parte dos debates políticos do último ano, sobretudo após a divulgação, em fevereiro de 2019, do projeto do Governo Federal sobre o tema, apresentado através da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019.

Tratando-se de questão política de extrema complexidade e com inegáveis reflexos em todo o tecido social, era esperado e desejável que sua abordagem na arena política despertasse pensamentos diversos e por vezes conflitantes, até mesmo dentro dos partidos políticos.

Nesse cenário, o requerido aduz que houve fechamento de questão pelos integrantes da agremiação a fim de estabelecer a posição do partido e, por conseguinte, de seus filiados, contrariamente à aprovação da proposta.

Por sua vez, a requerente, embora reconheça o fechamento de questão, sustenta que tal decisão se deu considerando o texto enviado pelo governo, que foi substancialmente alterado pelo Poder Legislativo. Assim, alega que, apesar de ser contrária à proposta inicial, passou a ser favorável ao novo texto, diverso, e sobre o qual, na sua visão, não houve manifestação suficiente do partido.

Ainda no atinente a questões afetas à esfera partidária, narra a inicial que o processo administrativo que culminou na suspensão do requerente é eivado de máculas, como não observância do prazo estatutário para julgamento, falha na notificação inicial e aplicação de sanção desproporcional ao ato questionado.

Afirma ainda que não descumpriu o programa partidário porque o texto final votado pelo requerente é semelhante à proposta de reforma previdenciária defendida pelo próprio partido requerido nas eleições presidenciais de 2018.

Inicialmente, defende a requerente que tais irregularidades possuem o condão de demonstrar a grave discriminação pessoal experimen-

tada, não pretendendo, conforme se depreende dos pedidos da exordial, a revisão das condutas do partido político.

Nesse ponto, sobreleva rememorar, em poucas linhas, a diferença entre fidelidade e disciplina partidária.

A disciplina é instituto de direito privado, que relaciona os partidos políticos a seus filiados. Assim, eventual ato contrário ao estatuto do partido pode ocasionar advertência, suspensão ou expulsão, sem que se questione a perda de mandato.

As questões afetas a tal seara, como o mérito das sanções disciplinares aplicadas por partidos políticos a seus filiados, constituem, em regra, matéria *interna corporis*, inserida no âmbito da autonomia garantida às agremiações partidárias pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal.

Por essa razão, a jurisprudência dessa Corte Superior condiciona a apreciação de procedimentos disciplinares intrapartidários à existência de elementos fáticos indicativos de que o ato sancionatório tem potencialidade para interferir no processo eleitoral²².

Diferindo da disciplina, a fidelidade partidária tem natureza pública, relacionando-se também com o eleitor, que, ao escolher o parlamentar no momento da votação, escolhe ainda o seu partido. Atos de infidelidade, destarte, podem e devem ser sindicados pela Justiça Eleitoral e, por serem aptos a acarretar a perda do mandato, são tidos como mais graves que meros atos de indisciplina, conquanto um só ato possa traduzir indisciplina e infidelidade.

Ocorre que, como dito alhures, a ação proposta pela requerente não visa rever a sanção disciplinar que o partido requerido lhe impôs. Trata-se de discussão acerca da existência de justa causa para desfiliação do requerente, por força de grave discriminação pessoal.

22 “A Justiça Eleitoral não é o ‘juiz natural’ para apreciar questões interna corporis dos partidos, sendo de sua competência tão somente examinar os efeitos daí decorrentes que tenham reflexo sobre o prélio eleitoral” (Mandado de Segurança nº 060074762, relatado no Tribunal Superior Eleitoral pelo Ministro Og Fernandes, acórdão publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 4 de novembro de 2019, Tomo 212).

A rigor, portanto, a (in)observância do devido processo legal no âmbito partidário, incluindo disposições estatutárias e a fundamentação da sanção disciplinar aplicada, constitui apenas um dos elementos probatórios trazidos à baila pelo requerente para caracterizar o cenário de grave discriminação pessoal por ele alegado.

Também não se olvida que a Constituição assegura que nenhuma lesão ou ameaça de lesão escapa ao exame do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV).

Quanto aos aspectos formais do processo administrativo autuado, não se vislumbra grave discriminação somente em razão de a notificação para defesa não ter sido feita pessoalmente nem ser acompanhada de cópia integral dos autos. Afinal, ainda que o estatuto partidário possa não ter sido integralmente observado quanto ao ponto, não deflui de tal ato a perseguição, sendo importante analisar o contexto integral da narrativa inicial.

Primeiramente, cabe observar que, a despeito de o requerido afirmar que o posicionamento cobrado pelas lideranças da grei partidária tenham sido fruto de constante debate entre os filiados do partido, os depoimentos colhidos na fase instrutória não são harmônicos acerca do grau de deliberação sobre a matéria ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional.

As testemunhas e deputados federais André Figueiredo e Darci Pompeo de Matos, arroladas pelo partido requerido, afirmam que a posição da legenda acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 foi continuamente abordada durante o processo legislativo na Câmara dos Deputados, até a sua votação.

Todavia, não há nos autos registros de convocações das reuniões ou a pauta, alegando a requerente que após março não foram realizadas reuniões específicas sobre o tema e que onze dos vinte e oito parlamentares gostariam de debater a posição do partido mas não foram ouvidos, o que reforçar a versão dos fatos defendida na inicial no sentido da não ocorrência de efetiva deliberação intrapartidária sobre a matéria.

Não se olvida que o projeto governista deu ensejo a um número mínimo de manifestações dentro do partido requerido. Em março de 2019, o PDT, por meio de convenção nacional, fechou questão contra a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019.

Amparado na utilização do instituto do fechamento de questão, o partido requerido justifica as punições aplicadas ao requerente salientando ser natural em razão do princípio da unidade partidária.

Os parlamentares punidos dizem que a qualidade dos dois fechamentos de questão na reforma da previdência não foi a mesma. Eles teriam negociado com sucesso mudanças na proposta original. A proposta final, com a qual votaram, era sensivelmente diversa da proposta primitiva que fora rechaçada pelo PDT. Todavia, não foi mantido o nível de debate e diálogo intrapartidário à medida que a proposta evoluiu na Câmara dos Deputados.

No caso dos autos, como já dito, as provas produzidas não retratam a atuação parlamentar da requerente como de franca e sistemática oposição às orientações do partido requerido. Ao revés, percebe-se, sobretudo das provas testemunhais, que a divergência entre as partes se deu após o processo de modificação do projeto governista no âmbito das comissões temáticas da Câmara dos Deputados.

Legítimo que o Partido pretenda marcar posição perante a Sociedade, pontuando sua coloração. Legítimo que o parlamentar aja – em sede de exercício de poder constituinte – considerando a medida da importância da mudança, sua responsabilidade e os compromissos que assume nas negociações dentro do Congresso para obter modificações no texto.

A tramitação da proposta de reforma do governo sofreu, como cediço, inúmeras emendas parlamentares e, ao final do processo de formatação do texto normativo encaminhado para votação pelo Plenário, a nova versão do projeto de emenda constitucional gerou novas percepções sobre sua viabilidade dentro da bancada do partido requerido e de outros.

Não se pode afirmar, portanto, que a fragmentação das posi-

ções da bancada do partido requerido na votação da Reforma da Previdência representou gesto dos parlamentares no sentido de enfraquecer a legenda ou afrontar seu programa ideológico.

É factível assumir, diante das circunstâncias ora ressaltadas, que a complexidade da matéria e pluralidade de alterações sofridas pelo projeto ao longo de sua tramitação foram determinantes para gerar significativo dissenso dentro da bancada do partido demandado.

O ideal de um funcionamento democrático das estruturas partidárias e intrapartidárias demanda dos dirigentes das agremiações políticas inequívoco esforço no sentido de garantir a permeabilidade dos partidos ao debate em seus quadros, de maneira a fomentar genuína *affectio societatis* em derredor das bases valorativas e principiológicas que lastreiam a criação do partido. É campo do constitucional direito de associação.

Entretanto, o trato da questão pela direção do partido requerido no presente feito não se mostra condizente com o aludido ônus deliberativo, denotando, ao revés, repressão do comportamento dos dissidentes com severidade e características suficientes para prejudicar, de modo palpável, a atuação parlamentar e o capital político dos prejudicados junto às estruturas intrapartidárias.

Ao tomar ciência de que a requerente votaria favoravelmente ao texto da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, – ou seja, mesmo antes da prática do “ilícito partidário” – a presidência do partido requerido, em vez de intensificar o processo deliberativo intrapartidário, passou a atacar os parlamentares tidos como dissidentes, conforme diversas manifestações midiáticas da cúpula do partido requerido, exaradas antes mesmo do término da votação da proposição legislativa.

Embora o processo disciplinar instaurado contra o requerente e os demais parlamentares tivesse conclusão prevista para novembro de 2019, o resultado do julgamento político intrapartidário já era bastante previsível.

No ponto, vale colacionar declaração do presidente do partido,

Carlos Lupi sobre eventual expulsão da Deputada, em matéria jornalística juntada aos autos (ID 17648888, pág. 3): “*Estou tentando construir uma saída, mas não posso dar prêmio nem salvo-conduto para quem votou contra uma determinação do partido, aprovada por unanimidade*”.

Depreende-se de tal manifestação na imprensa que a pena a ser aplicada aos dissidentes – é incontroverso o voto da requerente favorável à reforma da previdência – estava previamente definida ou, ao menos, estava descartada a expulsão.

Amparado na utilização do instituto do fechamento de questão, o partido requerido justifica as punições aplicadas asseverando que “*o fato de receber pena provisória no máximo permitido pelo Estatuto (letra j do art. 56), isto é 90 dias de suspensão, não se qualifica, por si só, perseguição pessoal, e muito menos grave*”.

A sanção proclamada anteriormente ao ilícito e ao processo é, sim, geradora de nível elevado de desagregação.

Como se pode observar, a forma como a atuação parlamentar da requerente e demais deputados dissidentes é retratada pela presidência do partido demandado ultrapassa, e muito, as barreiras dialógicas cuja preservação se faz imprescindível para que o convívio político dentro de uma mesma legenda seja viável.

Todavia, no contexto do caso sob exame, a suspensão se converteu em medida mais danosa do que a própria expulsão, uma vez que esta permitiria aos parlamentares imediata migração partidária e consequente restabelecimento de suas atividades na Câmara dos Deputados, ainda que representando agremiação política diversa.

É forçoso reconhecer que a severidade de tratamento adotada pela presidência do partido requerido, somada à aplicação da mais dura penalidade prevista no estatuto da agremiação demandada, consubstanciam cenário no qual uma futura reconciliação entre partido e parlamentar se mostra de todo inverossímil.

Realmente, tal cenário reforça a argumentação da requerente

no sentido de que o processo administrativo e a punição aplicada traduzem “*desproporcionalidade e perseguição*” realizadas por conta de um ato praticado enquanto parlamentar.

Ademais, há transcrições de manifestações do presidente do partido em face da requerente, como: “*a Executiva Nacional abriu o processo disciplinar contra os deputados federais do PDT que votaram contra o povo brasileiro*” e “*votar a favor da reforma da previdência é mais grave ainda que ter apoiado o golpe contra Dilma*” (ID 17644938).

Há ainda manifestação em rede social de Ciro Gomes, figura de central importância do PDT, insinuando “compra de votos” a favor da previdência (ID 17644988).

Em verdade, a repercussão dada ao caso pela imprensa, tachando os dissidentes de “traidores” e “rebeldes”, corroborada pelas manifestações da cúpula do partido (como “*traiu o trabalhismo*” e “quero saber o que ela acha que é [democrático]. É ouvir o Jorge Paulo Lehmann? – ID 17649038) e pela ampla divulgação da suspensão aplicada, traduz prejuízo à imagem dos parlamentares junto a seus eleitores, especialmente da requerida que, pelas matérias jornalísticas sobre o tema, foi escolhida pela imprensa como a face da “dissidência” ou da “traição”.

O requerido, porém, alega que se cuida de efeito natural da não observância da diretriz partidária quanto ao tema. Ainda que se reconheça que o partido demandado empreendeu debate interno sobre a Reforma da Previdência, adotando o entendimento formalizado no retromencionado fechamento de questão, conforme se depreende de depoimento do deputado André Figueiredo, líder do partido na Câmara dos Deputados (a partir de ID 38356138), não se pode elevar tais orientações intrapartidárias ao patamar de mandamentos inquestionáveis pelos parlamentares da legenda.

Nesse diapasão, diversamente do quanto assevera o partido demandado, o fechamento de questão não representa obstáculo intransponível para a liberdade parlamentar, sobretudo em se tratando de atos tipicamente legislativos – especificamente de reforma da própria ordem constitu-

cional –, como no caso vertente.

Em se tratando de temas complexos e sensíveis, com profundo impacto na sociedade, o sancionamento da liberdade parlamentar deve se revestir de cautela, sob pena de promover absoluta e irrefletida identificação entre o vínculo representativo partidário e as decisões impostas pela direção partidária.

Em última instância, o parlamentar deve equacionar sua atividade não apenas em função do imperativo de disciplina partidária, mas também à luz das premissas ideológicas e das causas sociais que perpassam sua relação com o eleitorado que o alçou à condição de agente político.

Essa preocupação se revela ainda mais notável quando a ação parlamentar se volta à função de Legislador Constitucional, que, por seu papel de estruturação do sistema normativo, deve se alinhar, de forma expressiva, com os anseios populares que mobilizam o mandato parlamentar.

A disciplina partidária incidente sobre a função legislativa constitucional deve ser, portanto, especialmente comedida, sob pena de converter o texto constitucional em mero fruto das negociações promovidas na arena do jogo partidário.

Importante frisar que não se trata de excluir a atividade legiferante do escopo de incidência dos mecanismos de disciplina partidária legalmente atribuídos aos partidos políticos.

Entretanto, a adoção de medidas preventivas (como o fechamento de questão) ou repressivas (como a suspensão de atividades parlamentares, destituição de comissões e mesmo extinção de projetos pessoais, como o de *compliance* e o “vamos juntos”, consoante alegado pela requerente em seu depoimento pessoal) não deve “asfixiar” o mandato parlamentar, sobretudo quando envolve a prática de atos tipicamente legislativos e com intuito de promover modificação no sistema constitucional pátrio.

Em situações de tal jaez, é imperioso que tais mecanismos sejam utilizados com parcimônia, de modo que a disciplina partidária se mantenha dentro do prefalado campo da deliberação entre a direção partidária e

seus filiados, mormente numa hipótese em que é incontroverso o fato de que o texto aprovado sofreu substanciais alterações durante o trâmite legislativo, conquanto para o partido tenha permanecido inviável a aprovação da proposta por questões ideológicas.

No caso, é forçoso reconhecer que decorre da própria natureza da impossibilidade de o parlamentar atuar nas comissões para as quais foi anteriormente designado o prejuízo ao exercício do seu mandato. Idêntico raciocínio se aplica quanto à participação em futuras reuniões do partido.

Embora haja controvérsia na instrução probatória acerca da perda ou não da possibilidade de atuação perante as comissões, já que há dúvidas acerca da comunicação formal do partido para exclusão do parlamentar ter surtido efeito, e exista documento a retratar a presença da requerente em comissões após a suspensão, esta nega ter exercido suas plenas atribuições em razão da suspensão determinada pelo partido, tendo sido isolada no âmbito interno.

Ademais, o amplo debate intrapartidário acerca do tema, embora relevante, não é essencial para a caracterização ou não de justa causa para desfiliação. Isso porque a divergência entre as partes quanto à votação da reforma da previdência não pode inviabilizar o mandato, por meio do tolimento de importantes prerrogativas do parlamentar, como participação em comissões e em funções partidárias, gerando prejuízo também à sua base política.

É certo que há muitos precedentes judiciais acerca de fidelidade partidária quando há troca de partido, mas o caso sob análise oportuniza manifestação desta Corte sobre o verdadeiro conceito de fidelidade, relacionado a atitudes ou mesmo voto de parlamentar que se oponha às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária.

Quanto ao tema, a requerente inclusive alega que o candidato do PDT à Presidência da República propunha fazer uma reforma da previdência, o que não foi negado pela agremiação, tendo a requerente participado da modificação da proposta apresentada pelo governo, fazendo-o em contato

com as demandas do partido.

Esse aspecto, por si só, já deveria impor à direção da legenda maior cautela no uso de seus mecanismos de disciplina parlamentar, especialmente porque o suporte fático do feito não retrata prática de infidelidade sistemática por parte da requerente.

Nos moldes do que dispõe a doutrina abalizada²³, a grave discriminação política pessoal do inciso II do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95 *“trata-se de cláusula aberta, na medida em que a nomenclatura adotada possui elevado grau de indeterminação (...) A justificativa exige que a discriminação seja pessoal, motivo pelo qual é insuficiente uma hostilidade genérica, dirigida a um número indeterminado de filiados, que ocorra, v. g., por uma divergência interna de correntes partidárias. É indispensável que a discriminação venha a atingir o filiado de modo direto e pessoal, ainda que tenha eventual repercussão em terceiros”*.

No caso concreto, além dos argumentos já mencionados, entende-se que há pessoalidade na discriminação em razão do tratamento desigual do partido a seus filiados.

De fato, a Senadora Kátia Abreu, também filiada ao PDT, votou, em outubro de 2019, favoravelmente à aprovação da mesma reforma da previdência chancelada pela requerente e por outros deputados federais tidos como dissidentes.

Apesar das mudanças no texto durante a tramitação – argumento não aceito pelo requerido como apto a legitimar a dissidência –, é flagrante a diferença da reação da agremiação nos dois casos.

Perquirir o motivo de não ter a Senadora sido apenas, quebrando a uniformidade de sanções aplicadas em razão de suposto idêntico ilícito, influencia sobremaneira o exame da controvérsia por poder demonstrar a grave discriminação pessoal experimentada pela requerente e, eventualmente, por outros deputados.

O Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do AgRg-RO nº

²³ ZILIO. Rodrigo López. Direito Eleitoral. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p.154.

51783-12/PI, em 11.11.2010, assentou que “*constitui grave discriminação pessoal postura do partido político de oposição ao admoestar um único parlamentar filiado a seus quadros, pela participação em governo da situação, declarando que sua permanência nas fileiras da agremiação é inviável, muito embora outros parlamentares seus, notoriamente, também apoiassem referido governo*”.

Conquanto não se trate de idêntica situação fática, pois outros deputados foram punidos da mesma forma que a requerente, a adoção de comportamento diferente quanto à senadora reforça consideravelmente a tese inicial.

Nesse ponto, aduz o requerido que o “momento político” era diverso e que é possível ainda eventual punição, embora tal não seja factível na visão do Ministério Público em razão do tempo decorrido.

Também houve menção ao fato de a senadora não ter sido eleita pelo partido e à impossibilidade de obtenção de mandato conquistado em eleição majoritária.

O então líder do PDT no Senado, Senador Weverton Rocha, argumentou, em matéria jornalística referenciada na inicial (ID 17710688), que o Senado seria diferente da Câmara dos Deputados, já que os senadores são os “donos” de seus mandatos e podem continuar na Casa mesmo se mudarem de partido. Aduziu ainda que “Kátia é um dos nossos grandes quadros”, dizendo que não vai julgá-la, pois “Quem julga político é o povo”.

Nesse contexto, não foi apresentada razão plausível pela agremiação a justificar a diferenciação de tratamento, o que deve ser interpretado favoravelmente à tese de que houve grave discriminação política pessoal.

Ora, a forma como a direção da grei lidou com a divergência gerada pela votação da Reforma da Previdência coincide com o teor de diversas manifestações midiáticas da presidência do partido requerido, exaradas antes mesmo do término da votação da proposição legislativa, no sentido de que era necessária “atitude cirúrgica” em face dos deputados dissidentes.

De fato, aplicou-se sanção severa somente aos deputados,

que não poderiam “levar” seus mandatos caso insatisfeitos com o partido. Por outro lado, se o “momento político” mudou, por que não perdoar os deputados dissidentes, mantendo a uniformidade de sanção dos parlamentares? A conduta do partido é conseqüência do problema de relação partidária causado diante da ausência de consequência para a agremiação na hipótese de desfiliação de deputado.

Como se pode observar, a forma como a atuação parlamentar do requerente e demais deputados dissidentes foi retratada pela agremiação ultrapassa as barreiras dialógicas cuja preservação se faz imprescindível para que o convívio político dentro de uma mesma legenda seja viável, embora a defesa do partido requerido afirme que a legenda se mantém disposta a restabelecer o diálogo com os parlamentares punidos, razão pela qual se decidiu também não expulsá-los.

Em um contexto no qual a direção partidária, além de impor punição intrapartidária a parlamentar, utiliza-se de meios midiáticos para re-preender a atuação de seus quadros, atingindo a imagem destes junto ao seu eleitorado, as prerrogativas disciplinares do partido se transmutam em mecanismos de grave discriminação pessoal, justificando a quebra do vínculo partidário com manutenção do mandato eletivo sob os auspícios do parlamentar, conforme preleciona o art. 22-A, parágrafo único, II, da Lei dos Partidos Políticos.

Diante do exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pela **procedência** do pedido, **reconhecendo-se a presença de justa causa para desfiliação partidária de Tabata Cláudia Amaral de Pontes**, com base no art. 22-A, parágrafo único, II, da Lei dos Partidos Políticos.

Brasília, 24 de agosto de 2020.



RENATO BRILL DE GÓES
Vice-Procurador-Geral Eleitoral