

## PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA: AFINAL, QUEM OCUPARÁ A CADEIRA VAGA?

Diogo Mendonça Cruvinel  
Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais ( TRE-MG)  
✉ diogocruvinel@yahoo.com.br

**Resumo:** *Este artigo tem como finalidade apontar algumas incongruências entre as decisões do TSE e STF no que diz respeito à diferença de critério para provimento das vagas abertas nos parlamentos em virtude tanto da troca partidária quanto do licenciamento de parlamentar para ocupar cargo fora do legislativo. Será problematizada também a criação de partido novo como justa causa para a infidelidade partidária.*

**Palavras-chave:** *Infidelidade partidária; suplente; partido; coligação; criação de partido novo; justa causa.*

**Abstract:** *This article aims to point the incongruence between decisions of TSE and STF that have been using different criteria to fill vacancies at parliaments caused by judicial decisions about party migration and also incumbent's license to assume office outside the legislative house. It will also be questioned the creation of new political party as just cause to party migration.*

**Keywords:** *Partidary infidelity, substitute incumbent, political party, colligation, creation of a new political party, just cause.*

A discussão acerca da fidelidade partidária não é nova, mas voltou à tona por constituir um dos temas questionados no pacote da reforma política reivindicada pelas recentes manifestações que tomaram as ruas das principais cidades do país em 2013. A relevância da discussão ganhou contornos ainda mais evidentes em virtude do registro definitivo, perante o TSE, de dois novos partidos políticos<sup>16</sup>, uma vez que um dos fatos tidos como justa causa para possibilitar a migração de candidato eleito para outra legenda sem a perda de seu mandato envolve justamente a criação de partido novo.

---

<sup>16</sup> Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SDD).

Neste breve ensaio serão apresentados alguns dos principais questionamentos que envolvem a forma como o instituto retornou, por vias transversas, ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como possíveis incongruências contidas em algumas decisões do TSE e STF sobre o tema. Para tanto, serão utilizados como pano de fundo os casos em que as vacâncias de cadeiras no parlamento, decorrentes da perda de mandato por parlamentar trãnsfuga ou da licença para assumir cargo em outro órgão (ministérios e secretarias, por exemplo), são supridas de maneiras diferentes, atribuindo-se a cadeira vaga ora ao suplente do partido, ora ao suplente da coligação. Será abordado, por fim, o caso em que um candidato eleito migra para partido recém-criado, esteja esse partido com o registro definitivo ou apenas provisório perante o TSE, e suas possíveis consequências.

A fidelidade partidária tornou-se obrigatória no Brasil em 1969, por meio da Emenda Constitucional nº 01/69, que, ao editar o novo texto da então vigente Constituição de 1967, acrescentou a regra em seu artigo 152, parágrafo único<sup>17</sup>. O texto desse dispositivo veio a ser posteriormente alterado, em 1978, pela Emenda Constitucional nº 11/78, que, embora tenha mantido a perda de mandato como punição à infidelidade partidária, criou a exceção pela qual o parlamentar se manteria no cargo caso migrasse para partido no qual tivesse participado, como fundador, de sua constituição. De acordo com a regra vigente à época, portanto, um deputado que deixasse o partido sob cuja legenda fora eleito perderia o seu mandato, assegurado o direito à ampla defesa em processo a ser decidido pela Justiça Eleitoral e, em seguida, declarado pela Mesa da Câmara. Essa regra vigorou até 1985, ocasião na qual foi promulgada a EC nº 25/85, que instituiu o voto direto para presidente da República, revogou o § 5º do mencionado artigo 152 da

---

<sup>17</sup> EC 01/69 – “Art. 152 (...), Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes 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, assegurado o direito de ampla defesa”.

Constituição de 1967 (cuja redação havia sido dada pela EC 01/69 e alterada pela EC nº 11/78), e pôs fim à possibilidade de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

Em agosto de 2007, sem que houvesse qualquer inovação legislativa produzida pelo Congresso Nacional, foi editada pelo TSE a Resolução nº 22.526/2007, a partir da resposta positiva do órgão à Consulta nº 1.398, formulada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), por meio da qual novamente se fixou o entendimento de que “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”. Em outubro do mesmo ano foi publicada, também pelo TSE, a Resolução nº 22.610/2007, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo nesses casos, bem como de justificação de desfiliação partidária.

Antes de discutir o mérito da questão envolvendo o impacto no sistema de democracia representativa provocado pelas sucessivas mudanças de partido por parte dos candidatos eleitos, necessário destacar a mudança na postura da mais alta Corte Eleitoral em relação a assuntos partidários. Até então, os ministros do TSE mantinham certo distanciamento das questões envolvendo partidos políticos e seus filiados, sob a justificativa de se tratar de matéria *interna corporis* e, portanto, não sujeita à análise pela Justiça Eleitoral<sup>18</sup>.

As mencionadas resoluções sobre fidelidade partidária não só marcaram uma significativa virada na postura do TSE em relação ao tema, mas também acentuaram uma postura notadamente ativista, sobretudo por configurar o alargamento, por iniciativa própria, do rol de matérias incluídas sob a jurisdição eleitoral (GOMES, 2012) e, ainda, por definir que as regras criadas por esse órgão do Poder Judiciário seriam aplicadas a eventos ocorridos antes de sua publicação, em manifesta contradição ao princípio constitucional da irretroatividade. Isso

---

<sup>18</sup> TSE – Consulta 1.236. Relator Ministro Gerardo Grossi – julgamento em 09/05/2006.

porque na própria Resolução nº 22.610/2007, datada de 25 de outubro de 2007, foi consignado que sua aplicação incidiria sobre as desfiliações consumadas após 27 de março daquele ano, em relação aos mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 de outubro do mesmo ano, em relação aos eleitos pelo sistema majoritário.

Outras críticas direcionadas a aspectos formais envolvendo o retorno da fidelidade partidária dizem respeito ao fato de o acórdão que respondeu à consulta ter sido lastreado em princípios e normas não constantes de maneira expressa na legislação – ao argumento de tratar-se de uma nova hermenêutica pós-positivista, para respaldar a decisão que rompeu com o entendimento jurisprudencial até então adotado –, bem como à possível ilegitimidade da Justiça Eleitoral para criar, por meio de resolução, nova hipótese de perda de cargo eletivo não contemplada no ordenamento jurídico. Zilio (2012), por exemplo, constata que, pela atual arquitetura legislativa brasileira, a perda do mandato parlamentar infiel é mais uma questão atrelada ao princípio da moralidade do que uma solução sob o pálio do princípio da legalidade, notadamente em face da ausência de previsão normativa específica, da adoção do sistema proporcional misto, da afetação do princípio da igualdade de voto, da transitoriedade da coligação e do eloquente silêncio do legislador constitucional.

Se, por um lado, os meios pelos quais foram instituídas as alterações mais recentes nas regras sobre fidelidade partidária no Brasil ensejaram diversas críticas, o mesmo não se pode dizer acerca de seu conteúdo, merecedor de muitos encômios. Conforme bem registrado por Melo (2004), com a aprovação da Emenda Constitucional nº 25/85, que, entre outras coisas, aboliu o instituto da fidelidade partidária, a mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil. O autor aponta que, em média, 29% dos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados mudaram de partido entre 1985 e 2002, o que tornava a

composição da Câmara no final de cada legislatura bastante diferente daquelas percebidas no início.

O cálculo dos quocientes partidário e eleitoral, nos termos do sistema proporcional atualmente vigente no Brasil, é feito com base no resultado das eleições, de forma que a migração de um candidato para outro partido após o pleito inevitavelmente cria um descompasso entre a realidade e o resultado desse cálculo, diminuindo a representação do partido ou coligação pelo qual o candidato se elegeu (muitas vezes graças ao próprio voto de legenda). Assim, a representatividade do partido ou coligação no parlamento, na prática, deixa de corresponder à escolha dos eleitores, manifestada pelo voto. Ressalte-se que a legislação eleitoral atualmente em vigor não veda a possibilidade de troca de partido pelos parlamentares, mesmo depois de eleitos. Entretanto, nesses casos é facultado ao partido abandonado, bem como ao Ministério Público ou a terceiros legitimamente interessados, solicitar perante a Justiça Eleitoral a desconstituição do mandato eletivo do mandatário infiel (Resolução-TSE nº 22.610/2007, art. 1º, § 2º).

Sobre a filiação partidária, a única restrição de natureza jurídica que efetivamente implica o impedimento à candidatura se dá em relação à necessidade de o candidato comprovar sua filiação ao partido pelo qual irá concorrer às eleições por, no mínimo, um ano antes do pleito. Trata-se de uma condição de elegibilidade imposta pela Constituição<sup>19</sup> e regulamentada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos<sup>20</sup> e pela Lei das Eleições<sup>21</sup>. Sob a ótica apenas das condições de elegibilidade – sem considerar, portanto, a regra da fidelidade partidária –, uma vez realizada a votação, ficam os candidatos novamente liberados para trocar de partido até um ano antes do próximo pleito ao qual eventualmente desejarem concorrer.

---

<sup>19</sup> “Art. 14 (...), § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária”.

<sup>20</sup> Lei nº 9.096/95. “Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

<sup>21</sup> Lei nº 9.504/97. “Art. 9º. Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.

A Justiça Eleitoral já foi por diversas vezes demandada a se manifestar sobre o tema, que, por esbarrar em questões constitucionais, acabou batendo também às portas do Supremo Tribunal Federal. Já em 1989, ou seja, no ano seguinte à promulgação da atual Constituição da República, o STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 20.927-5, acolheu a tese de que o candidato eleito poderia não só contrariar as determinações do partido pelo qual se elegeu, mas, inclusive, abandoná-lo, sem que lhe fosse imposta a perda do seu mandato.

Em agosto de 2007, contudo, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder positivamente à mencionada Consulta nº 1.398, decidiu que o mandato não pertenceria ao candidato, pois o vínculo mantido com o partido pelo qual se registrou e disputou uma eleição “é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do partido político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária”, nos termos do voto do Ministro Cesar Asfor Rocha, relator do processo. Embora essa decisão tenha sido relativa à eleição de um candidato ao cargo proporcional, o TSE respondeu, em outubro do mesmo ano, à Consulta nº 1.407, ocasião na qual manteve o entendimento de que a fidelidade partidária deveria ser observada também nos casos envolvendo candidatos eleitos para os cargos majoritários. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal corroborou o entendimento do TSE, decidindo pela constitucionalidade<sup>22</sup> da Resolução TSE nº 22.610/07 e, portanto, que a infidelidade partidária poderia gerar a perda do mandato eletivo.

Na decisão que assentou o entendimento de que o parlamentar trânsfuga ficaria sujeito à perda de seu mandato eletivo, a Corte Eleitoral manifestou-se no sentido de que a vaga criada pelo afastamento do parlamentar deveria ser ocupada pelo suplente do próprio partido político que o elegeu. Em 2011, o STF, por sua vez, sob o fundamento de uma suposta coerência com decisões anteriores, decidiu

---

<sup>22</sup> STF – ADI nº 3.999. Relator Ministro Joaquim Barbosa – julgamento em 12/11/2008; ADI nº 4.086. Relator Ministro Joaquim Barbosa – julgamento em 12/11/2008. Informativo nº 528 STF.

liminarmente<sup>23</sup> nos Mandados de Segurança números 30.260 e 30.272 que, caso um parlamentar eleito se licenciasse após ser nomeado para cargo fora da Casa Legislativa, deveria ser empossado em seu lugar também o suplente do partido, em detrimento do suplente da coligação. Entretanto, essa decisão, contrária ao que vinha sendo praticado pelas mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado, bem como das assembleias legislativas e câmaras municipais, foi posteriormente modificada, por maioria de votos (10 a 1)<sup>24</sup>, após o julgamento de mérito dos mencionados *writs*, restabelecendo o entendimento de que, em situações como essas, deve ser empossado o suplente da coligação.

Os dois casos supracitados apresentam uma diferença essencial: no primeiro, o mandatário se desfilia do partido pelo qual foi eleito com a intenção de continuar exercendo seu mandato sob o abrigo de outra legenda. No segundo, o candidato, após eleito, mantém-se filiado ao mesmo partido pelo qual se elegeu, licenciando-se, contudo, do cargo de parlamentar para assumir compromisso fora da casa legislativa. Nos dois casos, entretanto, há a vacância da cadeira e a necessidade de se preencher a vaga por meio de algum critério.

O STF fundamentou sua decisão na própria regra de distribuição de cadeiras utilizada para o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, que considera as coligações como se fossem um único partido. O debate mais relevante registrado no acórdão proferido pelo TSE, por sua vez, foi estabelecido na dúvida sobre a quem pertenceria o mandato e, daí, surgiu a dicotomia *partido x candidato*. Ou seja, o mandato somente poderia pertencer a um ou ao outro. Ocorre que, ao concentrar o debate apenas nesses dois elementos, desconsiderou-se o suplente da coligação como um possível ator a exercer o papel de substituto do parlamentar trânsfuga, o que tornou falsa a dicotomia estabelecida pelos Ministros do TSE e determinou a escolha do suplente do partido como o substituto do parlamentar afastado.

---

<sup>23</sup> Liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia.

<sup>24</sup> Vencido o Ministro Marco Aurélio.

O precedente instaurado pela Corte Eleitoral mais alta, no entanto, não foi seguido em sua integralidade pelos Tribunais Regionais Eleitorais. Pelo menos não desde o início. O Regional baiano, por exemplo, chegou a declarar incidentalmente, em alguns processos<sup>25</sup>, a inconstitucionalidade formal da Resolução TSE nº 22.610/07, não considerando possível a perda de mandato em decorrência de infidelidade partidária. Tais decisões, contudo, foram invariavelmente revertidas após recursos ao TSE e, com a manifestação do STF pela constitucionalidade da Resolução, a Corte baiana alterou seu entendimento.

O Regional mineiro, por sua vez, seguiu desde o início o caminho trilhado pelo Superior, no sentido de decidir pela perda do cargo do parlamentar trânsfuga. Entretanto, nos primeiros julgados, os juízes preferiam não se manifestar em relação ao suplente que deveria ser empossado, limitando-se a declarar a perda do cargo ocupado pelo parlamentar trânsfuga. O fundamento era de que a competência para decidir quem empossar pertencia ao presidente da respectiva Casa Legislativa, cabendo ao eventual prejudicado reclamar seu pretense direito pela via adequada (sem dizer qual seria essa via) e que a função jurisdicional da Corte se encerraria com a publicação do acórdão que declara a perda do mandato<sup>26</sup>.

Algum tempo depois, entretanto, os membros da Corte mineira passaram a proferir suas decisões no sentido de que caberia ao suplente do partido ocupar a vaga aberta<sup>27</sup>, nos termos dos precedentes do TSE. Entretanto, a partir de decisões recentes, passaram a adotar o entendimento de que os fundamentos utilizados pelo STF para atribuir ao suplente da coligação a vaga aberta por parlamentar licenciado para ocupar cargo político em outro órgão poderiam ser utilizados também nos casos em que a vaga era aberta por parlamentar trânsfuga. Seguindo essa linha de raciocínio, a Corte mineira alterou seu entendimento, foi além e ainda passou a não

---

<sup>25</sup> Por exemplo, TRE-BA: PROC nº 735 - Iaçú/BA; PROC nº 627 - Taperoá/BA; AIME nº 738 - Salvador/BA.

<sup>26</sup> Por exemplo, TRE-MG: PET 74 - Lagoa Santa/MG.

<sup>27</sup> Por exemplo, TRE-MG: PET 257 - Belo Horizonte/MG.



considerar caso de infidelidade o fato de parlamentar migrar para partido pertencente à mesma coligação da legenda pela qual tivesse sido eleito, uma vez que o quociente eleitoral é calculado de maneira a equiparar as coligações aos partidos que concorrem isoladamente<sup>28</sup>. O mais curioso é que, em relação a essa hipótese, existe disposição expressa do TSE em sentido contrário, proferida na Consulta nº 1439/DF e consubstanciada na Resolução TSE nº 22.580/07<sup>29</sup>.

Outra questão polêmica envolvendo a migração de candidatos eleitos para outras legendas diz respeito à criação de novos partidos. Isso porque a Resolução TSE nº 22.610/07 coloca esse fato como uma das hipóteses de justa causa para a migração partidária e, assim, não poderia o partido abandonado pleitear a vaga do filiado trânsfuga. Embora esteja tramitando no STF uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade<sup>30</sup> contra essa regra, já tendo havido, inclusive, parecer favorável do Procurador-Geral da República, até o momento não houve decisão definitiva, permanecendo vigente a justa causa quando a migração for feita para partido novo.

O problema se torna atual e relevante, sobretudo tendo em vista que há, atualmente, no Brasil, 32 partidos políticos com registro definitivo perante o TSE, dos quais 2 foram deferidos nas últimas semanas, além de aproximadamente outras 25 legendas em processo de formação. Ocorre que muitas vezes o novo partido conta, para sua criação, com o apoio de colaboradores filiados a partidos já existentes – e, por vezes, até mesmo eleitos por esses partidos –, o que inevitavelmente gera constrangimentos internos pelo fato de um filiado estar, na prática, trabalhando contra os interesses da agremiação à qual está vinculado. Embora essa situação configure uma verdadeira infidelidade “de fato”, não há regra

---

<sup>28</sup> Por exemplo, TRE-MG: PET 113073 – Iturama/MG; PET 93236 – Pains/MG; PET 115589 – Papagaios/MG; PET 118961 – Pequeri/MG; PET 88040 – Oriente de Minas/MG; PET 75657 – São João do Manteninha/MG; PET 118961 – Iturama/MG.

<sup>29</sup> “(...) Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito”. Relator Ministro Caputo Bastos. DJ 24.09.2007.

<sup>30</sup> ADI 4.583/DF.

específica que determine a perda do mandato desse filiado, uma vez que, formalmente, ele ainda seja representante da legenda pela qual se elegeu (COSTA, 2012).

O TSE já se manifestou a respeito da situação, assentando que a criação de partido novo só ocorre com o registro definitivo de seu estatuto, momento a partir do qual está apto a registrar filiados. Assim, a participação de filiados a outros partidos, como apoiadores ou mesmo como fundadores de legenda nova, não caracteriza a infidelidade partidária em virtude de essa participação ocorrer somente no que diz respeito a atos intermediários da criação do novo partido, sendo necessária, portanto, a efetiva desfiliação para que se configure a infidelidade<sup>31</sup>. A Corte Eleitoral máxima, por meio de importante construção jurisprudencial, consignou, ainda, que, para a configuração de justa causa, tem-se como prazo razoável o de 30 dias, contados da criação do partido novo, para que os mandatários migrem para a nova legenda sem perderem suas vagas<sup>32</sup>.

Outra questão polêmica diz respeito ao parlamentar que troca o partido pelo qual foi eleito por partido novo, mas que, em momento posterior, migra para terceira legenda, já existente há mais tempo. Sobre a migração para partido novo, não há dúvida de que seja permitida, uma vez que a Resolução nº 22.610/07 é expressa no sentido de sua possibilidade sem que isso configure infidelidade. Ocorre que, nesse caso, o mandatário estará utilizando o partido novo apenas como “ponte” para transferir-se a legenda para qual não poderia ir diretamente. O problema se estabelece em virtude tanto da legitimidade ativa para a proposição das demandas quanto pelos prazos fixados para o questionamento. A mencionada resolução determina que o partido abandonado tenha 30 dias para requerer a vaga do parlamentar que o abandonou. Caso esse prazo transcorra sem manifestação do

---

<sup>31</sup> TSE – Petição 3019 – Relator Ministro Aldir Passarinho – julgamento em 25/08/2010.

<sup>32</sup> TSE – Consulta nº 75535 – Relatora Ministra Nancy Andrighi – julgamento em 02/06/2011.

partido, poderá fazê-lo quem tenha interesse jurídico (suplente) ou o Ministério Público.

O partido novo não poderá pleitear perante a Justiça Eleitoral a vaga do seu ex-filiado em virtude da mudança para a terceira legenda, uma vez que o mandatário não foi eleito por essa legenda, e sim pela anterior. O primeiro partido estará igualmente impedido de pleitear a vaga, pois, ao utilizar como fundamento a migração do filiado para o partido novo, incorrerá no permissivo expresso da resolução. O pleito do primeiro partido em relação ao terceiro só poderia ocorrer, em tese, caso a segunda migração ocorra no prazo de 30 dias após a primeira.

Como a resolução é silente sobre o tema e considerando que as situações excepcionais devem ser tratadas de forma excepcional, bem como o fato de haver possibilidade de ocorrência de fraude pelo mandatário, a solução para esse problema, a nosso ver, seria conceder os prazos supramencionados contando-os a partir da filiação do trãnsfuga ao terceiro partido, para que se dê oportunidade de o partido abandonado ou os demais legitimados ativos comprovarem a infidelidade capaz de ocasionar a perda do mandato, tal como ocorreria caso o mandatário tivesse migrado do partido pelo qual se elegeu diretamente para a terceira legenda.

## Referências

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Adriano Soares. *Fidelidade partidária, criação de novo partido e perda de mandato eletivo*. Direito Eleitoral. 2012. Disponível em: <<http://adrianosoaresdacosta.blogspot.com.br/2012/01/fidelidade-partidaria-criacao-de-novo.html>>. Blog. Acesso em: 01 jan. 2013.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.