

Revista Jurídica

VERBA LEGIS

2013

DA LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DOS PARTIDOS PARA PROPOR A AÇÃO DE PERDA DE MANDATO DE INFIEL

Dyogo Crosara¹

Atualmente, não se discute que os mandatos eletivos pertencem aos partidos políticos e não aos mandatários eleitos. Assim, desde o julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a regra de fidelidade partidária é *“um corolário jurídico lógico e necessário do sistema constitucional positivado”*. (MS 26.604, rel. Min. Cármen Lúcia)

Não há dúvida de que o mandato pertence sempre ao partido, sendo que *“a permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo”*².

Disciplinando o tema, a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.610 regulamentou o processo de perda de cargo eletivo daquele que se desfilou da legenda partidária em que concorreu e se elegeu. Porém, desde a edição dessa norma, passou-se a discutir a legitimidade ativa para ajuizar tais ações.

Tal Resolução prevê em seu artigo inicial que o partido, detentor do mandato é o primeiro legitimado para ação, facultando

a legitimidade *“quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral”*³.

Adotando o entendimento de boa parte da doutrina eleitoral, verifica-se que a criação de colegitimados para o ajuizamento da ação por perda de mandato representa um claro contrassenso com a ideia original na norma.

Ora, se o mandato eletivo pertence ao partido, não é possível se imaginar que outras pessoas venham a juízo defender um interesse que é apenas do partido. Se o partido abre mão do seu direito ou não tem interesse na permanência de um filiado, não pode um suplente ou mesmo o Ministério Público requerer em juízo algo que, juridicamente, só beneficia a legenda.

O art. 6º do Código de Processo Civil Pátrio é claro ao prever que *“ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”*. Assim, se o direito ofendido com a desfiliação injustificada é do partido, e essa titularidade é exclusiva pela decisão do c. STF sobre o tema, não pode terceiro buscar em juízo a defesa de seus interesses.

Quando analisamos a questão da legitimidade do suplente, temos que ele não possui direito ao mandato, sendo que o *“suplente possui mera expectativa de direito porquanto não possui mandato, assim, não pode desistir ou renunciar a algo que ele não detém”*⁴.

¹ Advogado, Conselheiro Estadual da OAB/GO e Diretor Adjunto da Escola Superior da Advocacia de Goiás.

² STF - MS 26602, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008.

³ Art. 1º, §2º, da Resolução TSE 22.610/2007, republicada por determinação do art. 2º da Resolução nº 22.733, em 11 de março de 2008.

⁴ TRE-GO - AGRAVO REGIMENTAL nº 137765, Acórdão nº 11707 de 24/01/2012, Relator(a) LEONARDO BUISSA FREITAS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 015, Tomo 1, Data 30/1/2012, Página 3.

Se o partido concorda com a saída do titular do mandato é evidente que ele dispôs de algo que é seu, tendo agido de acordo com os interesses da legenda, criando ao suplente apenas um interesse fático, mas, jamais, um interesse jurídico que o torne legitimado para ajuizar a ação.

Já o Ministério Público, sem embargo da importância constitucional que possui, verifica-se que ele não pode defender interesses disponíveis dos partidos políticos. O direito ao mandato pode ser renunciado pela legenda, que pode expulsar um filiado ou mesmo anuir com sua saída.

Assim, se o direito é passível de ser objeto de renúncia, ele se torna disponível, não se tratando, assim, de um interesse público primário, mas sim, de um interesse público secundário que afasta a legitimidade do MP para atuar na questão. Em vários julgados do c. Superior Tribunal de Justiça, tal questão vem sendo enfrentada e aquela Corte tem assim decidido:

1. *A legitimidade ativa do Ministério Público, em ação civil pública, está adstrita à defesa de interesses individuais indisponíveis, salvo quando oriundos de relação de consumo.*

(...)

3. *O reajuste pretendido é direito patrimonial disponível, passível de sofrer renúncia pelo titular, razão pela qual está demonstrada a ilegitimidade do Ministério Público para a tutela do direito vindicado.*

4. *Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1012968/SP, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 19/02/2009, DJe 06/04/2009)*

Logo, em regra o MPE não tem legitimidade para propor tais ações, visto que

estaria em juízo defendendo direito de pessoa jurídica que pode renunciar a tal direito, tornando-o disponível.

Evidente que a legitimidade do Ministério Público passará a existir quando verificada fraude ou qualquer vício de forma ou vontade na saída do mandatário da legenda. Neste caso, surgirá o interesse público de se defender a moralidade e probidade administrativa, restringindo-se a essas situações o interesse do MPE.

Ressalte-se que o c. TSE já possui tal entendimento desde o julgamento da Consulta 1720, onde a Corte decidiu que *“acordos ou deliberações de qualquer esfera partidária não tem o condão de afastar as consequências impostas pela Resolução-TSE nº 22.610/2007, considerando a pluralidade de interessados habilitados a ingressar com o pedido de decretação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária”*⁵.

Veja que o c. TSE, bem como as Cortes Eleitorais Regionais em vários casos já vem implicitamente aplicando o entendimento de que o partido tem disponibilidade do mandato de seus filiados, definindo que não perderá o mandato aquele que se desligar da legenda após processo de expulsão ou mesmo com a anuência da Direção da Agremiação Partidária.

Em importante julgado sobre o tema, o e. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, assim decidiu:

PETIÇÃO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. § 1º DO ART. 1º DA RES.

5 TSE - Consulta nº 1720, Resolução nº 23148 de 24/09/2009, Relator(a) Min. FERNANDO GONÇALVES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 197, Data 16/10/2009, Página 28.

TSE N. 22.610. IMPROCEDÊNCIA.

1. *Havendo anuência do partido quanto à desfiliação partidária do requerente não há se falar em infidelidade partidária, reconhecendo-se a justa causa para desfiliação pela Justiça Eleitoral, conforme jurisprudência do TSE.*

2. *Improcedência. (REQUERIMENTO n° 131185, Acórdão n° 11920 de 18/06/2012, Relator(a) MARCO ANTÔNIO CALDAS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 108, Tomo 1, Data 21/06/2012, Página 03)*

Assim, o entendimento pacificado de nossa jurisprudência é de que “*autorizada a desfiliação pelo próprio partido político, não há falar em ato de infidelidade partidária a ensejar a perda de cargo eletivo*”⁶.

No mesmo sentido, o entendimento de nossas Cortes Eleitorais quando verificada a expulsão, sendo que o “TSE tem decidido que se afigura incabível a propositura de ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária se o partido expulsa o mandatário da legenda, pois a questão alusiva à infidelidade partidária envolve o desligamento voluntário da agremiação”⁷.

Ressalto a existência de posições contrárias adotada pelo c. TSE, sendo que, em artigo sobre o tema, Gabriela Rollemberg assim se posicionou:

6 TSE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n° 67303, Acórdão de 27/11/2012, Relator(a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 243, Data 19/12/2012, Página 206.

7 TSE - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n° 20556, Acórdão de 09/10/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 205, Data 23/10/2012, Página 3.

A quebra do compromisso firmado na eleição pelo representante justifica o cancelamento de sua filiação, e implica na sua desqualificação para permanecer no exercício do mandato eletivo, o que possibilita o requerimento formulado pelo partido político, mesmo quando se trata de expulsão.

Em síntese, o representante que tem a sua filiação cancelada em decorrência da expulsão é destituído da capacidade de representar os eleitores adeptos da corrente de pensamento defendida pelo partido. Por essa razão, a agremiação tem o direito de requerer a reestabilização da representatividade popular no parlamento. (...)

É certo que o enfrentamento dessas questões tem se constituído em um grande desafio para a Justiça Eleitoral, que teve de ingressar em questões políticas e intra-partidárias que sempre foram alheias à sua competência.

No entanto, preocupa a leitura superficial que tem sido feita da decisão do Supremo Tribunal Federal, que tem levado apenas à aplicação pura e simples do texto da Resolução TSE n° 22.610/2007, sem analisar a verdadeira finalidade do princípio constitucional da fidelidade, o que tem levado ao cometimento de equívocos na análise dos casos concretos.

Por essa razão, se faz necessária uma reflexão, uma análise crítica do que tem sido decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral quanto à questão da expulsão, e de quais os reflexos dessas decisões no alcance do objetivo da fidelidade partidária, ou seja, na preservação da representatividade do eleitor, da “vontade política expressada pelo eleitor no momento do voto”. [26]

Caso a Justiça Eleitoral se aprofunde na análise dos casos concretos, verificando minuciosamente qual o verdadeiro

pacto firmado entre eleitor-partido-representante no momento da eleição, observando que o verdadeiro sentido da fidelidade é o respeito à manifestação do eleitor, tem-se a possibilidade de resgatar a verdadeira essência do sistema partidário brasileiro.

O certo é que o reconhecimento de que a expulsão pode resultar na perda do mandato eletivo, a partir das balizas definidas pelo Supremo Tribunal Federal, resgata a concepção de que se trata mais de uma fidelidade ao eleitor do que propriamente ao partido político.⁸

Porém, tal entendimento não tem sido adotado pelo c. TSE, que tem repetido que a ação prevista pela Res. TSE 22.610 não se aplica em caso de expulsão.

Dito isso, conclui-se que, se o partido pode autorizar a saída ou expulsar o filiado e ele não perde o mandato eletivo, é evidente que a jurisprudência já consagra a disponibilidade do direito à legenda, o que reforça ainda mais a ideia de que apenas ela tem legitimidade para propor a ação com vistas à perda do mandato eletivo.

O cenário das disputas políticas envolve situações concretas que fogem ao alcance de qualquer norma jurídica, o que não possibilita às Cortes Eleitorais imiscuir-se numa deliberação partidária.

Em várias situações, não é o mandatário que quer sair da legenda, mas sim, é a legenda que busca a saída do “filiado problema”. Durante o cotidiano político, nos deparamos

com brigas enormes de filiados com dirigentes de legendas, cujo desejo maior é o desligamento do filiado. Porém, como em várias situações, tais discussões são veladas, não há anteparo fático que justifique uma ação de declaração de justa causa.

Nesses casos, não se pode admitir que suplentes ou mesmo o Ministério Público substituam a vontade do partido e ingressem com a ação a fim de decretar a perda do mandato. Se o partido não quer a permanência do filiado e o mandato a ele pertence, apenas a legenda tem legitimidade para propor a medida visando a perda do mandato, posto que o interesse é apenas da agremiação partidária.

A fim de sanar tal equívoco, correto o c. TSE ao apontar pela alteração da Res. TSE 22.610, com a retirada da legitimidade dos suplentes e do Ministério Público para proporem tal medida. Essa alteração normativa, discutida no PA 1028-87/DF, cujo Relator originário é o Min. Arnaldo Versiani, condiz com uma realidade fática já adotada por várias Cortes Eleitorais.

Em artigo recente, o Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, Dr. André de Carvalho Ramos, criticou a mudança em discussão no TSE, sob a alegação de que “*caso a proposta seja aprovada, a fidelidade partidária passaria de ‘corolário’ do sistema constitucional, regra necessária à soberania popular e a proibição do sistema político, a ser mera faculdade dos partidos, assim transformados em detentores absolutos do mandato popular, para dele dispor ao sabor das conveniências*”⁹.

8 ROLEMBERG, Gabriela. A expulsão como causa de pedir da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. Extraído de <http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria>.

9 RAMOS, André de Carvalho. Fidelidade partidária é assunto de interesse público. Extraído de: <http://otaviodequeiroga.blogspot.com.br/2012/11/fidelidade-partidaria-e-assunto-de.html>.

Acredito ser equivocado tal entendimento. Como aqui defendido, concluir que o mandato é do partido e a ele cabe a defesa de seu interesse significa apenas respaldar aquilo que o c. STF decidiu nos Mandados de Segurança que se tornaram *leading case* sobre o tema. Ademais, em caso de conluio ou de vício de vontade nascerá o interesse público que permitirá ao Ministério Público ajuizar tais ações.

Dessa forma, necessária a reforma da Resolução TSE nº 22.610, para excluir a legitimidade ativa dos suplentes e do Ministério Público para ajuizarem ações destinadas à perda de mandato daqueles que praticarem a chamada infidelidade partidária. Frise-se ou ressalte-se que, apenas nos casos especiais aqui abordados, onde será obrigatória uma análise prévia da excepcionalidade, é que poderá o Ministério Público Eleitoral intentar tais ações.

Alterar a Resolução significa corrigir um erro da redação original da citada norma que permitiu que terceiros defendessem em juízo um interesse que é exclusivo dos partidos políticos, algo que não pode ser admitido. Se o mandato é do partido, compete a ele agir em casos de infidelidade partidária, caso lhe convenha, em defesa de uma prerrogativa que é unicamente sua.