



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

QUESTÃO DE ORDEM NA PETIÇÃO Nº 566-18.2015.6.00.0000 –
CLASSE 24 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Requerente: Wellington Rodrigues Fragoso

Advogado: Sidney Sá das Neves – OAB: 19033/BA

Requerido: João Henrique Holanda Caldas

Advogados: Rafael de Alencar Araripe Carneiro – OAB: 25120/DF e outro

Litisconsorte passivo: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional

Advogados: Luiz Philipe Vieira de Mello Neto – OAB: 155620/MG e outro

ELEIÇÕES 2014. PETIÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. SUPLENTE DA COLIGAÇÃO. ILEGITIMIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

1. O suplente da coligação – que não seja do partido do infiel – não tem legitimidade para o ajuizamento de ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa.
2. As coligações partidárias constituem pessoas jurídicas *pro tempore*, cuja formação e existência estão delimitadas a determinada eleição, desfazendo-se logo que encerrado o pleito. Logo, não há que se falar em representatividade da coligação no Parlamento, pois o que subsiste é tão somente o partido isoladamente considerado (e não uma espécie de superpartido), que, por intermédio de sua bancada dá voz política ao seu componente ideológico.
3. A Justiça Eleitoral, ao restituir o mandato ao partido, não o faz como uma forma de penalizar o infiel, mas, sim, porque à legenda é reconhecido o direito de continuar ocupando o mesmo espaço no Parlamento, até o término da legislatura, momento em que a casa naturalmente se renova. Dita prerrogativa é exclusiva da agremiação e é incomunicável com os demais partidos componentes da coligação, pois não se pode pretender devolver a estes o que, de fato e de direito, nunca tiveram.

4. Questão de ordem acolhida, para reconhecer a ilegitimidade do requerente e extinguir o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em acolher a questão de ordem, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do requerente e, por conseguinte, extinguir o processo, sem resolução do mérito, com base no art. 485, inciso VI, do CPC/2015, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 9 de agosto de 2016.


MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária ajuizada por Wellington Rodrigues Fragoso, sem filiação, contra João Henrique Holanda Caldas, deputado federal, atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), legenda que figura, nestes autos, como litisconsorte passivo necessário.

Sustenta o autor que o requerido foi eleito para o cargo de deputado federal pela Coligação Junto com o Povo pela Melhoria de Alagoas 1 (PPS/PP/PSDC/PRP/PR/PSL/PSB/DEM/SD), a partir de sua filiação ao Solidariedade (SD), agremiação da qual acabou se desvinculando em 2.10.2015.

Afirma ser suplente da referida coligação, embora atualmente sem filiação, ressaltando que o Solidariedade não teria, ele próprio, suplente. Daí o seu entendimento de figurar como legitimado para a propositura deste feito.

Nesse ponto, anota, *in verbis*:

Clarifique-se que o ora autor, por ser Policial Militar, não pode se filiar a qualquer partido, mas pode concorrer e ser eleito, e, no momento da diplomação, pode assumir o cargo. Esse foi o entendimento posto por este TSE conforme resposta a consulta que resultou na Resolução 21.787/2004 [...] (fl. 4).

E prossegue alegando não haver na Res.-TSE nº 22.610/2007 proibição expressa de se ajuizar demanda dependente da principal.

Sustenta que a justa causa para a desfiliação partidária do requerido não restou configurada e, desse modo, defende o direito do SD de reaver o mandato de deputado federal, bem como o preenchimento dessa vaga com um suplente que concorreu pela coligação da qual fez parte.

Ao final, pede a procedência da ação, para que seja decretada a perda do mandato eletivo atualmente ocupado pelo requerido.



A petição inicial encontra-se instruída com os documentos de fls. 7 e 10-12.

À fl. 19, determinei a citação.

Em sua defesa, João Henrique Holanda Caldas alega a ilegitimidade ativa do requerente, sob o argumento de que o SD já ingressou com idêntica ação (Pet nº 518-59) e que a sua atuação seria subsidiária.

Cita o § 2º do artigo 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007, bem como precedentes do Tribunal Superior Eleitoral.

Assevera, ainda, que a ilegitimidade ativa *ad causam* também derivaria do fato de o requerente não ser suplente do partido, uma vez que, em caso de infidelidade sem justa causa (o que nega ser o caso dos autos), o mandato vindicado pertenceria exclusivamente à agremiação, e não à coligação.

Classifica como absurda a propositura desta demanda pelo ora requerente, pois sequer seria o primeiro suplente do próprio partido, além de condicionar o seu interesse jurídico à condição futura e incerta da perda de mandato do requerido. Sustenta que, nessa lógica, qualquer suplente de qualquer partido poderia afirmar que se filiaria ao SD para conseguir o cargo.

Relata que o termo de compromisso de fl. 10 foi firmado após o ajuizamento da Pet nº 518-59/DF pelo SD, o que demonstraria que o motivo da filiação do requerente seria unicamente a assunção ao cargo de deputado federal. Alega que isso seria uma manobra do autor para a obtenção de mandato para o qual não foi eleito, em desrespeito à soberania popular.

Desse modo, pede, preliminarmente, o reconhecimento da ilegitimidade ativa do requerente, com a consequente extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

Sobre a justa causa, afirma ter fundado o SD e participado intensamente dos esforços para a abertura do diretório estadual, havendo sido escolhido Secretário Nacional dos Jovens e dirigente em Alagoas. Ressalta

também que o seu estado foi o primeiro a reunir as assinaturas para a criação da agremiação, tendo o seu pai (o ex-Deputado Federal João Caldas) sido um dos principais idealizadores do SD e ocupado o posto de Secretário-Geral Nacional.

Entretanto, alega que, em pouco mais de dois anos de existência, a legenda teria se envolvido em diversas ilicitudes, a exemplo das acusações de fraude no preenchimento das fichas de apoio, bem como dos atos criminosos objeto de investigação na operação denominada Lava Jato.

Tais fatos teriam gerado grande decepção em diversos setores do partido, culminando em situação de insustentável permanência como filiado.

Afirma, outrossim, que *“a postura crítica adotada por ele em relação aos fatos graves envolvendo o Presidente do Solidariedade e seus principais aliados a fraudes e casos de corrupção levaram a Direção Nacional do partido a discriminá-lo e persegui-lo pessoalmente”* (fl. 43).

Para corroborar essa tese, cita as seguintes ocorrências:

a) o diretório nacional do SD não teria colaborado financeiramente com a sua campanha ao cargo de deputado federal nas eleições de 2014;

b) referido diretório prometeu assumir as dívidas de campanha, o que acabou por não fazer, levando o requerido a ser acionado judicialmente;

c) o presidente da agremiação passou a negar apoio financeiro também à Secretaria Nacional dos Jovens do SD, então presidida pelo requerido;

d) foi decretada a intervenção do diretório nacional no diretório municipal de Maceió, sem que o requerido, dirigente estadual do partido, fosse consultado previamente ou sequer informado dessa providência;

e) *“o presidente requereu expressamente ao TRE de Alagoas o cancelamento de qualquer outro ato expedido pela Comissão Provisória*



Estadual que não venha acompanhado da ratificação do Presidente Nacional do Partido', o que deixa patente a conduta autoritária de Paulinho da Força" (fl. 45);

f) o pai do requerido foi afastado da função de secretário-geral do partido, por decisão do diretório nacional, em 19.8.2015;

g) as fechaduras da sede regional da agremiação teriam sido trocadas por solicitação dos aliados do deputado Paulinho da Força;

h) a troca do comando regional do partido foi amplamente noticiada pelos jornais locais, a demonstrar o desgaste entre as partes;

i) o requerido nunca foi incluído nas propagandas partidárias de âmbito nacional, ao contrário de diversos outros deputados federais.

Ressalta, no mais, a exemplificar a alegada ausência de democracia interna, que *"o partido possui, pasmem, apenas 5 dos 27 órgãos estaduais na condição de diretório devidamente constituído (doc. XV). Todos os demais órgãos estaduais são comissões provisórias que podem ser modificadas a qualquer momento segundo a vontade do Presidente"* (fl. 48).

Acentua haver falta de transparência nas finanças do SD, anotando, inclusive, que *"a obrigação de repasse do Fundo Partidário aos órgãos estaduais também é constantemente descumprida pela Direção Nacional"* (fl. 50).

Aduz que esses fatos demonstram o desvio reiterado na observância das cláusulas estatutárias por parte da direção nacional do SD.

Ao final, acaso superada a preliminar de ilegitimidade ativa, pede que seja julgada improcedente a presente ação, reconhecendo-se a justa causa.

Arrola testemunhas (fl. 52).

Apresenta prova documental (fls. 55-168).

Em sua defesa, o PSB, na condição de litisconsorte passivo, também sustenta as preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam*, bem como



na mesma linha de raciocínio de João Henrique Holanda Caldas, suscita a ocorrência de justa causa para a desfiliação dos quadros do SD.

Igualmente pede a extinção do processo sem resolução de mérito ou, acaso ultrapassada a preliminar, a improcedência da presente ação.

Junta os documentos de fls. 33-35.

Em parecer de fls. 172-176, a Procuradoria-Geral Eleitoral opina pela extinção do processo, sem resolução de mérito. Eis a ementa do opinativo:

ELEIÇÕES 2014. AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE TERCEIRO INTERESSADO QUANDO JÁ AJUIZADA AÇÃO PELO LEGITIMADO ORDINÁRIO. ILEGITIMIDADE ATIVA DE SUPLENTE DA COLIGAÇÃO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

1. Havendo ação de decretação de perda de mandato eletivo ajuizada pelo partido prejudicado – legitimado ordinário –, não há falar em legitimidade de terceiro interessado, por ser subsidiária, nos termos do art. 1º, § 2º, da Resolução-TSE n. 22.610/2007.

2. Nas ações por infidelidade partidária, tão somente o primeiro suplente do partido, e não da coligação, detém legitimidade para pleitear a perda do cargo eletivo de parlamentar infiel à agremiação pela qual foi eleito. Precedentes.

3. Parecer por que seja extinta a ação, sem julgamento do mérito. (Fl. 172)

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, conforme relatado, cuida-se de ação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária, ajuizada por **Wellington Rodrigues Fragoso**, sem filiação partidária por ser militar da ativa, em face de João Henrique Holanda



Caldas, deputado federal, atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Em razão de o SD, partido pelo qual o ora requerido se elegeu, já ter ingressado com idêntica ação neste juízo (Pet nº 518-59), bem como pelo fato de o requerente, Wellington Rodrigues Fragoso, não ser suplente da referida agremiação, mas, sim, de legenda que compôs a coligação, foi suscitada a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*, que ora submeto à análise deste colegiado, na forma de questão de ordem, por ser prejudicial de mérito.

Tenho que razão jurídica assiste à defesa do requerido.

Conquanto ambas as partes tenham disputado as eleições de 2014 pela Coligação Juntos com o Povo pela Melhoria de Alagoas 1 (PP/PPS/PSDC/PRP/PR/PSL/PSB/SD/DEM), não o foram pelo mesmo partido.

O requerido concorreu filiado ao Solidariedade e o requerente lançou-se pelo Partido Progressista, conforme consta do DivulgaCand.

Pois bem. De início, importa salientar que as coligações partidárias constituem pessoas jurídicas *pro tempore*, cuja formação e existência estão delimitadas a determinada eleição, desfazendo-se logo que encerrado o pleito.

Por isso mesmo, não há que se falar em representatividade da coligação no Parlamento, pois o que subsiste é tão somente o partido isoladamente considerado (e não uma espécie de superpartido), que, por intermédio de sua bancada dá voz política ao seu componente ideológico.

Daí porque, definido na jurisprudência, em especial na do STF¹, que o mandato pertence ao partido, e não ao ocupante do cargo, exsurge como legítimo o anseio da legenda de preservar, por meio da ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária, a representatividade conquistada nas urnas.

¹ Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604.



Nessa linha, *“na ação de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária o interesse da agremiação é manter a sua representação popular dentro do número de cadeiras que conquistou nas urnas, de modo que seus ocupantes pertençam aos seus quadros”*. (AgR-AC nº 456-24/RS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 21.8.2012 – grifei).

Esse direito, como qualquer outro, não é absoluto, comportando exceção quando verificada a justa causa no ato de desfiliação partidária.

É dizer: a Justiça Eleitoral, ao restituir o mandato ao partido, não o faz como uma forma de penalizar o infiel, mas, sim, porque à legenda é reconhecido o direito de continuar ocupando o mesmo espaço no Parlamento, até o término da legislatura, momento em que a casa naturalmente se renova.

Dita prerrogativa, por óbvio, é exclusiva da agremiação e é incomunicável com os demais partidos componentes da coligação, pois não se pode pretender devolver a estes o que, de fato e de direito, nunca tiveram.

Desse modo, a conclusão não pode ser outra: o suplente da coligação não possui legitimidade para pleitear em juízo a perda do mandato do infiel. Essa condição somente é reconhecida ao suplente do partido do qual se desfilou o parlamentar e, ainda assim, de forma subsidiária à atuação da agremiação, caso, ela própria, não ingresse com a ação no prazo de 30 (trinta) dias (disposição do § 2º do artigo 1º da Resolução TSE nº 22.610/2007²).

Ademais, vale destacar, quanto ao ponto, que a nova Resolução de Fidelidade Partidária, de minha relatoria e atualmente com vistas ao Ministro Gilmar Mendes, traz como proposta a legitimidade ativa apenas ao Partido Político.



² Art. 1º. [...]

[...]

§ 2º - 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.

Inclusive, o TSE não tem admitido os suplentes da coligação sequer como litisconsortes: *“na linha da jurisprudência desta Corte, o mandato pertence ao partido, e não à coligação, razão pela qual o suplente desta não detém legitimidade ativa ad causam para integrar a lide na qualidade de litisconsorte”*. (AgR-Pet nº 268-64/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 10.3.2010).

Aliás, não só o suplente da coligação não possui legitimidade, mas, de resto, a própria coligação não a possui. Nesse sentido, *“em casos de infidelidade partidária, se o partido não requerer a decretação da perda de mandato, caberá ao d. Ministério Público Eleitoral ou ao juridicamente interessado fazê-lo, não compreendida a coligação como tal”* (AgR-AC nº 24-81/RS, Rel. Min. Felix Fischer, DJe de 8.12.2008 – grifei).

Reforça tal posição a jurisprudência desta Corte no sentido de que a infidelidade pode, até mesmo, configurar-se dentro da coligação.

Confira-se:

CONSULTA.

1. INEXISTÊNCIA. CONFLITOS, PERSEGUIÇÕES, MUDANÇA PROGRAMA PARTIDÁRIO. PERDA. POSSE MANDATO. TITULAR. CARGO ELETIVO PROPORCIONAL. FILIAÇÃO PARTIDO A. DESFILIAÇÃO. LEGENDA. PROCESSO ELEITORAL. FILIAÇÃO OUTRO PARTIDO. MESMA COLIGAÇÃO.

2. INEXISTÊNCIA. CONFLITOS, PERSEGUIÇÕES, MUDANÇA PROGRAMA PARTIDÁRIO PARTIDO POLÍTICO. GARANTIA. COLIGAÇÃO. VAGAS 1º E 2º SUPLENTE. HIPÓTESE. DESFILIAÇÃO. 1º SUPLENTE. INGRESSO. LEGENDA. MESMA COLIGAÇÃO. PERDA DIREITO. PRIMEIRA SUPLENTE.

1. - O titular que, sem justa causa, se desfiliar da agremiação que compôs a coligação pela qual foi eleito, ainda que para ingressar em partido componente dessa coligação, fica sujeito à perda do mandato.

- Respondida positivamente.

2. - Há inespecificidade quanto à indagação, sendo a hipótese passível de suposições.

- Matéria não eleitoral.

- Não conhecimento.

[...]

(Cta nº 14-17/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 13.6.2008)

Logo, sem maiores dificuldades, é possível afirmar que o suplente da coligação somente assumirá o mandato nas hipóteses de vacância normal (a exemplo da renúncia ou do falecimento do parlamentar). Na vacância excepcional – assim compreendida como aquela decorrente da migração sem justa causa –, apenas poderá assumir o exercício do mandato o suplente do partido.

Por fim, tem-se que o Solidariedade – partido pelo qual se elegeu o requerido – ingressou neste juízo com idêntica ação (Pet nº 518-59), o que afasta, *per se*, a possibilidade de atuação de quaisquer outros atores.

Ante o exposto, **acolho** a questão de ordem, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do requerente e, por conseguinte, extinguir o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, acrescento um dado que me parece muito relevante nessa questão do suplente superveniente. Uma das condições de elegibilidade é a filiação partidária, que era de um ano e agora passou para seis meses.

Admitir um suplente superveniente significa admitir que alguém possa representar um partido sem ter sequer cumprido o prazo de filiação. O suplente superveniente não poderia ser candidato, mas poderia exercer o mandato por um partido novo. Parece-me, de todo, um absurdo.

Acompanho a eminente relatora.



VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):
Senhores Ministros, faço uma nota: sem dúvida nenhuma, essa questão tornou-se extremamente complicada, a partir do advento dessas “janelas” que quebraram fortemente aquela construção jurisprudencial desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Mas se fosse esse o único defeito do sistema partidário e eleitoral, poderíamos dar-nos por satisfeitos.

O problema é que estamos vivendo, talvez, a mais profunda crise, e todas essas “gambiarras” que se fizeram com coligação e tudo mais levaram-nos a um quadro realmente preocupante, para ser sutil, e, sem dúvida nenhuma, a partir do eleitoral – e tenho conversado com muitos atores políticos importantes –, temos de investir boa parte da nossa energia na reforma política, porque o sistema realmente dá sinal, mais do que de desgastamento, de total exaustão.

Os exemplos que se vão materializando em casos que, tais como o do suplente superveniente, mostram que nem a imaginação tem limites nesse tipo de matéria.

Acompanho a relatora.

Deixo esta mensagem – acredito que é de todos os componentes deste Tribunal – no sentido de que é mais do que urgente, já passou da hora de se fazer uma reforma que expresse o mínimo de racionalidade a um sistema que está completamente desarrumado.

Cumprimento a relatora e agradeço a colaboração de todos os advogados, especialmente a do Doutor Rafael de Alencar Araripe Carneiro, que guardou a sua sustentação para outro momento. Fica registrada a sua presença.



EXTRATO DA ATA

QO-Pet nº 566-18.2015.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Requerente: Wellington Rodrigues Fragoso (Advogado: Sidney Sá das Neves – OAB: 19033/BA). Requerido: João Henrique Holanda Caldas (Advogados: Rafael de Alencar Araripe Carneiro – OAB: 25120/DF e outro). Litisconsorte passivo: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional (Advogados: Luiz Philipe Vieira de Mello Neto – OAB: 155620/MG e outro).

Usaram da palavra, pelo requerente Wellington Rodrigues Fragoso, o Dr. Sidney Sá das Neves e, pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Nicolao Dino.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, acolheu a questão de ordem, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do requerente e, por conseguinte, extinguir o processo, sem resolução do mérito, com base no art. 485, inciso VI, do CPC/2015, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino. Registrada a presença do Dr. Rafael de Alencar Araripe Carneiro.

SESSÃO DE 9.8.2016.