



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA (11551) Nº 0600159-55.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Admar Gonzaga

Consulente: Fernando Destito Francischini

Advogados: Renata Spinardi Fiuza – OAB: 51655/PR e outros

CONSULTA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. ART. 22-A, III, DA LEI 9.096/95. CONSULTA CONHECIDA E RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.

1. A justa causa, que consubstancia mitigação da regra da fidelidade partidária, deve ser interpretada estritamente, de modo a preservar a vinculação eleitoral e partidária decorrente da eleição do parlamentar e a evitar que as agremiações partidárias sejam desfalcadas de suas representações.

2. A indagação formulada pelo consulente deve ser conhecida e respondida da seguinte forma:

Pergunta: “A hipótese da justa causa definida pelo art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 garante a migração para partidos diversos, com a preservação do mandato eletivo, dos vereadores eleitos, tanto para: i) concorrerem a cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse – quando poderiam pleitear a renovação do mandato ou o cargo de prefeito; como para ii) concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Deputado Distrital, Governador de Estado, Governador Distrital, Senador ou Presidente da República, nas eleições gerais seguintes à sua posse no mesmo mandato de vereador?”

Resposta: Não, pois a hipótese de justa causa de que trata o art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 somente se aplica ao eleito que esteja ao término do mandato vigente, o que não se verifica em relação a vereador que se desfilie para concorrer nas eleições gerais subsequentes à respectiva posse no mandato municipal.

Consulta conhecida e respondida negativamente, nos termos do voto do relator.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em indeferir o pedido de inscrição para proferir sustentação oral e responder negativamente à consulta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 13 de março de 2018.

MINISTRO ADMAR GONZAGA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhora Presidente, cuida-se de consulta formulada pelo deputado federal Fernando Destito Francischini, nos seguintes termos (documento 194.352):

A hipótese da justa causa definida pelo artigo 22-A, III, da Lei 9.096/95 garante a migração para partidos diversos, com a preservação do mandato eletivo, dos vereadores eleitos, tanto para: a) concorrerem a cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse – quando poderiam pleitear a renovação do mandato ou o cargo de Prefeito; como para, b) concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Deputado Distrital, Governador de Estado, Governador Distrital, Senador ou Presidente da República, nas eleições gerais seguintes à sua posse no mesmo mandato de vereador?

A Assessoria Consultiva (Assec) emitiu parecer nos seguintes termos (documento 196.255):

Trata-se de consulta formulada pelo Deputado Federal Fernando Destito Francischini sobre a aplicabilidade da justa causa nas hipóteses de desfiliação partidária durante a janela temporária prevista no inciso III do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95.

Sobre esse assunto, o consulente faz referência à filiação partidária como condição de elegibilidade¹; à eleição por representação proporcional, obtida pelo quociente eleitora²; ao prazo de seis meses de filiação para concorrer às eleições³; ao “domínio do registro” dos candidatos pelos partidos políticos⁴; à previsão de

*propaganda intrapartidária*⁵; e ao "conjunto das adesões de mandatários", que promoveria um fortalecimento dos partidos políticos desde a base de vereadores", como garantidor de "maior tempo de propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio"⁶ (ID. 194352, fl. 2).

Diante dessas considerações, indaga:

A hipótese da justa causa definida pelo artigo 22-A, III, da Lei 9.096/95 garante a migração para partidos diversos, com a preservação do mandato eletivo, dos vereadores eleitos, tanto para: a) concorrerem a cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse – quando poderiam pleitear a renovação do mandato ou o cargo de Prefeito; como para, b) concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Deputado Distrital, Governador de Estado, Governador Distrital, Senador ou Presidente da República, nas eleições gerais seguintes à sua posse no mesmo mandato de vereador?

Os autos vieram à Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do § 1º do art. 1º da Instrução Normativa TSE nº 2/2010, para manifestação.

*Relatada a matéria, **OPINA-SE.***

2. O inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral dispõe ser o Tribunal Superior Eleitoral competente para "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político".

A consulta atende aos requisitos legais de admissibilidade, pois elaborada por deputado federal, e aborda matéria relacionada à legislação eleitoral, em abstrato.

No mérito, o consulente questiona se um vereador pode migrar para partido diverso, com a preservação de seu mandato, durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição (janela partidária), para disputar os cargos municipais (vereador e prefeito) ou os cargos em disputa nas eleições gerais (deputado estadual e federal, governador, senador ou presidente da República), no pleito seguinte à sua posse como vereador.

A regra para a desfiliação partidária regular, advinda de motivo justificável, está prevista no parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

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.

No caso presente, a indagação se atém à hipótese do inciso III, também conhecida por "janela partidária".

Durante esse prazo de trinta dias imediatamente anteriores ao prazo limite para a filiação partidária, o detentor de cargo eletivo poderá se desfiliar do partido pelo qual foi eleito sem que isso seja considerado infidelidade partidária e resulte em decretação da perda do cargo eletivo, nos termos da Res.-TSE nº 22.610/2007, que disciplina os processos de perda de cargo eletivo e de justificção de desfiliação partidária.

Para o enquadramento do agente político mandatário nessa situação, é necessário o preenchimento de algumas condições, conforme previsão legal.

Em primeiro lugar, a desfiliação deve ocorrer dentro do prazo de trinta dias imediatamente antes da data limite para a filiação a partido político exigido para concorrer na eleição. Em segundo lugar, essa possibilidade somente caberá àquele que estiver em término de mandato, nos estritos termos da lei.

Isso quer dizer que um vereador, prefeito ou vice-prefeito poderá se desfiliar de seu partido, com justa causa, no prazo da janela partidária que coincidir com o final de seu mandato, ou seja, nas vésperas das eleições municipais.

Do mesmo modo, o detentor de cargo de deputado estadual, deputado federal, senador, governador ou presidente da República também poderá se desfiliar de seu partido, fazendo jus ao exercício do direito à janela partidária naquele período em que coincidir com o término do seu mandato, o que necessariamente ocorrerá nas proximidades de uma eleição geral.

Voltando ao tema central, na primeira parte do questionamento, o consulente refere-se à possibilidade de desfiliação partidária de vereador na oportunidade das eleições municipais, aquelas que coincidiriam com o final do seu mandato.

Já na segunda parte da proposição, a situação hipotética diz respeito à desfiliação partidária de vereador para concorrer nas eleições gerais, ou seja, no curso do seu mandato.

Como vimos, um dos requisitos estabelecidos no inciso III do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95 para a caracterização de justa causa é que a desfiliação partidária se dê "ao término do mandato vigente"; ou seja, no último ano do mandato do pretendente à desfiliação.

Essa condição não é atendida nas hipóteses da letra "b" do questionamento, uma vez que, para um vereador eleito se candidatar aos cargos citados (deputado estadual, deputado federal, deputado distrital, governador de estado, governador distrital, senador e presidente da república), necessariamente esse parlamentar municipal terá cumprido menos da metade do seu mandato, o que se perfaz em momento inoportuno, não contemplado pela lei.

*O período final do mandato de um vereador (de modo objetivo, o último ano desse mandato) coincide com as vésperas de uma **eleição municipal**. Os cargos postos à disputa nessa eleição são justamente aqueles referidos na letra "a" do questionamento.*

Todavia, como a pergunta do consulente se refere tanto aos cargos referidos na letra "a" quanto àqueles citados na letra "b", há que se responder negativamente ao questionamento, porque o proposto na parte final não se amolda à exigência legal, na medida em que não preenche todos os requisitos – período da janela e término de mandato – expressos no inciso III do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95.

3. Ante o exposto, esta Assessoria opina no sentido de responder negativamente ao questionamento, nos termos do disposto no inciso III do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Brasília, 26 de fevereiro de 2018.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhora Presidente, antes de tudo, esclareço que a presente consulta foi formulada em 16.2.2018 e veio à conclusão em 26.2.2018.

Não obstante, trago o feito a julgamento de imediato, em razão da iminência do início do prazo de que trata o art. 22-A, III, da Lei 9.096/95, em relação aos mandatários cujo mandato se encerre neste ano.

Trata-se de consulta formulada pelo Deputado Federal Fernando Destito Francischini, autoridade legitimada, na forma do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

A consulta foi redigida nos seguintes termos (documento 194.352):

A hipótese da justa causa definida pelo artigo 22-A, III, da Lei 9.096/95 garante a migração para partidos diversos, com a preservação do mandato eletivo, dos vereadores eleitos, tanto para: a) concorrerem a cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse – quando poderiam pleitear a renovação do mandato ou o cargo de Prefeito; como para, b) concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Deputado Distrital, Governador de Estado, Governador Distrital, Senador ou Presidente da República, nas eleições gerais seguintes à sua posse no mesmo mandato de vereador?

Em outras palavras, apesar de indicada em dois itens, a pergunta é única: o consulente indaga se vereadores eleitos podem se valer da ressalva de que trata o art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 **tanto** para concorrerem a cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse **quanto** para disputarem cargos nas eleições gerais subsequentes a ela.

Como se trata de indagação em tese, formulada por autoridade legitimada, a consulta deve ser conhecida e **respondida negativamente**.

Isso porque, nos estritos termos do art. 22-A, III, da Lei 9.096/95, considera-se justa causa a “*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*” (grifo nosso).

A ressalva expressa da parte final do preceito em destaque tem razão de ser.

Afinal, a fidelidade partidária, nos termos em que está posta no sistema constitucional brasileiro e na linha da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, **deve ser a regra**, porquanto ela “*traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram (vínculo popular) quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura (vínculo partidário)*” (STF, MS 26.603, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJE de 19.12.2008, grifo nosso).

Tal vinculação significa que, ressalvadas as hipóteses legais de justa causa, o parlamentar deve exercer o mandato ao qual se elegeu, **em toda a sua extensão**, em sintonia com a vontade popular e partidária que viabilizou a sua ascensão ao cargo eletivo. Ou seja, deve representar e honrar os interesses **tanto** dos eleitores que o sufragaram **quanto** da agremiação que deu suporte à sua candidatura, durante todo o período do mandato.

Do contrário, caracterizar-se-ia precisamente a distorção que se buscou evitar com a evolução legal e jurisprudencial acerca do tema, ou seja, a inaceitável surpresa do corpo eleitoral, do povo soberano que elegeu o parlamentar, e a espoliação das agremiações partidárias, que teriam desfalcadas as respectivas representações parlamentares quando ainda pendente significativa porção do mandato popular.

Desse modo, a interpretação da aludida hipótese de justa causa, que configura exceção à regra da fidelidade partidária, **deve ser estrita, nos exatos termos legais**, isto é, restrita apenas àqueles que estejam no término do mandato.

Como muito bem expôs a unidade técnica, para os fins da observância do preceito legal, o vereador pode se desfiliar de seu partido, com justa causa, **apenas no prazo da janela partidária que coincidir com o final de seu mandato, ou seja, nas vésperas das eleições municipais.**

Do mesmo modo, o detentor de cargo de deputado estadual ou de deputado federal também poderá se desfiliar de seu partido, fazendo jus ao exercício do direito à janela partidária, **naquele período em que coincidir com o término do seu mandato, o que necessariamente ocorrerá na proximidade de uma eleição geral.**

Nessa linha, não há a possibilidade de eleito para o cargo de vereador valer-se da ressalva do art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 nas eleições gerais que ocorram imediatamente após as respectivas posses, pois ele não estaria *“ao término do mandato vigente”*.

Por fim, ressalto que todo o exposto acima tem razão de ser apenas em relação aos eleitos pelo sistema proporcional, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.081, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, julgada em 27.5.2015, assentou que *“a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”*.

Pelo exposto, **voto no sentido de conhecer da consulta e respondê-la da seguinte forma:**

Pergunta: *“A hipótese da justa causa definida pelo artigo 22-A, III, da Lei 9.096/95 garante a migração para partidos diversos, com a preservação do mandato eletivo, dos vereadores eleitos, tanto para: a) concorrerem à cargos eletivos municipais nas eleições seguintes à sua posse – quando poderiam pleitear a renovação do mandato ou o cargo de Prefeito; como para, b) concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Deputado Federal, Deputado Distrital, Governador de Estado, Governador Distrital, Senador ou Presidente da República, nas eleições gerais seguintes à sua posse no mesmo mandato de vereador?”*

Resposta: Não, pois a hipótese de justa causa de que trata o art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 somente se aplica ao eleito que esteja ao término do mandato vigente, o que não se verifica em relação a vereador que se desfilie para concorrer nas eleições gerais subsequentes à respectiva posse no mandato municipal.

EXTRATO DA ATA

CTA (11551) nº 0600159-55.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Consultante: Fernando Destito Francischini (Advogados: Renata Spinardi Fiuza – OAB: 51655/PR e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de inscrição para proferir sustentação oral e respondeu negativamente à consulta, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber (vice-presidente no exercício da presidência), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício: Luciano Mariz Maia.

SESSÃO DE 13.3.2018.