

03/10/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.603-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
 IMPETRANTE(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
 ADVOGADO(A/S) : JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN E OUTRO(A/S)
 IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
 LITISCONSORTE(S) : ATILA FREITAS LIRA
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : DJALMA VANDO BERGER
 PASSIVO(A/S)
 ADVOGADO(A/S) : JOSÉ ANTONIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA E OUTRO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : LEONARDO ROSÁRIO DE ALCÂNTARA
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : ANTONIO MARCELO TEIXEIRA SOUSA
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : VICENTE FERREIRA DE ARRUDA COELHO
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : VICENTE ALVES DE OLIVEIRA
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : PR - PARTIDO DA REPÚBLICA
 PASSIVO(A/S)
 ADVOGADO(A/S) : MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTRO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : ARMANDO ABÍLIO VIEIRA
 PASSIVO(A/S)
 LITISCONSORTE(S) : PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
 PASSIVO(A/S)
 ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS E OUTRAS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O eminente Procurador-Geral da República, Dr. ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, **ao se pronunciar** na presente sede processual, **assim resumiu** tanto os fundamentos **em que se apóia** esta impetração



MS 26.603 / DF

mandamental quanto as informações **emanadas** do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e, ainda, as contestações **deduzidas** pelos litisconsortes passivos necessários (fls. 627/633):

"1. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, interposto pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Arlindo Chinaglia, que negou provimento ao pedido administrativo formulado pelo impetrante no sentido de declarar a vacância dos mandatos dos parlamentares que se desfilaram do PSDB, sob o fundamento de ausência de previsão no § 1º do art. 239 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

2. Sustentam os impetrantes, com base no entendimento esboçado na Consulta nº 1398, formulada ao Tribunal Superior Eleitoral, o direito de reaver as cadeiras ocupadas por parlamentares que mudaram de partido durante o mandato, sob alegação de que:

(a) **a impetração** do 'mandamus' não ofende o princípio constitucional da separação dos poderes, pois o Supremo Tribunal Federal reconhece a plena atuação do Poder Judiciário quando se constatar a ofensa de qualquer direito assegurado pela Constituição da República, o que se revela no presente caso;

(b) **o impetrante**, na qualidade de partido político, tem o direito líquido e certo de manter as vagas obtidas nas eleições e ocupadas por candidatos a ele filiados, como veio a proclamar o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral;

(c) **os partidos não poderiam** ter por encampado o direito de representação em face da conduta de mandatários que adotaram outras ideologias político-partidárias, pois o melhor entendimento prescreve que o partido político pode preservar, em face dos pressupostos do sistema representativo proporcional, a vagas obtidas em decorrência do quociente eleitoral.



MS 26.603 / DF

3. O **Ministro Relator** (fls. 65) **determinou a intimação** da apontada autoridade coatora para manifestar-se quanto ao pedido liminar, **bem como a citação** dos litisconsortes passivos necessários.

4. O **Presidente da Câmara dos Deputados**, Deputado Federal Arlindo Chinaglia, **nas informações** de fls. 78-84, **apresentou os fundamentos** da decisão ora combatida e consignou a interpretação da Câmara dos Deputados no sentido de que é defeso à Presidência da instituição acolher o pleito do impetrante, por inexistir amparo legal ou jurisprudencial, porquanto não há no direito positivo brasileiro norma constitucional que abrigue a pretensão manifestada nos presentes autos. Sustentou ainda, que a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral não se reveste do atributo da executoriedade, porquanto não teria força para sujeitar a Câmara dos Deputados a sua observância.

5. Os **litisconsortes citados apresentaram contestação**, conforme brevemente será resumido a seguir:

A) Djalma Vando Berger

Aduz às fls. 86-98:

▪ **que o Supremo Tribunal Federal**, após o advento da Constituição Federal de 1988, por mais de uma vez já examinou a hipótese da possível perda de mandato por infidelidade partidária, tendo concluído pela impossibilidade dessa decretação, em face da previsão contida no artigo 55 da Constituição;

▪ **que acolher a impetração significaria** integrar, por decisão do Judiciário, que não tem poderes para emendar a Constituição, ao elenco exaustivo previsto no artigo 55 da Carta, mais uma hipótese de perda de mandato;

▪ **que não há que falar em renúncia tácita ou presumida do parlamentar que se desliga** de agremiação partidária para ingressar em outra, já que, nesse caso, há o claro elemento volitivo de prosseguir no exercício do mandato, e não a vontade de renunciar a esse exercício.

MS 26.603 / DF

B) Átila Freitas Lira**Alega às fls. 166-183:**

- **que o Supremo Tribunal Federal** firmou entendimento no sentido de que a troca de legenda partidária não acarreta a automática perda de mandato eletivo;
- **que o rol do artigo 55 da Constituição Federal**, que prevê as causas de perda de mandato parlamentar, é taxativo, não cabendo, portanto, ao Judiciário estabelecer outras hipóteses que não aquelas expressamente previstas;
- **que o ordenamento jurídico pátrio** abarcou o preceito clássico do 'exceptiones sunt strictissime interpretationis', segundo o qual a lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica. Desta forma, as restrições ao direito dos parlamentares ao exercício de seu mandato não podem receber do Judiciário interpretação ampliativa, de modo a alterar o próprio intuito do Legislador Constituinte Originário.

C) Vicente Ferreira de Arruda Coelho, Antônio Marcelo Teixeira Sousa, Vicente Alves de Oliveira e Leonardo Rosário de Alcântara**Os Parlamentares, às fls. 255-298, apresentaram suas razões, no sentido de que:**

- **a consulta foi respondida fora dos limites da competência do Tribunal Superior Eleitoral**, que não deve responder sobre tema de índole constitucional;
- **a consulta é desprovida** de qualquer efeito vinculante para o Supremo Tribunal Federal, justamente por ter sido respondida fora da competência constitucionalmente prevista;
- **a consulta, ao ser respondida, inovou no ordenamento jurídico, o que é defeso ao Poder Judiciário;**

MS 26.603 / DF

- **não há qualquer consequência** estabelecida no estatuto do impetrante para os casos de desfiliação partidária;
- **os deputados que deixaram o Partido para se filiar a outra sigla** o fizeram por conta das exceções previstas pelo Tribunal Superior Eleitoral, em especial a perseguição política;
- **a mudança de partido foi justificável**, uma vez que esta decorreu de inequívoca alteração do ideário político-partidário na disputa eleitoral e nas condutas partidárias, **bem como** de intensa perseguição interna sofrida no âmbito do partido.

D) Partido Socialista Brasileiro-PSB

Traz os seguintes argumentos às fls. 440-452:

- **o rol estabelecido** na Constituição Federal para as hipóteses de perda de mandato **é taxativo**, não comportando interpretação extensiva;
- **o Supremo Tribunal Federal** possui jurisprudência sedimentada no sentido de que a troca de legenda partidária não acarreta a perda do mandato político;
- **não há como se afirmar**, no caso, que os deputados que deixaram a legenda ora impetrante queriam deixar, na verdade, o exercício dos mandatos parlamentares para os quais foram eleitos; portanto, não há que se falar em renúncia tácita.

E) Armando Abílio Vieira

Em suas razões, o Deputado Federal **aduziu**, às fls. 527:

- **que a consulta respondida pelo Tribunal Superior Eleitoral** trouxe modificações de entendimento de lei sobre fatos costumeiros, com intenções retroativas, os quais somente poderiam ser expressos mediante reforma política, com alterações na Carta Magna via Emenda Constitucional;

MS 26.603 / DF

▪ **que a previsão de perda de mandato** em caso de infidelidade partidária, prevista originalmente na Constituição Federal de 1969, foi 'revogada' pela atual Carta Política, com o que não há mais que falar em sanção por mudança de legenda partidária;

F) Partido Trabalhista Brasileiro-PTB

Em breve manifestação, o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, às fls. 544, reiterou as manifestações trazidas pelos demais litisconsortes passivos e acrescentou:

▪ **que o Constituinte Originário** outorgou autonomia de funcionamento e gestão aos partidos políticos, ficando a critério destes a definição de sua estrutura, organização e funcionamento, devendo os seus estatutos estabelecer as normas de disciplina e fidelidade partidária;

▪ **que todas as hipóteses** que possam acarretar perda de mandato de Deputado ou Senador estão previstas exaustivamente na Constituição Federal, e que, pela literalidade do rol constitucional, não há espaço para interpretações extensivas;

G) Partido da República

Em sua peça contestatória, o Partido da República sustentou, às fls. 565-590:

▪ **que a manifestação** do TSE, quando da análise da consulta formulada, extrapolou o âmbito de sua competência e, justamente por esse motivo, não tem qualquer força vinculante;

▪ **que o Supremo Tribunal Federal** possui remansosa jurisprudência, calcada na possibilidade de mudança de partido pelo parlamentar, sem que isso enseje a perda de seu mandato;

▪ **que não há**, no caso, o **pressuposto legal do 'fumus boni iuris'**, apto a ensejar a concessão da medida liminar requerida, por ausência de

MS 26.603 / DF

fundamento legal expresso que ampare a medida pleiteada;

▪ **que**, de igual modo, **verifica-se ausente o requisito do 'periculum in mora'**, pelo contrário, a periculosidade inversa faz-se presente, haja vista que o afastamento, em caráter liminar, de membros do Congresso Nacional, repercutirá negativamente no funcionamento do Parlamento;

▪ **que o tema é disciplinado** de forma expressa, em sentido contrário do pretendido, no próprio texto constitucional, que não prevê a hipótese de perda de mandato em decorrência de mudança de partido político pelo parlamentar.

6. O Ministro Relator (fls. 616-620), **lastreado** na jurisprudência **consolidada** do Supremo Tribunal Federal, **indeferiu a liminar**, 'in verbis':

'**Não obstante** todas essas considerações que venho de expor - **e embora atribuindo** especial relevo resolução, pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, da consulta nº 1938/DF, relator Ministro Cesar Asfor Rocha -, **não posso**, contudo, **deixar de ter presentes**, ao menos neste juízo **de sumária cognição**, **as decisões** emanadas do plenário do Supremo Tribunal Federal (MS 20.916/DF), no sentido da inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados.

Sendo assim, em face das razões expostas, **e sem prejuízo** do reexame da controvérsia em questão, **quando** do julgamento final do presente mandado de segurança, **indefiro** o pedido de medida cautelar formulado pelo PSDB.'

7. Em seguida, foram os autos remetidos **a esta Procuradoria-Geral da República**, **com vistas** à emissão de parecer sobre a matéria." (grifei)

Como assinalado no douto parecer do Senhor Procurador-Geral da República, **determinei a citação** dos Deputados Federais

MS 26.603 / DF

referidos pelo impetrante a fls. 35 (item n. IV, "c") e dos Partidos Políticos **que se beneficiaram**, diretamente, no caso, **da alegada** prática de infidelidade partidária.

Observo que **todos** os litisconsortes passivos necessários, uma vez citados, **ofereceram contestação** à pretensão mandamental ora deduzida pela agremiação partidária impetrante.

Registro, ainda, **em complementação ao relatório** feito pelo eminente Procurador-Geral da República, que os Deputados Federais Vicente Ferreira de Arruda Coelho, Antonio Marcelo Teixeira Sousa, Vicente Alves de Oliveira e Leonardo Rosário de Alcântara, **todos** litisconsortes passivos necessários, **suscitaram** questões outras, **consistindo**, uma delas, **na impossibilidade** de o Poder Judiciário **interferir** em matéria **interna** à organização dos Partidos Políticos (como a fidelidade partidária), **sujeita** à reserva constitucional de estatuto ("*reserva estatutária*"), **eis que** "*Tal reserva não pode ser invadida nem pelo Poder Legislativo, nem pelo próprio Poder Judiciário, a não ser no caso de lesão a direito individual*" (fls. 266), **ainda mais** - segundo **alegam** tais litisconsortes passivos necessários - quando o E. Tribunal Superior Eleitoral, **deliberando** sobre matéria de índole constitucional ("*o direito partidário*" e "*a natureza do mandato eletivo*"),

MS 26.603 / DF

extravasa os limites de sua própria competência e **responde**, "mediante atividade judiciária criativa", a uma consulta absolutamente incabível em função do tema proposto (fls. 264/267).

De outro lado, esses mesmos litisconsortes passivos necessários **ainda sustentam** a carência da presente ação mandamental, **seja** por suposta **ausência** de legitimação ativa "*ad causam*" do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, **seja** pela alegada **falta** de demonstração do interesse de agir de referida agremiação partidária (fls. 284/285).

Assinalo, ainda, que o Deputado Átila Freitas Lira, **também atuando** na condição de litisconsorte passivo necessário, **invocou** - dentre **outros** fundamentos **já referidos** no parecer do Senhor Procurador-Geral da República - **a existência** de "*odiosa perseguição política*" **que sofreu** no âmbito do PSDB, circunstância esta que o levou a se filiar a partido político diverso (fls. 178/183).

O Ministério Público Federal, **em parecer** subscrito pelo eminente Procurador-Geral da República (fls. 626/659), **opinou**, preliminarmente, **pelo não-conhecimento** da presente ação de mandado de segurança, **pronunciando-se**, quanto ao mérito, **pela denegação** do

MS 26.603 / DF

"writ" mandamental e, na hipótese de sua concessão, **pela outorga de eficácia prospectiva** à decisão plenária desta Corte Suprema, **em ordem a tornar aplicável** o novo entendimento "apenas à próxima legislatura", **em obséquio** às exigências de segurança jurídica e de estabilidade das regras do regime democrático.

Esse doto e fundamentado parecer do eminente Chefe do Ministério Público da União (fls. 626/659) **está assim ementado** (fls. 626/627):

"MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 'INFIDELIDADE PARTIDÁRIA'. MUDANÇA DE PARTIDO. TITULARIDADE DO MANDATO. CONSULTA TSE Nº 1.398. PRELIMINARES DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR E ILEGITIMIDADE ATIVA. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA ADICIONAL. NÃO-CONHECIMENTO. SISTEMA PARTIDÁRIO. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TEORIA DO MANDATO REPRESENTATIVO. ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ROL TAXATIVO. DIRETRIZ REDEMOCRATIZANTE. EC N. 25 DE 1985. IMPOSSIBILIDADE DE PREENCHIMENTO DE LACUNA IDEOLÓGICA DE 'IURE CONDENDO'.

MATÉRIA SUBMETIDA À RESERVA CONSTITUCIONAL. JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE NESSE SENTIDO.

1. O interesse de agir e a legitimidade ativa 'ad causam' do impetrante decorrem da redução de sua representatividade na Câmara dos Deputados.

2. A Constituição Federal não admite, expressa ou implicitamente, a perda de mandato parlamentar como penalidade por mudança de partido político. Consagração do mandato representativo popular.

3. O direito comparado e a tradição constitucional brasileira **respaldam** a força representativa da soberania do povo para reforçar a irrevogabilidade do mandato.



MS 26.603 / DF

4. Necessidade de respeito ao artigo 16 da Constituição Federal na hipótese da mudança de orientação jurisprudencial em homenagem à segurança jurídica.

Parecer preliminar pelo não-conhecimento do 'writ' e, no mérito, pela denegação da ordem. Eventualmente, no caso de mudança de orientação dessa egrégia Corte, opina pela modulação dos efeitos temporais da decisão para a próxima legislatura." (grifei)

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long horizontal stroke that curves upwards at the end. Below this, there is a second, shorter horizontal stroke that also curves upwards at the end.