

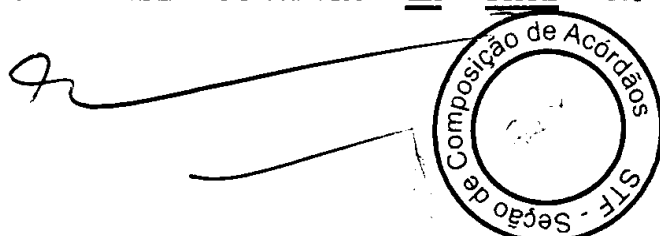
04/10/2007

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

E M E N T A: **MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS** - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL **E** A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - **NECESSIDADE** DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - **A COMPREENSÃO** DO CONCEITO DE AUTORIDADE COATORA, **PARA FINS** MANDAMENTAIS - **RESERVA** ESTATUTÁRIA, **DIREITO** AO PROCESSO **E EXERCÍCIO** DA JURISDIÇÃO - **INOPONIBILIDADE**, AO PODER JUDICIÁRIO, DA **RESERVA DE ESTATUTO**, **QUANDO INSTAURADO** LITÍGIO CONSTITUCIONAL **EM TORNO** DE ATOS PARTIDÁRIOS "INTERNA CORPORIS" - **COMPETÊNCIA NORMATIVA** DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - **O INSTITUTO DA "CONSULTA"** NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: **NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS** - **POSSIBILIDADE** DE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, **EM RESPOSTA** À CONSULTA, **NELA EXAMINAR** TESE JURÍDICA **EM FACE** DA



MS 26.603 / DF

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSULTA/TSE Nº 1.398/DF - FIDELIDADE PARTIDÁRIA - A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE PODER - MANDATO ELETIVO - VÍNCULO PARTIDÁRIO E VÍNCULO POPULAR - INFIDELIDADE PARTIDÁRIA - CAUSA GERADORA DO DIREITO DE A AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA PREJUDICADA PRESERVAR A VAGA OBTIDA PELO SISTEMA PROPORCIONAL - HIPÓTESES EXCEPCIONAIS QUE LEGITIMAM O ATO DE DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO - POSSIBILIDADE, EM TAIS SITUAÇÕES, DESDE QUE CONFIGURADA A SUA OCORRÊNCIA, DE O PARLAMENTAR, NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO INSTAURADO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, MANTER A INTEGRIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, NO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, INCISOS LIV E LV) - APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS ARTS. 3º A 7º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 AO REFERIDO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO - ADMISSIBILIDADE DE EDIÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTE O PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO - MARCO INICIAL DA EFICÁCIA DO PRONUNCIAMENTO DESTA SUPREMA CORTE NA MATÉRIA: DATA EM QUE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APRECIOU A CONSULTA Nº 1.398/DF - OBEDIÊNCIA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA - A SUBSISTÊNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS PRATICADOS PELOS PARLAMENTARES INFIÉIS: CONSEQÜÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA INVESTIDURA APARENTE - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A RESPONSABILIDADE POLÍTICO-JURÍDICA QUE LHE INCUMBE NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO - O MONOPÓLIO DA "ÚLTIMA PALAVRA", PELA SUPREMA CORTE, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

- A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

- A normação constitucional dos partidos políticos - que concorrem para a formação da vontade política do povo - tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias - e somente a estas - o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

MS 26.603 / DF

- A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O "SISTEMA PROPORCIONAL".

- O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República.

- O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina.

- A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e frauda, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de

MS 26.603 / DF

ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República.

A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO GESTO DE DESRESPEITO AO POSTULADO DEMOCRÁTICO.

- A exigência de fidelidade partidária 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).

- O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem - desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política.

A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V).

- A repulsa jurisdicional à infidelidade partidária, além de prestigiar um valor eminentemente constitucional (CF, art. 17, § 1º, "in fine"), (a) preserva a legitimidade do processo eleitoral, (b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão, (c) impede a deformação do modelo de representação popular, (d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional, (e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e (f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições.

MS 26.603 / DF

HIPÓTESES EM QUE SE LEGITIMA, EXCEPCIONALMENTE, O VOLUNTÁRIO DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO.

- O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre "a existência de mudança significativa de orientação programática do partido" ou "em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou" (Min. Cezar Peluso).

A INSTAURAÇÃO, PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO.

- O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, pode, validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento, valendo-se, para tanto, se assim o entender pertinente, e para colmatar a lacuna normativa existente, da "analogia legis", mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos arts. 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90.

- Com esse procedimento de justificação, assegura-se, ao partido político e ao parlamentar que dele se desliga voluntariamente, a possibilidade de demonstrar, com ampla dilação probatória, perante a própria Justiça Eleitoral - e com pleno respeito ao direito de defesa (CF, art. 5º, inciso LV) -, a ocorrência, ou não, de situações excepcionais legitimadoras do desligamento partidário do parlamentar eleito (Consulta TSE nº 1.398/DF), para que se possa, se e quando for o caso, submeter, ao Presidente da Casa legislativa, o requerimento de preservação da vaga obtida nas eleições proporcionais.

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E LEGITIMIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS PRATICADOS PELO PARLAMENTAR INFIEL.

A desfiliação partidária do candidato eleito e a sua filiação a partido diverso daquele sob cuja legenda se elegeu, ocorridas sem justo motivo, assim reconhecido por órgão competente da Justiça Eleitoral, embora configurando atos de transgressão à fidelidade partidária - o que permite, ao partido político prejudicado, preservar a vaga até então ocupada pelo parlamentar infiel -, não geram nem provocam a invalidação dos atos legislativos e administrativos, para cuja formação concorreu, com a integração de

MS 26.603 / DF

sua vontade, esse mesmo parlamentar. Aplicação, ao caso, da teoria da investidura funcional aparente. Doutrina. Precedentes.

REVISÃO JURISPRUDENCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA: A INDICAÇÃO DE MARCO TEMPORAL DEFINIDOR DO MOMENTO INICIAL DE EFICÁCIA DA NOVA ORIENTAÇÃO PRETORIANA.

- Os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal desempenham múltiplas e relevantes funções no sistema jurídico, pois lhes cabe conferir previsibilidade às futuras decisões judiciais nas matérias por eles abrangidas, atribuir estabilidade às relações jurídicas constituídas sob a sua égide e em decorrência deles, gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do Direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado.

- Os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, inclusive as de direito público, sempre que se registre alteração substancial de diretrizes hermenêuticas, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes do Estado e, desse modo, permitindo preservar situações já consolidadas no passado e anteriores aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal. Doutrina. Precedentes.

- A ruptura de paradigma resultante de substancial revisão de padrões jurisprudenciais, com o reconhecimento do caráter partidário do mandato eletivo proporcional, impõe, em respeito à exigência de segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança dos cidadãos, que se defina o momento a partir do qual terá aplicabilidade a nova diretriz hermenêutica.

- Marco temporal que o Supremo Tribunal Federal definiu na matéria ora em julgamento: data em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta nº 1.398/DF (27/03/2007) e, nela, respondeu, em tese, à indagação que lhe foi submetida.

A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL.

- O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade

MS 26.603 / DF

institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria **substância** do poder.

- No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos **informais** de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes.

- A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel **de fundamental** importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico **vigente** em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do *monopólio da última palavra em tema* de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, **na conformidade** da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em rejeitar** as preliminares de ilegitimidade ativa e de falta de interesse de agir do impetrante, **bem assim** a de impossibilidade de o Poder Judiciário **interferir** em matéria interna e peculiar à organização dos Partidos Políticos, **sujeita** à reserva constitucional de estatuto, **repelindo**, ainda, a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, **por se embasar** em consulta do Tribunal Superior Eleitoral. Por maioria, **rejeitou preliminar** de ausência de liquidez, vencido o Senhor Ministro Eros Grau, que a acolhia para não conhecer do "writ". **Em seguida** foi o julgamento suspenso. **Prosseguindo** no julgamento, o Tribunal, por maioria, **conheceu** do mandado de segurança e **denegou a ordem**, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, que a concediam, tal como requerida. **Votou** a Presidente, Ministra Ellen Gracie. **Falaram:** pelo impetrado, o Dr. Fernando Neves da Silva; pelos litisconsortes passivos, Átila Freitas Lira, Djalma Vando Berger e Partido Socialista Brasileiro - PSB, o Dr. José Antônio Figueiredo de Almeida Silva; Leonardo Rosário de Alcântara, Antônio Marcelo Teixeira Sousa, Vicente

MS 26.603 / DF

Ferreira de Arruda Coelho e Vicente Alves de Oliveira, o Dr. Eduardo Ferrão; Partido da República - PR, o Dr. Marcelo Luiz Ávila de Bessa; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, o Dr. Itapuã Prestes de Messias; e, pelo Ministério Público Federal o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República. **Presidência** da Senhora Ministra Ellen Gracie.

Brasília, 04 de outubro de 2007.



CELSON DE MELLO - RELATOR



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 strictissimce 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.

Observe 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 douto 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.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 26.603-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

IMPTE.(S): PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB

ADV.(A/S): JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

LIT.PAS.(A/S): ATILA FREITAS LIRA

LIT.PAS.(A/S): PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

LIT.PAS.(A/S): DJALMA VANDO BERGER

ADV.(A/S): JOSÉ ANTONIO FIGUEIREDO DE ALMEIDA SILVA E
OUTRO(A/S)

LIT.PAS.(A/S): LEONARDO ROSÁRIO DE ALCÂNTARA

LIT.PAS.(A/S): ANTONIO MARCELO TEIXEIRA SOUSA

LIT.PAS.(A/S): VICENTE FERREIRA DE ARRUDA COELHO

LIT.PAS.(A/S): VICENTE ALVES DE OLIVEIRA

LIT.PAS.(A/S): PR - PARTIDO DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTRO(A/S)

LIT.PAS.(A/S): ARMANDO ABÍLIO VIEIRA

LIT.PAS.(A/S): PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

ADV.(A/S): ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS E OUTRAS

Decisão: O Tribunal rejeitou, por unanimidade, as preliminares de ilegitimidade ativa e de falta de interesse de agir do impetrante, bem como a de impossibilidade do Poder Judiciário interferir em matéria interna e peculiar à organização dos Partidos Políticos, sujeita à reserva constitucional de estatuto, e a de impossibilidade jurídica do pedido por se embasar em consulta do Tribunal Superior Eleitoral. Por maioria, rejeitou a preliminar de ausência de liquidez e a de impossibilidade de dilação probatória em sede de mandado de segurança, vencido o Senhor Ministro Eros Grau, que as acolhia para não conhecer do writ. Em seguida foi o julgamento suspenso. Falaram: pelo impetrado, o Dr. Fernando Neves da Silva; pelos litisconsortes passivos, Átila Freitas Lira, Djalma Vando Berger e Partido Socialista Brasileiro - PSB, o Dr. José Antônio Figueiredo de Almeida Silva; Leonardo Rosário de Alcântara, Antônio Marcelo Teixeira Sousa, Vicente Ferreira de Arruda Coelho e Vicente Alves de Oliveira, o Dr. Eduardo Ferrão; Partido da República - PR, o Dr. Marcelo Luiz Ávila de Bessa; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, o Dr. Itapuã Prestes de Messias; e, pelo Ministério Público Federal o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da

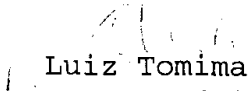
Supremo Tribunal Federal

República. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 03.10.2007.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de segurança e denegou a ordem, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio, que a concediam tal como requerida. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Plenário, 04.10.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso do Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário