

09/12/2010

PLENÁRIO

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 29.988 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
IMPTE.(S) : **COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB**
ADV.(A/S) : **JOSÉ DE ALMEIDA JÚNIOR E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): A Comissão Executiva Nacional do Diretório Nacional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) impetra mandado de segurança, com pedido de medida liminar, contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados.

Relata a petição inicial que Natan Donadon, ex-deputado federal pelo PMDB, renunciou ao cargo no dia 27 de outubro de 2010, para o qual fora eleito em 2006, pela Coligação "Rondônia mais Humana", composta pelos partidos PP, PMDB, PHS, PMN, PSDB e PT do B.

Em razão da renúncia, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados convocou para posse nesse cargo o 1º suplente da referida Coligação, o Sr. Agnaldo Muniz, pertencente ao PP.

O PMDB contestou esse ato perante a Mesa Diretora, defendendo que a vaga decorrente da renúncia pertenceria ao partido e não à coligação. Pleiteou, assim, a posse da Sra. Rachel Duarte Carvalho, 1ª suplente do próprio PMDB, partido que seria o legítimo detentor do cargo antes ocupado por Natan Donadon.

A pretensão do PMDB foi indeferida por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, o qual definitivamente convocou e deu posse ao Sr. Agnaldo Muniz, 1º suplente da coligação, no dia 29 de outubro de 2010.

O presente mandado de segurança impugna esse ato do Presidente da Câmara dos Deputados. O fundamento da impetração reside no

MS 29.988 MC / DF

entendimento jurisprudencial – tanto do Tribunal Superior Eleitoral (Consultas 1.398 e 1.439), como do Supremo Tribunal Federal (MS 26.602, 26.603 e 26.604) – no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema proporcional pertence ao partido político e não à coligação, a qual tem existência efêmera e se desfaz uma vez proclamados os resultados das eleições.

Informa o impetrante, ademais, que o Sr. Agnaldo Muniz praticou infidelidade partidária, visto que não é mais filiado ao PP, partido pelo qual concorreu em 2006 e figura atualmente como suplente, mas, sim, ao PSC, do qual é o atual Presidente Regional no Estado de Rondônia e pelo qual concorreu ao cargo de Senador da República nas últimas eleições de 2010. Dessa forma, não pertencendo mais a qualquer dos partidos que se uniram na coligação “Rondônia mais Humana” para o pleito de 2006, o Sr. Agnaldo Muniz não faria jus à suplência dessa coligação e, portanto, não poderia ser empossado no cargo de Deputado Federal deixado vago pelo ex-deputado Natan Donadon.

Assim, alega o partido impetrante, em síntese, que tem o direito líquido e certo à vaga deixada pela renúncia do ex-Deputado Federal Natan Donadon.

O pedido de medida liminar é para que se determine à Presidência da Câmara dos Deputados que:

1) proceda à imediata posse, no cargo de Deputado Federal deixado vago pela renúncia do ex-parlamentar Natan Donadon, do 1º suplente ou sucessores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na ordem obtida nas eleições gerais do ano de 2006; ou

2) suspenda a posse do Sr. Agnaldo Muniz no cargo de Deputado Federal deixado vago pela renúncia do ex-parlamentar Natan Donadon.

Em razão da proximidade do fim da atual legislatura (próximo dia 31.01.2011) e da importância da questão constitucional suscitada, submeto ao Plenário do Tribunal a apreciação do pedido de medida liminar.

É o relatório.

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 29.988 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): A questão constitucional suscitada no presente mandado de segurança está em saber se a vaga decorrente de renúncia a mandato parlamentar deve ser preenchida com base na lista de suplentes pertencentes à coligação partidária ou apenas na ordem de suplentes do próprio partido político ao qual pertencia o parlamentar renunciante.

O partido impetrante sustenta que tem o direito à vaga deixada pela renúncia do ex-Deputado Federal Natan Donadon, que ocorreu no último dia 27 de outubro de 2010.

A tese do impetrante é extremamente plausível, por dois motivos fundamentais.

Em primeiro lugar, a jurisprudência, tanto do Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 1.398, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha) como do Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604), é firme no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político.

Na Consulta 1.398, o TSE decidiu que, no sistema proporcional (com regras de quociente eleitoral e quociente partidário), o mandato é do partido e a mudança de agremiação, após a diplomação, gera a perda do mandato pelo parlamentar. Posteriormente, o TSE voltou a decidir sobre a questão, reafirmando o posicionamento anterior, no sentido de que “o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar o perde ao ingressar em novo partido” (Consulta 1.423, Rel. Min. José Delgado). Assim, e em atenção ao disposto no inciso XVIII do artigo 23 do Código Eleitoral e ao julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, do Supremo Tribunal Federal, o TSE editou a Resolução n. 22.610, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

No que se refere às coligações partidárias, o TSE editou a Resolução

MS 29.988 MC / DF

n. 22.580 (Consulta 1.439, Rel. Min. Caputo Bastos, de 30 de agosto de 2007), a qual dispõe o seguinte:

“Consulta. Detentor, Cargo Eletivo proporcional. Transferência. Partido integrante da coligação. Mandato. Perda.

1. A formação de coligação constitui faculdade atribuída aos partidos políticos para a disputa do pleito, conforme prevê o art. 6º, *caput*, da Lei n.º 9.504/97, tendo sua existência caráter temporário e restrito ao processo eleitoral.

2. Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

Consulta respondida negativamente.”

Com efeito, esse posicionamento do TSE leva em conta o fato de as coligações partidárias constituírem pessoas jurídicas *pro tempore*, cuja formação e existência ocorrem apenas em razão de determinada eleição, desfazendo-se logo que encerrado o pleito. Assim sendo, a pessoa jurídica da coligação partidária não se confunde com as pessoas jurídicas dos partidos que a compõem.

Tais entendimentos nada mais são do que a aplicação da tese jurisprudencial construída pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 (julgado em 4.10.2007), os famosos casos que versaram o tema da fidelidade partidária. Como é amplamente conhecido, nos referidos julgados o STF fixou a tese segundo a qual o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político.

Destarte, como explanei em meu voto naquela ocasião, no sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil os partidos políticos detêm um *monopólio absoluto* das candidaturas (DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; 1970, p. 388). A filiação partidária, no sistema político delineado na Constituição, é uma condição de elegibilidade, como prescreve o art. 14, § 3º, inciso V. Nesse sentido, o art. 87 do Código Eleitoral é enfático ao determinar que “*somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos*”. E a Lei 9.096/1995,

em seu art. 18, dispõe que *“para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos 1 (um) ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”*.

Assim, se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato. Ressalvadas situações específicas decorrentes de ruptura de compromissos programáticos por parte da agremiação, perseguição política ou outra situação de igual significado, o abandono da legenda deve dar ensejo à extinção do mandato.

Há, portanto, um direito fundamental dos partidos políticos à manutenção dos mandatos eletivos conquistados nas eleições proporcionais. Trata-se de um direito não expressamente consignado no texto constitucional, mas decorrente do regime de democracia representativa e partidária adotado pela Constituição (art. 5º, § 2º).

Ressalte-se, nesse contexto, que a presença dos partidos políticos num regime democrático modifica a própria concepção que se tem de democracia. Essas são as clássicas lições de Maurice Duverger:

“É a seguinte definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres. Sobre esse mecanismo de escolha, os juristas, após os filósofos do século XVIII, desenvolveram uma teoria de representação, o eleitor, dando ao eleito mandato para falar e agir em seu nome, dessa maneira, o Parlamento, mandatário da nação, exprime a soberania nacional. O fato da eleição, assim como a doutrina da representação, foram profundamente transformados pelo desenvolvimento dos partidos. Não se trata doravante de um diálogo entre eleitor e eleito, Nação e Parlamento: um terceiro se introduziu entre eles, que modifica, radicalmente, a natureza de suas relações. Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem

ratificar essa escolha. A coisa é visível nos regimes de partido único em que um só candidato se propõe à aceitação popular. Por ser mais dissimulada, não é menos real nos regimes pluralistas: eleitor pode escolher entre muitos candidatos, mas cada um destes é designado por um partido. Se se quer manter a teoria da representação jurídica, é necessário admitir que o eleito recebe um duplo mandato: do partido e dos eleitores. A importância de cada um varia segundo o país; no conjunto, o mandato partidário tende a sobrelevar o mandato eleitoral.” (DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; 1970, p. 387-388)

No regime de *democracia partidária*, portanto, os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária. E, como ensinou Duverger, “o mandato partidário tende a sobrelevar o mandato eleitoral”. Nesse contexto, o certo é que os candidatos, eles mesmos, não seriam os únicos detentores dos mandatos.

Os mandatos pertenceriam, assim, aos partidos políticos. As vagas conquistadas no sistema eleitoral proporcional pertenceriam às legendas. Esta é uma regra que parece decorrer da própria lógica do regime de democracia representativa e partidária vigente em nosso país.

Isso não implica a adoção de uma concepção de *mandato imperativo* ou de *mandato vinculado*. A democracia representativa no Brasil pressupõe a figura do *mandato representativo*, segundo o qual o representante não fica vinculado aos seus representados. O mandato representativo não pode ser revogado pelos eleitores, nem pelos partidos. O mandato representativo é mandato livre.

Mas a democracia partidária e o papel centralizador das candidaturas que detêm os partidos nesse regime são perfeitamente compatíveis com a ideia de mandato livre. Nos diversos modelos político-eleitorais, nunca se cogitou de que nos sistemas proporcionais o monopólio das candidaturas pertencente aos partidos políticos fosse inconciliável com a concepção genuína do mandato representativo.

Em verdade, nas modernas democracias representativas, tem-se uma

MS 29.988 MC / DF

nova concepção de mandato partidário, a partir de elementos dos modelos de mandato representativo e mandato imperativo.

A manutenção das vagas conquistadas no sistema proporcional, portanto, constitui um direito dos partidos políticos.

O Supremo Tribunal Federal tem mantido firmemente tais entendimentos. No recente julgamento do Mandado de Segurança 27.938, da relatoria do Ministro Joaquim Barbosa (julgado em 11.3.2010), o conhecido caso do ex-Deputado Federal Clodovil Hernandez, a Corte deixou consignado que o reconhecimento da justa causa, para que um determinado mandatário possa trocar de partido político, tem o condão de afastar apenas a pecha da infidelidade partidária e permitir a continuidade do exercício do mandato, mas não transfere ao novo partido o direito à manutenção da vaga. Naquele caso, o Deputado Federal Clodovil Hernandez havia modificado sua filiação do Partido Trabalhista Cristão (PTC) para o Partido da República (PR), com o reconhecimento da justa causa pelo Tribunal Superior Eleitoral, afastada, portanto, a infidelidade partidária. Na ocasião do falecimento de Clodovil Hernandez, o Partido da República requereu o direito à manutenção de sua vaga, o que foi indeferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que acabou dando posse ao primeiro suplente do PTC. O PR então impetrou o referido mandado de segurança, o qual foi denegado pelo STF, com fundamento na jurisprudência fixada nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604. Ficou consignado no voto do Ministro Relator que *“a justa causa para a desfiliação permite que o mandato continue a ser exercido, mas não garante ao candidato, por mais famoso que ele seja, carregar ao novo partido relação que foi aferida no momento da eleição”*.

Esta Corte, como se vê, tem mantido firme seu entendimento no sentido de que o mandato parlamentar pertence ao partido político. Aplicado para a solução da controvérsia posta no presente mandado de segurança, esse entendimento também leva à conclusão de que a vaga deixada em razão de renúncia ao mandato pertence ao partido político, mesmo que tal partido tenha conquistado essa vaga num regime eleitoral de coligação partidária. Ocorrida a vacância, o direito de preenchimento

MS 29.988 MC / DF

da vaga é do partido político detentor do mandato, e não da coligação partidária, já não mais existente como pessoa jurídica.

Portanto, esse parece ser o posicionamento mais consentâneo com a jurisprudência fixada por este Tribunal nos MS 26.602, 26.603 e 26.604.

Ademais, no caso, como informado pelo partido político impetrante, o Sr. Agnaldo Muniz não é mais filiado ao Partido Progressista (PP), partido pelo qual concorreu em 2006 e figura atualmente como suplente, mas, sim, ao PSC, do qual é o atual Presidente Regional no Estado de Rondônia e pelo qual concorreu ao cargo de Senador da República nas últimas eleições de 2010. Logo, não pertencendo mais a qualquer dos partidos que se uniram na coligação “Rondônia mais Humana” para o pleito de 2006, o Sr. Agnaldo Muniz não faria jus à suplência dessa coligação e, portanto, não poderia ser empossado no cargo de Deputado Federal deixado vago pelo ex-Deputado Natan Donadon.

Não se trata aqui de averiguar ou de atestar a hipótese de infidelidade partidária, o que seria competência da Justiça Eleitoral, mas apenas de constatar o simples fato de que o Sr. Agnaldo Muniz não pertence mais ao PP, o que foi comprovado pelos documentos juntados aos autos pelo partido impetrante.

Certamente, o Presidente da Câmara dos Deputados alegará que, no caso, apenas deu cumprimento à lista de suplência emanada da Justiça Eleitoral e que não tem competência ou poder para modificar essa lista. Porém, há que se estabelecer uma nítida diferença entre a hipótese de preenchimento de vaga oriunda de renúncia ao mandato parlamentar – o caso concreto versado no presente mandado de segurança – e a outra hipótese, diversa, do cumprimento de ordem da Justiça Eleitoral para o preenchimento de vaga originada de conduta parlamentar trânsfuga. Nesta última hipótese, de fato, caberá ao Presidente da Câmara dar cumprimento à ordem judicial da Justiça Eleitoral, tal como consta no ofício que lhe foi enviado, seguindo a lista de suplência ali verificada. Eventual impugnação ao ato de posse de suplentes deverá ser realizada mediante a contestação da própria lista de suplência perante a Justiça Eleitoral, em caso de infidelidade partidária. Na primeira hipótese, no

MS 29.988 MC / DF

entanto, é dever da autoridade máxima da Câmara dos Deputados averiguar a forma correta de preenchimento da vaga, podendo até mesmo fazer consultas, formais ou informais, à Justiça Eleitoral.

No presente caso, entendo que deveria o Presidente da Câmara dos Deputados ter dado posse ao suplente do próprio partido político detentor do mandato eletivo antes exercido por Natan Donadon. Essa é a solução consentânea com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

As razões aqui apresentadas, resultantes de um juízo sumário dos autos, são suficientes para a concessão da medida liminar.

A urgência da pretensão cautelar é evidente, em razão da proximidade do término da atual legislatura, a ocorrer no próximo dia 31 de janeiro de 2011.

Assim, com base nessas considerações, voto pelo **deferimento da medida liminar**, para que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por seu Presidente, proceda à imediata posse, no cargo de Deputado Federal deixado vago pela renúncia do ex-parlamentar Natan Donadon, do 1º suplente ou sucessores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na ordem obtida nas eleições gerais do ano de 2006.