

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# ANÁLISE DE CONSULTA RESPONDIDA PELO TSE SOBRE PERDA DE MANDATO ELETIVO

*Miriam Campelo de Melo Amorim*  
Consultora Legislativa da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,  
Direito Administrativo, Processo Legislativo e  
Poder Judiciário

ESTUDO

MAIO/2007



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

I - A DECISÃO .....	3
II – QUESTIONAMENTO SOBRE A COMPETÊNCIA DO TSE PARA CONHECER DA CONSULTA .....	5
III – NATUREZA E EFEITOS DE CONSULTAS RESPONDIDAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL.....	7
IV – A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A QUESTÃO DA PERTENÇA DO MANDATO ELETIVO NO SISTEMA PROPORCIONAL E A PERDA DE MANDATO DE QUEM ABANDONAR O PARTIDO.....	8
V – DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE REQUERIMENTOS DE PARTIDOS FUNDADOS NA CONSULTA DO TSE.....	13
VI – REPERCUSSÃO DA CONSULTA SOBRE AS CASAS LEGISLATIVAS DOS TRÊS NÍVEIS DA FEDERAÇÃO.....	15

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## ANÁLISE DE CONSULTA RESPONDIDA PELO TSE SOBRE PERDA DE MANDATO ELETIVO

*Miriam Campelo de Melo Amorim*

### I - A DECISÃO

Em sessão administrativa de 27 de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que os mandatos parlamentares obtidos nas eleições proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) pertencem aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos eleitos. O entendimento da Corte, que, por seis votos contra um, acompanhou o voto do Relator, Min. César Asfor Rocha, foi de que “os partidos políticos e coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”.

A decisão, proferida como resposta à Consulta (CTA) nº 1398, feita pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente Democratas (DEM), causou enorme polêmica no meio político, tendo em vista a jurisprudência anterior do Tribunal, pacífica no sentido de que não perderia o mandato o candidato que saísse do partido.

A consulta, à qual o TSE respondeu positivamente, fora formulada nos seguintes termos:

*“Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático,*

*Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico do candidato,*

*Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.*

**INDAGA-SE:**

*Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”*

Em seu brilhante voto, lastreado em profundos conhecimentos de Filosofia do Direito, no qual ressalta o viés principiológico da moderna hermenêutica jurídica, assinala o Relator, inicialmente, como da maior relevância, o fato de que os partidos políticos têm, no Brasil, *status* de entidade constitucional (CF, art. 17). Essa circunstância autoriza a afirmação, com Maurice Duverger, de que “as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; também, segundo esse autor, é lembrada a qualidade dos partidos de autênticos protagonistas da democracia representativa, sem exceção, no mundo ocidental.

É apontado o fato da exigência constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V), além da garantia dada, pela Lei Maior aos partidos, do estabelecimento em seus estatutos de normas de fidelidade e disciplina partidárias (art. 17, § 1º).

Desse quadro jurídico-constitucional positivo, conclui o Relator ser imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos partidos, mormente essa da fidelidade dos eleitos sob sua legenda, há de ter a indispensável correlação da hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios albergados pela Carta Magna.

Afirma-se que, tanto no plano jurídico como no fático, o mais forte, se não o único, elemento da identidade política de um candidato é seu vínculo com o partido, não existindo, pois, aquele sem este. Não se aceita a conclusão de que o candidato eleito possa tornar-se senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, transformando-a em propriedade sua, numa prerrogativa privatística. O mandato eletivo, ao contrário, configura-se, essencialmente, como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado. Invoca-se o princípio da moralidade (CF, art. 37), que repudia o uso de qualquer prerrogativa pública no interesse particular ou privado.

Registra-se que, dos Deputados Federais eleitos em 2006, trinta e seis abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram; dentre esses vinte e oito, eleitos sob determinadas legendas, passaram-se para as hostes de seus opositores. E também que, dos 513 Deputados Federais eleitos, apenas trinta e um (6,04%) alcançaram por si mesmos o quociente eleitoral.

Considera-se que a mudança de partido não configura ato ilícito, podendo o cidadão filiar-se e desfiliar-se à vontade, mas *sem que isso possa representar subtração à bancada parlamentar do Partido Político que o abrigou na disputa eleitoral.*

Para justificar que o mandato parlamentar pertence ao Partido Político, argumenta o Relator que à sua legenda é que são atribuídos os votos dos eleitores, e que é encargo dele toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira, sob a vigilância da Justiça Eleitoral. E que as disponibilidades financeiras dos partidos e o controle do acesso ao rádio e à TV são geridos pelas agremiações partidárias.

Considera, ainda, o Relator da Consulta, em seu extenso voto, que, apesar de respeitáveis posições jurisprudenciais e doutrinárias afirmativas do contrário, plasmadas antes do generalizado acatamento que hoje se dá à força normativa dos princípios constitucionais, essa orientação pretoriana não está afinada com o espírito do nosso tempo, rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativas e públicas.

Além dos já citados dispositivos constitucionais definidores das entidades partidárias e das suas insubstituíveis atribuições, invoca o Relator os artigos 108, 175, § 4º, e 176 do Código Eleitoral, para afirmar que os votos proporcionais pertencem ao Partido Político, sendo, em conseqüência, curial e inevitável dizer que o mandato eletivo, nas eleições proporcionais, por igual, pertence ao grêmio partidário.

Posiciona-se o Relator contra a chamada teoria estruturalista do Direito, a que denomina de postura simplificadora, e manifesta-se em favor da teoria funcionalista, admitida pela teoria jurídica contemporânea, no esforço de compreender, sobretudo, as finalidades (teleologias) das normas e do próprio ordenamento. Nesse passo, frisa o papel das Cortes de Justiça na tarefa de contribuir para a apreensão dos sentidos finalísticos do Direito.

Com o Professor Paulo Bonavides, entende o Relator que as normas compreendem as regras e os princípios e, portanto, estes são também imediatamente fornecedores de soluções às controvérsias jurídicas.

Não nos parece haver dúvida quanto à abrangência que a Alta Corte Eleitoral quis dar ao seu entendimento: a resposta à consulta formulada envolve as Casas Legislativas pertencentes aos três níveis da Federação, cujos membros são eleitos de acordo com o sistema proporcional: a Câmara dos Deputados, a Câmara Distrital, as Câmaras Legislativas e as Câmaras Municipais.

## **II – QUESTIONAMENTO SOBRE A COMPETÊNCIA DO TSE PARA CONHECER DA CONSULTA**

---

Assim resumido o entendimento da mais alta Corte da Justiça Eleitoral, desenvolvido a partir dos princípios que informam a democracia representativa partidária adotada pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional, passamos aos comentários que se seguem sobre os efeitos práticos da decisão daquela Corte.

De acordo com o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, compete, privativamente, ao Tribunal Superior Eleitoral, responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

A competência dada ao TSE para responder a consultas diz respeito, pois, às que lhe forem formuladas em tese, **sobre matéria eleitoral**. Reiteradas são as decisões daquela Corte nas quais não se conhece de consulta que aborda matéria não eleitoral.

A jurisprudência do próprio Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no sentido de que a competência da Justiça Eleitoral se exaure com a expedição dos diplomas. Com efeito, expedido o diploma, a não ser que haja recursos pendentes, recurso contra a expedição de diploma ou seja interposta ação de impugnação de mandato eletivo, cessa a competência da Justiça Eleitoral para pronunciar-se sobre os eleitos. É cediço que o processo eleitoral se encerra com a diplomação. A questão da perda de mandato de parlamentares, em razão de situações ocorridas após a diplomação diz respeito às respectivas Casas Legislativas; o deslinde de eventuais controvérsias cabe a outros órgãos do Judiciário, de acordo com o nível da Federação em que ocorrer, e não à jurisdição eleitoral.

Desse modo, quer-nos parecer, salvo melhor entendimento, que o Tribunal Superior Eleitoral exorbitou de sua competência constitucional e legal e adentrou área que refoge à sua área de atuação, ao responder à consulta de que se cogita, por esta envolver conseqüências de atos praticados **após** a eleição ou diplomação.

Sobre esse entendimento, colhemos algumas decisões daquela Corte, da lavra de eminentes Ministros, da envergadura de Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Oscar Corrêa e Gerardo Grossi, assim ementadas:

Resolução nº 20.864, de 11.9.2001, rel. Min. Sepúlveda Pertence

“.....

*IV. Não é da Justiça Eleitoral – segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – decidir sobre a perda de mandato eletivo por fato superveniente à diplomação: não cabe, assim, conhecer da consulta a respeito de ser ou não causa de perda de mandato de senador por um Estado a transferência do domicílio eleitoral para outro.”*

Resolução nº 17.643, de 3.10.2998, rel. Min. Paulo Brossard

*“Vereador. Transferência de domicílio eleitoral. Candidatura a Prefeito. Perda de mandato.*

*A perda de mandato é tema pertinente ao direito constitucional, federal ou estadual, que ultrapassa os limites do direito eleitoral, pois este cessa com a diplomação dos eleitos (Precedente: Resolução TSE nº 12.279, de 3.9.1985)”*

Resolução nº 12.279, de 3.9.1985, rel. Min. Oscar Corrêa

“.....

*No tocante às indagações sobre a perda do mandato de Deputado eleito Vice-Prefeito, que deixar de assumir o cargo de Prefeito, no seu impedimento são temas*



*pertinentes ao direito constitucional, federal ou estadual, que já ultrapassam os limites do direito eleitoral que, sabidamente, cessa com a diplomação dos eleitos”.*

*Resolução nº 22.196, de 9 de maio de 2006, rel. Min. Gerardo Grossi*

*“Consulta. Matéria não eleitoral. Situações hipotéticas ocorridas após a diplomação. Não-conhecimento.*

*A competência da Justiça Eleitoral cessa com a diplomação dos eleitos.”*

Essa vinha sendo, portanto, a linha de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, sem qualquer discrepância, acerca do que extrapolava o conceito de matéria eleitoral, pressuposto para o conhecimento de consultas dirigidas àquela Corte, restando claro que situações hipotéticas que podem ocorrer após a diplomação dos eleitos não são mais da competência da Corte. Descabe, pois, conhecer de consulta que verse sobre tais matérias.

### III – NATUREZA E EFEITOS DE CONSULTAS RESPONDIDAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL

Embora emanadas de órgão jurisdicional, as consultas têm **natureza administrativa**. Trata-se de mera orientação ou esclarecimento dado a autoridades legitimadas para apresentá-las. Expressam, apenas, a opinião da maioria da composição da Corte sobre determinada questão, em um momento determinado, delas não resulta nenhum comando significativo é o entendimento do TSE, datado de 1954, na Consulta nº 98-54, Classe IV —Piauí, assim emendada:

*“Da decisão que responde a consulta, não cabe recurso, porque a resposta não envolve julgamento de litígio eleitoral, mas esclarecimento de dúvida suscitada pelo consulente, - autoridade pública ou partido político.”*

Sobre a natureza das consultas feitas à Justiça Eleitoral, elucidativo é o conteúdo da consulta acima, da lavra do Min. Pedro Paulo Penna e Costa, do qual colhemos:

*“(...) a resposta dada a uma consulta não envolve, propriamente, decisão, mas a exteriorização do entendimento, em tese, dos Tribunais, sobre matéria eleitoral, provocada pelo interessado, - autoridade pública ou partido político registrado. Tal resposta não envolve julgamento de litígio eleitoral, mas esclarecimento de dúvida suscitada pelo consulente, extra-processo, por meio de mera indagação subscrita, embora processualmente autuada. Não se trata de decisão sobre um direito contestado, mas de simples resposta, traduzindo a opinião do consultado, e que, naturalmente, não exclui reconsideração. Daí porque a resposta não constitui coisa julgada, tolerando, ao contrário, renovação da pergunta (...)”*

As consultas **não têm efeito vinculante** nem para os órgãos hierarquicamente inferiores da Justiça Eleitoral nem para os próprios Tribunais que as responderam, os quais podem, diante de casos concretos, posicionar-se diferentemente em casos semelhantes aos que foram examinados no âmbito de determinada consulta.

De notar, ainda, a especificidade da composição dos Tribunais Eleitorais, cujos membros têm diversas procedências e exercem seus cargos por tempo certo, o que gera grande rotatividade e enseja viradas de jurisprudência em curtos períodos.

O efeito da resposta a uma consulta, por órgão da Justiça Eleitoral, portanto, é o de mero argumento de autoridade, que pode nortear o entendimento de determinada questão eleitoral.

#### **IV – A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A QUESTÃO DA PERTENÇA DO MANDATO ELETIVO NO SISTEMA PROPORCIONAL E A PERDA DE MANDATO DE QUEM ABANDONAR O PARTIDO**

---

Também o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre situação relativa a fato superveniente à diplomação, tendo concluído pela falta de competência da Justiça Eleitoral para seu deslinde, além de reconhecer o desaparecimento da sanção de perda de mandato cominada ao titular que abandona do partido, em decisão de seu Pleno, de 11 de outubro de 1989, cuja ementa, da lavra do Min. Sepúlveda Pertence, transcrevemos a seguir:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20916-0 DISTRITO FEDERAL

*“EMENTA – I. Mandato representativo e suplência: perda por fato superveniente à diplomação: declaração que incumbe à presidência da câmara respectiva e não à Justiça Eleitoral.*

*II. Suplência de mandato representativo: situação jurídica que o abandono do Partido, pelo qual haja o suplente concorrido ao pleito, não desfaz: extensão ao suplente dos efeitos do desaparecimento, a partir da EC-25-85, da sanção de perda do mandato cominada ao titular que abandonava o Partido.”*

No mandado de segurança acima referenciado, foi exaustivamente debatida, pelos eminentes Ministros, a questão da pertença do mandato ou da suplência – se ao partido ou ao candidato -, em decorrência de eleições proporcionais, a partir da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, estendendo-se pela ordem constitucional vigente.

A seguir, damos notícia dos votos que formaram a posição vencedora no julgado.

Foi salientada a importância dos partidos políticos em nosso sistema eleitoral, os quais mantêm o monopólio das candidaturas, e foram concebidos como corpos intermediários, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, no dizer do Min. CELSO DE MELLO.

De seu brilhante voto, extraímos preciosa lição sobre a existência de um duplo vínculo que decorre da natureza do mandato representativo, no moderno constitucionalismo: o de caráter popular e o de índole partidária. Sobre o mandato frente ao papel dos partidos políticos, colhemos:

*“Os partidos políticos (...) tornam-se elementos revestidos de caráter institucional, absolutamente indispensáveis na dinâmica do processo político e governamental.*

*Por isso mesmo a Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 1949, já definia, claramente, a função política das agremiações partidárias: ‘Os partidos concorrem para a formação da vontade do povo’ (v. art. 21, nº 1).*

*A vinculação partidária do mandatário político é tão intensa – e condicionante –, que a própria ordem jurídica, uma vez mais, constitucionalizou o dever de fidelidade partidária (CF/88, art. 17, ° 1°), o que não significa, porém, tenha sido reintroduzida em nosso Direito positivo a decretabilidade da perda do mandato por ato caracterizador de infidelidade partidária.*

*Contudo, é fato inquestionável que a exigência de fidelidade partidária traduz, na concepção do seu alcance, um valor constitucional, revestido de elevada significação político-jurídica, a que se deve dar conseqüência, sob pena de inibição de seu conceito eficaz.*

*Por isso mesmo, adverte José Afonso da Silva (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 349, 5ª ed., 1989, RT), a disciplina e a fidelidade partidárias condicionam a própria elaboração dos estatutos dos Partidos Políticos, que deverão prevê-las, ‘dando conseqüências ao seu descumprimento e desrespeito’, especialmente porque o ‘ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária’. O ilustre constitucionalista admite, até, sanções expulsivas impositivas ao filiado infiel, mas acentua a impossibilidade de decretação da perda de mandato por infidelidade partidária.*

*A Constituição protege o mandato parlamentar. A taxatividade do rol inscrito em seu art. 55, que define em numerus clausus as hipóteses de perda do mandato, representa verdadeira cláusula de tutela constitucional destinada a preservar a própria integridade jurídica do mandato legislativo. Por isso mesmo, não há mais que aludir à perda do mandato representativo por ato de infidelidade partidária. Essa possibilidade – introduzida como sanção jurídica impositiva ao parlamentar infiel pela Carta de 1969*

***– foi suprimida pela Emenda Constitucional n. 25, de 1985, deixando de ser renovada pela Constituição vigente, promulgada em 1988.” (destacamos)***

O voto do Min. SEPÚLVEDA PERTENCE admite que “os princípios teóricos do sistema proporcional não levam à perda do mandato”, vez que o texto positivo não perfilhou esses princípios. Dele colhemos:

*“Lamento, (...) Senhor Presidente, que não possa ceder – como disse – à tentação do fortalecimento do vínculo partidário do mandato pelo qual, acho, passa a construção de uma democracia viável. Mas não tenho como dar esse tratamento severo ao mandatário eventual, ao suplente, quando não posso impô-lo ao titular, malgrado esse espetáculo pouco edificante, a que a Nação assiste nos últimos meses, da dança dos mandatários titulares, destinado a dar segundos ou minutos, na propaganda eleitoral gratuita, a este ou aquele candidato.*

***Essa impunidade ao titular que deserta da legenda pela qual se elegeu – a qual decorre inelutavelmente da Constituição -, mostra que não faz sentido, data venia, continuar a dizer que o mandato é também do partido, por amor a princípios que o texto positivo não perfilhou.***

*E, se o mandato não é do partido, senão enquanto a permanência do seu vínculo de origem aprouver ao titular, não vejo como impô-la apenas ao suplente, até porque a mesma fidelidade não mais lhe seria exigível, desde o momento em que sucedesse ao mandatário.” (destacamos)*

Em seu voto, o Min. PAULO BROSSARD afirma que, “(...) com a diplomação, se esgota mesmo a competência do Tribunal em relação aos atos eleitorais, aos atos da eleição, (...)” Nessa mesma linha, pronunciou-se o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, ao confirmar o voto: “Entendo, data venia, que o processo eleitoral termina com a diplomação e que fatos supervenientes podem desfazer a situação jurídica constituída com a diplomação, mas a sua verificação já não competiria à Justiça Eleitoral”.

Sobre a perda de mandato em decorrência da mudança posterior de partido, entendeu o Min. OCTAVIO GALLOTTI: “(...) não me parece (...) que se possa estabelecer, em relação ao suplente, a perda dessa situação, pela prática de ato de infidelidade partidária, quando essa consequência, isto é a perda de mandato, já não prevalece a respeito dos detentores efetivos do mandato parlamentar, no regime da vigente Constituição de 1988.”

Manifestou-se o Min. ALDIR PASSARINHO: “(...) ante os termos da Constituição, desde a Emenda Constitucional nº 25, o princípio da fidelidade partidária deixou de ser exigido.” “(...) não vendo na nossa Constituição ou na legislação ordinária nada que diga que o suplente deve perder tal condição quando muda de partido, e não havendo tal penalização aos que já estejam exercendo mandato parlamentar, (...)”

O Min. MOREIRA ALVES aponta a mudança de tratamento que ocorreu em nosso direito constitucional relativamente à questão da fidelidade partidária:

*“Em face da Emenda nº 1/69, que, em seu artigo 152, parágrafo único (que, com alteração de redação, passou a parágrafo 5º desse mesmo dispositivo por força da Emenda Constitucional nº 11/78), estabelecia o princípio da fidelidade partidária, Deputado que deixasse o Partido sob cuja legenda fora eleito, perdia o seu mandato. Essa perda era decretada pela Justiça Eleitoral, em processo contencioso em que se assegurava ampla defesa, e, em seguida, declarada pela Mesa da Câmara (arts. 152, § 5º; 137, IX; e 35, § 42).*

*Com a Emenda Constitucional nº 25/85, deixou de existir esse princípio de fidelidade partidária, e, em razão disso, a mudança de Partido por parte de Deputado não persistiu como causa de perda de mandato, revogado o inciso 5º do artigo 35 que enumerava os casos de perda de mandato.*

***Na atual Constituição, também não se adota o princípio da fidelidade partidária, o que tem permitido a mudança de Partido por parte de Deputados sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato.***

*Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (artigos 5º, LXXX, “a”; 58, § 1º; 58, § 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o art. 55.” (destacamos)*

O Min. NÉRI DA SILVEIRA bem colocou a questão, no plano de *lege ferenda*, considerando que o ordenamento jurídico não mas contempla a hipótese da perda de mandato por abandono do partido sob cuja legenda foi eleito o parlamentar:

*“Desde a Emenda Constitucional nº 25/1985, não mais se contempla, na ordem constitucional, regra a autorizar a decretação de ineficácia do título (à investidura) pelo fato da desvinculação partidária. ‘De lege ferenda’, penso com os que sustentam a conveniência de norma nesse sentido. O eleito que deixar o Partido, após a diplomação, ainda que no exercício do mandato, deveria ter decretada a sua perda, a fim de a organização partidária manter a representação íntegra, na Casa Legislativa. Somente nessa linha, haveria um autêntico compromisso do eleito para com a legenda de que lhe resultou ter podido concorrer, no pleito. Tal como tudo vem sucedendo entre nós, desde a Emenda Constitucional nº 25/1985, o Partido que obtiver maioria na Casa Legislativa, nas eleições, não tem segurança de ser majoritário, no curso da*

*legislatura. 'De lege lata', entretanto, não vejo como privar o eleito do exercício do mandato, ou negar ao suplente, se couber a convocação, a posse, porque deixou o Partido, pelo qual logrou competir e obter o diploma.*

*(...) Quanto à Justiça Eleitoral, é certo prevê a Constituição, em seu art. 121, § 4º, a hipótese de anular diplomas ou decretar a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais, cabendo, aqui, remissão ao caso do art. 14, §§ 10 e 11, da Lei Maior. Não há todavia, sequer, no particular, norma expressa quanto à mudança de Partido Político, como causa de anulação de diploma ou decretação de perda de mandato, de sorte a entender-se possível, desde logo, à Mesa da Casa Legislativa, em conferindo sobre a eficácia do título, negar a posse. (...)" (destacamos)*

Como se verifica dessas lúcidas e abalizadas manifestações da maioria de seus membros, entendeu a Suprema Corte, após aprofundado exame da nossa evolução constitucional, não mais haver, desde a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, à Carta de 1969, estendendo-se sobre a Constituição vigente, qualquer comando normativo no sentido da perda de mandato eletivo parlamentar em virtude de abandono, pelo eleito, do Partido sob cuja legenda se elegeu.

Aplicando-se esse entendimento à Consulta nº 1398, em comento, do Tribunal Superior Eleitoral, pode-se inferir que:

a) preliminarmente, a mudança de Partido Político, por parte de mandatário eleito, é questão que refoge à competência constitucional e legal da Justiça Eleitoral a qual, de regra, exaure-se com a diplomação; não constituindo matéria eleitoral; não cabe ao TSE responder a consulta sobre esse assunto (Cód. Eleit., art. 23, XII);

b) no mérito, do sistema constitucional vigente não se pode inferir que o fato de deixar o partido pelo qual foi eleito constitui causa de perda de mandato para o seu detentor.

À luz do posicionamento acima mencionado do Supremo Tribunal Federal, parece-nos, pois, que a consulta respondida pelo TSE se encontra destituída de fundamento legal e constitucional. Ressaltamos, porém, que, embora realizado em 1989, sob a égide da Constituição vigente, já se passaram dezoito anos do julgamento do MS 20.916-0. De sua composição de então, permanecem, apenas, dois preclaros Ministros: Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. De notar, ainda, que, da sessão do TSE que apreciou a consulta de que se trata, participaram três Ministros do STF: Marco Aurélio de Mello, Cezar Peluso e Carlos Ayres Britto, que poderão influenciar em um novo enfrentamento da questão por essa Alta Corte.



## V – DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE REQUERIMENTOS DE PARTIDOS FUNDADOS NA CONSULTA DO TSE

Estribados na resposta do TSE à Consulta nº 1398/2007, três partidos políticos (o Partido Popular Socialista – PPS, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e o Democratas – DEM) requereram à Presidência da Câmara dos Deputados que fossem convocados os Suplentes de suas legendas para assumirem os mandatos exercidos por Deputados que mudaram de filiação partidária.

Transcrevemos, a seguir, a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, a qual indeferiu o pedido do PPS;

### ***“DECISÃO DA PRESIDÊNCIA***

*Trata-se de requerimento apresentado, aos 4 de abril de 2007, pelo Partido Popular Socialista – PPS.*

*Com fundamento em resposta do Tribunal Superior Eleitoral – TSE à consulta formulada pelos Democratas – DEM, a qual concluiu que ‘os partidos políticos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento da filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda’, o PPS solicita convoquem-se os Suplentes da legenda para assumirem os mandatos ora exercidos por Deputados que mudaram de filiação partidária.*

*É o relatório.*

### ***Decido.***

*Preliminarmente, cumpre esclarecer que, sem adentrar seu mérito, a resposta do TSE à consulta feita em tese pelo DEM tão somente contém esclarecimento daquela Corte, não fazendo coisa julgada (TSE-BE Nº 36/567).*

*Ademais, na dicação do § 1º do art. 56 da Constituição Federal – CF, litteris, “o suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias”. Essa norma se acha reproduzida no caput do art. 241 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.*

*No que toca à primeira hipótese, nos termos do art. 238 do RICD, esta Presidência apenas está autorizada a declarar vacância de mandato parlamentar em virtude de, verbis:*

*I – falecimento;*

*II – renúncia;*

*III – perda de mandato.*

*De falecimento obviamente não se cogita.*

*A renúncia, ex-vi art. 239 do RICD, prerrogativa do Parlamentar, será, em regra, expressa, escrita, somente tornando-se efetiva e irrevogável depois de lida no expediente e publicada no Diário Oficial da Câmara dos Deputados (caput). Excepcionalmente, poderá ser presumida se o Titular não prestar compromisso no prazo previsto no RICD ou o Suplente, convocado, não se apresentar para entrar em exercício no prazo regimental (§ 1º). À toda evidência, não se aplica ao caso em tela.*

*A perda de mandato, última hipótese de vacância, apenas poderá ser declarada pela Mesa ou decretada pelo Plenário da Câmara dos Deputados nas hipóteses expressamente previstas no caput do art. 55 da CF e reproduzidas no art. 240 do RICD, quais sejam: incompatibilidade, quebra de decoro parlamentar, não-comparecimento injustificada à terça parte das sessões ordinárias da Casa, perda ou suspensão de direitos políticos, decretação pela Justiça Eleitoral e condenação criminal em sentença transitada em julgado. O caso em exame, evidentemente, não se subsume a qualquer dessas hipóteses.*

*Logo, não há falar-se aqui em vacância de mandato parlamentar. Da mesma maneira, não se pode cogitar aqui das duas outras hipóteses de convocação de Suplente, previstas numerus clausus no art. 56, § 1º, da CF e reproduzidas no art. 241 do RICD, quais sejam: investidura nas funções previstas no art. 56, I, da Constituição Federal e licença para tratamento de saúde do titular superior a 120 dias.*

**Posto isso**, não está a Mesa autorizada a convocar Suplentes para assumir os mandatos ora exercidos por Deputados Federais, eleitos pelo PPS ou por coligações de que esse partido tenha feito parte, por não se verificar qualquer das hipóteses previstas, numerus clausus, no art. 56, § 1º, da CF e reproduzidas no art. 241 do RICD, C.C. OS ARTS. 238 E 239 do RICD, e art. 55 da CF, reproduzido no art. 240 do RICD.

*Publique-se.*

*Oficie-se.*

*Em 26/04/2007.*

a) *ARLINDO CHINAGLIA*

*Presidente”*

No mesmo sentido da proferida sobre o requerimento do Partido Popular Socialista - PPS, as decisões sobre os requerimentos do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e do Democratas (DEM).

Contra tais atos da Presidência, impetraram os três partidos Mandados de Segurança (MS 26602, 26603 e 26604, respectivamente), todos lastreados no entendimento do



TSE, ao responder à consulta ora em comento, de que os mandatos pertencem às legendas e não aos candidatos por elas eleitos.

As relatorias dos Mandados de Segurança acima mencionados foram confiadas aos seguintes Ministros: Eros Grau (MS 26602, impetrado pelo PPS), Celso de Mello (MS 26603, impetrado pelo PSDB) e Cármen Lúcia Antunes Rocha (MS 26604, impetrado pelo DEM).

## **VI – REPERCUSSÃO DA CONSULTA SOBRE AS CASAS LEGISLATIVAS DOS TRÊS NÍVEIS DA FEDERAÇÃO**

Como salientado, a Consulta, em si, não gera efeitos concretos. Vale, apenas, como um argumento de autoridade, uma vez que emanada da mais alta Corte da Justiça Eleitoral.

Nos Estados e no Distrito Federal, de acordo com o modelo federal, pelo princípio da simetria, a decretação de perda de mandato dos Deputados, se coubesse, competiria às respectivas Assembléias Legislativas e à Câmara Legislativa, nessa ordem. A solução de conflitos daí resultantes está na alçada dos Tribunais de Justiça.

A perda de mandato de Vereadores diz respeito às respectivas Câmaras Municipais, cabendo mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça do Estado.

No âmbito da União, a competência é da Câmara dos Deputados. Estando *sub judice* os casos concretos que dizem respeito a essa Casa Legislativa, resta aguardar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre os processos.

A decisão do STF sobre os mandados de segurança impetrados pelos partidos políticos, embora não tenha efeito vinculante, certamente há de ter reflexos na pretensão dos partidos relativamente às Casas Legislativas de outros entes da Federação, quando apreciada pelos órgãos competentes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.