

MANDADO DE SEGURANÇA 30.407 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **GERVÁSIO JOSÉ DA SILVA E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **ANTONIO CESAR BUENO MARRA E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
IMPDO.(A/S) : **PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO-PMDB.**
IMPDO.(A/S) : **DEMOCRATAS-DEM.**
ADV.(A/S) : **FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **ELEUSES VIEIRA DE PAIVA**
IMPDO.(A/S) : **WALTER SHINDI IHOSHI**
ADV.(A/S) : **RICARDO PENTEADO**
IMPDO.(A/S) : **GEAN MARQUES LOUREIRO**
ADV.(A/S) : **SADY BECK JUNIOR**

EMENTA: PARTIDOS POLÍTICOS E REGIME DEMOCRÁTICO. COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS. NATUREZA JURÍDICA, FINALIDADE E PRERROGATIVAS JURÍDICO-ELEITORAIS. AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO INSTRUMENTOS DE VIABILIZAÇÃO DO ACESSO DAS MINORIAS AO PODER POLÍTICO E DO FORTALECIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DOS PEQUENOS PARTIDOS POLÍTICOS. A QUESTÃO DA SUCESSÃO DOS SUPLENTE: SUPLENTE DO PARTIDO OU SUPLENTE DA COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA? PRECEDÊNCIA RECONHECIDA AO SUPLENTE DA COLIGAÇÃO

PARTIDÁRIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRETENDIDA MODIFICAÇÃO DE PRÁTICA INSTITUCIONAL CONSOLIDADA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS HÁ VÁRIAS DÉCADAS. PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE OBJETIVA PROMOVER VERDADEIRA RUPTURA DE PARADIGMA. INADMISSIBILIDADE. AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA. A QUESTÃO DA PREVISIBILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA CONFIANÇA: POSTULADOS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO QUANTO A UM DOS IMPETRANTES E PREJUDICADO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS.

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança **impetrado**, em *litisconsórcio ativo*, por GERVÁSIO JOSÉ DA SILVA (PSDB/SC), CARLOS ROBERTO DE CAMPOS (PSDB/SP) e ANTONIO CARLOS PANNUNZIO (PSDB/SP), **que sustentam ocupar** a “primeira”, “a quinta e a sexta suplências dentro das agremiações partidárias a que são filiados em suas respectivas Unidades da Federação”, **postulando**, com a presente ação mandamental, **sejam convocados** para o exercício do mandato de Deputado Federal **em razão de licença** concedida aos respectivos titulares, **investidos** em cargos do Poder Executivo **a que se refere** o art. 56, I, da Constituição Federal.

Busca-se invalidar, *desse modo*, o **critério** que, **adotado** pela Mesa da Câmara dos Deputados, **confere precedência** à convocação de suplente pela classificação de votação por ele obtida *na coligação partidária*, **observada**, *para tanto*, **a ordem** de classificação encaminhada, a essa Casa legislativa, *pela própria* Justiça Eleitoral.

O Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **ao prestar** as informações que lhe foram solicitadas, **encaminhou** a esta Corte **parecer** que, **elaborado** pelo Senhor Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto, **foi aprovado** pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados **e que**, *em síntese*, **expõe** as razões de direito **que dão suporte** à deliberação ora questionada:

*“12. (...). É **que**, independentemente da opinião de qualquer cidadão **sobre as coligações partidárias** em eleições proporcionais, o **fato irrefutável é que elas são autorizadas** pelo nosso ordenamento jurídico. **Seus efeitos**, ao menos até o advento desse novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, **estendem-se** ao longo de toda a Legislatura, **uma vez** que os candidatos, na prática, não foram eleitos por um partido, mas por uma coligação, algo que é trivial. **Como aponta** o § 2º do art. 105 do Código Eleitoral, **os candidatos são inscritos pela coligação, e não por seus respectivos partidos. São diplomados pelas coligações, não pelos partidos.** (...).*

*13. **As distorções de nosso sistema proporcional são conhecidas. Ele permite que candidatos com um número inexpressivo de votos assumam mandatos em detrimento de candidatos muito melhor votados. Isso decorre exatamente dos fundamentos alinhavados pela decisão liminar sob execução, que, ao citar Duverger, afirma que o mandato partidário sobrepuja o mandato eleitoral. Um candidato é eleito por um partido, com base no quociente partidário que sua sigla foi capaz de obter no pleito. O Supremo Tribunal Federal pode até alegar que as coligações são ‘efêmeras’, mas o mais importante de seus efeitos perdura durante toda a Legislatura: a definição do quociente partidário. Isto é, a definição do número de lugares que cabe a um***

*partido (ou coligação). **Permitir** que as coligações tenham efeito para a formação do quociente partidário e, **depois, cassar** dos partidos que a compuseram até mesmo o direito à suplência gera situações profundamente iníquas em relação às siglas coligadas e ao eleitorado. É possível, até mesmo, **divisar hipóteses em que partido de uma coligação soma votos suficientes para alcançar o quociente partidário isoladamente, mas ficaria sem direito sequer à suplência.** Mais que um desrespeito à agremiação partidária que se coligou licitamente, é escarnecer dos eleitores que nela depositaram seu voto. O Supremo Tribunal Federal **está correto** ao afirmar **que o mandato, num sistema proporcional, é do partido.** Mas isso decorre de um fato simples: **o número de vagas** às quais o partido fará jus **deflui do esforço conjunto de todos os seus candidatos, consubstanciado, ao fim das eleições, no quociente partidário. As vagas são obtidas pelo partido. Pertencem a ele. Porém, o fato de nosso ordenamento admitir as coligações em eleições proporcionais significa, para bem ou para mal, que é permitido que um conjunto de partidos comporte-se como apenas um durante o pleito e, por essa razão, defina conjuntamente seu quociente partidário.** Ignorar isso é condenar não só candidatos, mas votos, a uma espécie de limbo eleitoral. (...).” (grifei)*

Registro que indeferi o pedido de medida liminar **formulado** nestes autos.

O Ministério Público Federal, **em pronunciamento** da lavra do eminente Procurador-Geral da República, **formulou parecer** que está assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE PARA OCUPAR VAGAS DE DEPUTADOS FEDERAIS LICENCIADOS. TITULARIDADE DA VAGA. COLIGAÇÃO INTEGRADA PELO PARTIDO.

Mandado de segurança. Vaga de deputado federal decorrente de licença do titular. Ordem de convocação dos suplentes. Cadeira de parlamentar retomada pelos titulares licenciados. Perda superveniente do objeto. Prejudicialidade parcial da impetração.

Mérito. Debate acerca do pertencimento da vaga, se ao partido do parlamentar licenciado ou a coligação integrada pelo partido. Respeito ao sistema delineado pelo constituinte e disciplinado pelo legislador ordinário. Autorização legal e constitucional para a formação de coligações no curso do processo eleitoral. A coligação, ainda que formada para existir por tempo determinado, atua como uma unidade na definição do número de cadeiras a serem ocupadas na Câmara. Equiparação, para o fim proposto, aos partidos políticos. Vinculação das vagas à coligação e não ao partido. Prestígio ao princípio da soberania popular. Impossibilidade de alteração legislativa pelo Judiciário.

Parecer pela parcial prejudicialidade do feito e, na parte em que subsiste o objeto da impetração, pela denegação da ordem.”
(grifei)

Presente esse contexto, **passo a apreciar** a postulação formulada pelas partes ora impetrantes. E, **ao fazê-lo, entendo assistir plena razão** à douda Procuradoria-Geral da República, **eis que** o ato ora questionado nesta sede mandamental **ajusta-se, integralmente,** à orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte **veio a firmar** a propósito da matéria em análise.

Não se desconhece que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento **do MS 26.602/DF**, Rel. Min. EROS GRAU, **do MS 26.603/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **e do MS 26.604/DF**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, **firmou** orientação **no sentido** de que o mandato eletivo **vincula-se ao partido político sob cuja legenda** o candidato **disputou** o processo eleitoral, **motivo** pelo qual se reconheceu que as agremiações partidárias, **em casos** de infidelidade partidária, **têm** o direito de preservar a vaga **obtida** pelo sistema proporcional.

Ao julgar o MS 26.603/DF, de que eu próprio fui Relator, esta Suprema Corte proferiu decisão que, no ponto, está assim ementada:

“(…) 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 ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. (...)”

(MS 26.603/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

MS 30407 / DF

Em **referido** precedente (**MS 26.603/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **tanto quanto** naqueles que venho de mencionar (**MS 26.602/DF**, Rel. Min. EROS GRAU, e **MS 26.604/DF**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), **esta** Corte, **ao julgar** a controvérsia que lhe foi submetida, **examinou** questões impregnadas de **irrecusável** sentido jurídico-institucional, **tais como a essencialidade** dos partidos políticos no processo de poder e na conformação do regime democrático, **a importância** do postulado da fidelidade partidária, **o alto significado** das relações entre o mandatário eleito e o cidadão que o escolhe, **o caráter eminentemente partidário** do sistema proporcional e **as relações** de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito.

Vê-se, daí, considerados os fundamentos que deram suporte a tais julgamentos, **que o Plenário** do Supremo Tribunal Federal **não** apreciou, **neles, o tema** concernente *à ordem de convocação dos suplentes na hipótese* de coligações partidárias, **ainda** que reconhecesse **o inquestionável** relevo e **o indiscutível** sentido político-jurídico que as agremiações partidárias **representam** no plano da *institucionalidade*, **considerados** os valores **que qualificam** a ordem democrática, **que supõe**, *em seus aspectos essenciais*, **o respeito** ao pluralismo político e **a possibilidade** de permanente influência da vontade popular no processo decisório das instâncias governamentais.

Disso resulta **o alto significado** de que se revestem, em nosso sistema político-constitucional, **as funções e a natureza** da participação das agremiações partidárias no processo de poder e na própria conformação do regime democrático.

A **Constituição Federal**, **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

MS 30407 / DF

condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias (ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, RTJ 178/22-24 – ADI 1.407/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, RTJ 176/578-580, *v.g.*).

A normação constitucional dos partidos políticos, *ninguém o ignora, 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.

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.

Os partidos políticos, *assim*, tornam-se elementos revestidos de caráter institucional, **absolutamente indispensáveis**, *porque nela integrados*, à 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 política do povo” (art. 21, nº 1).

Os partidos políticos constituem, *pois*, **instrumentos** de ação democrática, **destinados** a assegurar a autenticidade do sistema representativo. **Formam-se** em decorrência do exercício concreto da liberdade de associação consagrada no texto constitucional.

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.

Daí a exata observação de NORBERTO BOBBIO (“**Dicionário de Política**”, obra conjunta com Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, **verbete Representação Política**, 2ª ed., 1986, Editora UnB) **sobre o decisivo papel** dos partidos políticos **no desenvolvimento** da democracia representativa **e, ainda, sobre** a realidade dos vínculos entre o corpo eleitoral, o Parlamento **e** os representantes eleitos, **expendendo** considerações **que põem em relevo** o fato de que “(...) *o papel do representante está diretamente ligado ao dos partidos (...)*” (grifei).

Irrecusável, desse modo, que a figura institucional do partido político **está na base** da representação política **e** do modelo democrático, **extraíndo, portanto, a sua primazia,** “*como instrumento indispensável à realização do ideal democrático, no papel de ente intermediário entre o povo e o Estado*” (MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO, “**Sistemas Eleitorais X Representação Política**”, p. 292, Tese de Doutorado, 1987, São Paulo), **do próprio sistema** de nossa Constituição, **a tornar pertinente, no caso brasileiro, o pensamento lapidar** de MAURICE DUVERGER (“**Os Partidos Políticos**”, trad. por Cristiano Monteiro Oiticica, Zahar Editora, 1970), **para quem,** “*sem partidos, o funcionamento da representação política, ou seja, a própria base das instituições liberais é impossível*”.

Não questiono a asserção de que, *contemporaneamente,* **prevalece** a noção de que o moderno Estado constitucional **representa,** em sua configuração institucional, a expressão mesma **de um verdadeiro Estado de Partidos.**

Daí a corretíssima observação de AUGUSTO ARAS (“**Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar**”, p. 295, item n. 5.1.3, 2006, Lumen Juris), em preciosa obra na qual destaca a realidade do presente sistema de partidos e em que assinala, com extrema propriedade, o real significado, para a ordem democrática, das agremiações partidárias:

“Partindo dessa premissa, é legítimo afirmar que o Parlamento é composto menos por políticos ‘per se’ que por partidos, bem como que os interesses partidários devem sobrepor-se aos interesses individualizados de seus filiados.

.....
Como o fortalecimento da democracia representativa passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, há de se concluir que, nos Estados de Partidos parciais, o titular do mandato já é o partido político – e não o seu filiado eleito por sua legenda –, na perspectiva de um novo modelo denominado ‘mandato representativo partidário’, que se apresenta como resultado da evolução dos ‘mandatos imperativo e representativo’ oriundos, respectivamente, do ‘Ancien Régime’ e do Estado liberal.

O ‘mandato representativo partidário’ opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes (‘mandatos imperativo e representativo’) para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido (...).” (grifei)

Como anteriormente salientado, a controvérsia ora versada na presente sede mandamental – embora não exclua do mandato eletivo o seu caráter eminentemente partidário, tal como se decidiu nos precedentes referidos – veicula, no entanto, tema diverso, sequer neles apreciado, consistente no exame das múltiplas questões que concernem à natureza, ao significado, às funções e às prerrogativas jurídico-eleitorais das coligações partidárias.

A coligação partidária, como se sabe, constitui a união transitória de dois ou mais partidos políticos, vocacionada a funcionar, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, “*como um só partido no relacionamento com*

a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”, **objetivando viabilizar** aos organismos partidários que a integram a conquista e o acesso ao poder político (MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO, “Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político”, p. 227, 2ª ed., 2010, Renovar; JOSÉ NEPOMUCENO DA SILVA, “As Alianças e Coligações Partidárias”, p. 108, item n. 2, 2003, Del Rey; ADRIANO SOARES DA COSTA, “Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral”, p. 389, item n. 2, 1998, Del Rey; WALBER DE MOURA AGRA, “Do Direito dos Partidos à Vaga dos Suplentes”, “in” “Estudos Eleitorais”, p. 181, item n. 6, vol. 5, número 3, set/dez 2010), **além de fortalecer**, no contexto do processo eleitoral, a representatividade e a sobrevivência das pequenas agremiações partidárias (RODRIGO CORDEIRO DE SOUZA RODRIGUES, “Partidos e Coligações: A Sucessão dos Suplentes”; RENATO VENTURA RIBEIRO, “Lei Eleitoral Comentada”, p. 79/81, item n. 6.3, 2006, Quartier Latin).

Para esse efeito, as coligações partidárias – que conferem *maior* eficácia à ação, conjunta e solidária, dos partidos coligados – **acham-se investidas** de expressivas prerrogativas de ordem jurídico-eleitoral, **assim identificadas** por JORGE MARLEY DE ANDRADE (“Coligações Partidárias e Representação Política no Brasil”, p. 40/42, item n. 2.5.4, 2008):

“Algumas vantagens podem advir da deliberação de disputa do pleito eleitoral de forma coligada com outros partidos. Estudos mais específicos e com análise calcada em métodos empíricos indicam a maximização do resultado eleitoral (oportunidades eleitorais) como um dos fatores determinantes da prática de coligações, sobretudo pelos pequenos partidos. Enumeramos abaixo algumas delas:

1. Os partidos coligados (coligação) têm possibilidade legal de registrar maior número de candidatos ao pleito proporcional, se comparado ao número de candidatos que podem apresentar os partidos que disputam a

eleição isoladamente. Assim, segundo o artigo 10 da Lei 9.504/97, os partidos isolados podem registrar candidatos até 1,5 vezes o número de vagas da casa legislativa (magnitude eleitoral). No caso de coligação, entretanto, a possibilidade é de 2 vezes o mesmo número. Em se tratando especificamente das eleições estaduais/federais, nas unidades da federação em que o número de vagas da casa legislativa (Câmara dos Deputados) for menor/igual a 20, cada partido que concorra isoladamente pode registrar para a eleição de Deputado Estadual/Distrital (Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa) e de Deputado Federal (Câmara dos Deputados) 2 vezes o número de vagas da correspondente Casa Legislativa. No caso de coligação, entretanto, a possibilidade é de 3 vezes o mesmo número.

2. A coligação tem maior tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão porque resultado proporcional da soma da representação, na Câmara dos Deputados, dos partidos que a integram, segundo regra estabelecida no inciso II do § 2º do artigo 47 da Lei 9.504/97.

3. Podendo registrar mais candidatos, o quociente partidário (número de eleitos pela legenda – partido isolado ou coligação) das coligações tem condição de ser maior porque resultado de todos os votos dados à legenda dos partidos coligados e aos candidatos registrados pela coligação, nos termos do artigo 107 do Código Eleitoral, significando maiores chances de um melhor resultado eleitoral.

4. É de fundamental importância também ressaltar, identificando-as como repercussão das fórmulas eleitorais (cálculos dos quocientes eleitorais, quocientes partidários, definição de sobras), duas questões que interferem na tendência do comportamento coligacional das entidades partidárias, sobretudo as pequenas legendas, em razão de decisão racional e estratégica de se conseguir resultado eleitoral.

A primeira delas é que várias dessas pequenas legendas, mesmo não conseguindo atingir o quociente eleitoral (art. 106, CE) pela votação que obtêm

individualmente (votos de legenda e nominais dados a mesma legenda), conseguem, não raro, eleger candidatos em razão de fazerem parte de coligação, pela transferibilidade dos votos ditada pelos artigos 107 e 108 do Código Eleitoral. Esse resultado eleitoral positivo dificilmente seria alcançado se disputassem o pleito isoladamente.

A segunda questão é também correlata às pequenas legendas, as quais, ainda que alcancem votação razoável, se não lograrem atingir o quociente eleitoral (QE igual a 0,9, por exemplo), serão irremediavelmente excluídas da participação do rateio das sobras. Isso, apesar de malferir a legitimidade eleitoral (autenticidade da representação), conduz à solução prática desse obstáculo pela formalização de alianças eleitorais.

5. Maiores chances de um melhor resultado eleitoral devido à possibilidade de maior quociente partidário indicam perspectiva de maior representação (ou pelo menos 1 vaga) do partido na Casa Legislativa e, por conseqüência, a possibilidade de determinação de várias prerrogativas ao partido, como resultado de previsões constitucionais e infraconstitucionais (...)." (grifei)

Embora a coligação não possua personalidade jurídica (ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA, "Curso de Direito Eleitoral", p. 245, item n. 1.7.2, 4ª ed., 2010, JusPODIVM), qualificando-se, antes, como uma verdadeira quase pessoa jurídica (ou pessoa jurídica fictícia), o fato é que o magistério jurisprudencial do E. Tribunal Superior Eleitoral classifica-a como "pessoa jurídica 'pro tempore'" (Acórdão nº 24.531, Rel. Min. LUIZ CARLOS MADEIRA), investida de capacidade processual que lhe permite estar em juízo, atuando, perante a Justiça Eleitoral, como se um único partido fosse, não obstante integrada por diversas agremiações coligadas, a quem compete designar um representante que disporá, nessa condição, de atribuições próprias de presidente de partido político, para efeito de velar pelos interesses da coligação e de atuar, sempre na

perspectiva do processo eleitoral, na representação institucional da coligação partidária.

Vale referir, no ponto, **a precisa** análise feita por ADRIANO SOARES DA COSTA (“A Coligação e a sua Natureza Jurídica. Proclamação dos eleitos e diplomação”):

“A coligação é a união dos partidos políticos que a integram, durante o processo eleitoral, atuando para todos os fins como um único partido político. A sua natureza jurídica é definida na legislação eleitoral. O Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), em seu art. 105, com a redação dada pela Lei nº 7.454/85, dispõe que ‘fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador’. O § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97 delimita adequadamente a sua estruturação e funcionamento, prescrevendo: ‘A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários’.

Note-se: a coligação se sub-roga nos direitos e deveres dos partidos políticos frente a terceiros, como os demais partidos políticos e a própria Justiça Eleitoral. Os partidos políticos cedem à coligação a autonomia das suas decisões, funcionando como um único partido político. Mais ainda: a função precípua da coligação é registrar, em seu nome, candidatos para as vagas em disputa.

Definida a sua formação nas convenções de cada um dos partidos políticos que a compõem, observando as normas definidas em seus estatutos (art. 7º da Lei nº 9.504/97), as coligações proporcionais pedirão o registro dos candidatos até o dobro do número de lugares a preencher (§ 1º do art. 10 da Lei nº 9.504/97), diferentemente do partido político isolado, que poderá concorrer apresentando até 150% do número de lugares a preencher. E essa diferença de tratamento decorre de um fato simples: ‘a coligação

de partidos **fortalece** os seus candidatos **na obtenção** do quociente eleitoral **e na luta** por cadeiras do legislativo’.

O § 3º do art. 10 determina que cada partido ou coligação preencha no mínimo 30% do número de vagas de um mesmo sexo. Se a coligação é formada pelos partidos A, B e C, o cômputo dos 30% é feito pela nominata constante no pedido de registro de candidatura, independentemente da sigla a que pertençam. **É dizer**, um partido poderá inscrever mais mulheres do que outro, que, individualmente, não alcance aquele mínimo legal.

Quem registra os candidatos ***para concorrerem*** no processo eleitoral **é a coligação**, e não os partidos políticos ***que a compõem*** (art. 11, ‘caput’, da Lei nº 9.504/97). **Do mesmo modo, é a coligação** quem pode substituir candidato inelegível, que tenha renunciado ou falecido, na forma do art. 13. **A substituição será feita** por ‘decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, **podendo** o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência’ (§ 2º do art. 13).

Como se pode observar, nas eleições proporcionais, vota-se nominalmente em lista aberta de candidatos apresentados por partidos políticos isolados ***ou por coligação*** de partidos políticos. ***Por essa razão, o cômputo dos votos válidos para a definição dos candidatos que ocuparão as vagas em disputa é feito observando, para a formação*** do quociente eleitoral e partidário, ***a existência de coligação***, tomando-se a coligação como sendo um partido político. (...).

.....
Os votos do candidato são computados para a coligação, condicionada a sua validade ao deferimento do registro de candidatura pedido pela sua coligação ou, subsidiariamente, pelo próprio candidato.

Há duas regras de ouro para o preenchimento das vagas pelos candidatos (...): **(a)** o preenchimento dos lugares com que cada partido ***ou coligação*** for contemplado ***far-se-á*** segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos (§ 1º do art. 109 do Código Eleitoral), **e (b)** só poderão concorrer à distribuição dos lugares os

partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral (§ 2º do art. 109 do Código Eleitoral).

É dizer: tanto os partidos políticos, isoladamente, como as coligações deverão obter o quociente eleitoral, ficando as suas vagas definidas pela ordem de votação. Insista-se, então: as coligações são contempladas 'segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos'.

Os suplentes são aqueles efetivos não-eleitos mais votados sob a mesma legenda partidária ou sob a mesma coligação, que compõem as listas registradas. Em uma interpretação sistemática, a legislação eleitoral equipara o tratamento dado à coligação àquele dado aos partidos políticos, razão pela qual denomina quociente partidário um índice que de igual modo se aplica à coligação. (...).

.....
Como se pode observar, a coligação é um partido político temporário, cuja existência se encerra após a proclamação dos eleitos. Nada obstante, permanece válido e eficaz o ato jurídico de proclamação dos eleitos e o diploma outorgado aos suplentes como suplentes, na ordem da proclamação dos resultados.

O 1º suplente da coligação é 1º suplente para ocupar a vaga do titular eleito pela coligação não porque a coligação continue existindo, mas, sim, porque existe a proclamação dos resultados das eleições e a diplomação dos suplentes, na ordem definida naquela. As coligações deixam de existir; o resultado das eleições persiste no tempo, sendo eficaz e vinculante. Afinal, para que se diplomar o 1º suplente da coligação como o primeiro na ordem dos não-eleitos, se o diploma tivesse apenas uma natureza honorífica e inútil?" (grifei)

Essa percepção da matéria, tal como exposta **na lição** que se vem de reproduzir, **revela** que são **inconfundíveis** a existência (meramente transitória) da coligação partidária, de um lado, e a eficácia (permanente) dos resultados eleitorais por ela obtidos, de outro.

*Em outras palavras: a transitoriedade da coligação **não** se confunde com os efeitos dos atos por ela praticados e dos resultados eleitorais por ela obtidos, **que permanecem** válidos e eficazes.*

***Ao conferir precedência ao suplente da coligação**, a ilustre autoridade apontada como coatora, **observando** diretriz **que tem prevalecido**, por décadas, **no âmbito** da Justiça Eleitoral, *certamente considerou a vontade coletiva* dos partidos políticos que, **fundados** na autonomia **que lhes outorgou** a própria Constituição da República (**ADI 1.063/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 1.407/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **uniram-se**, *transitoriamente*, **em função** do processo eleitoral, **para**, *em comum*, **e fortalecidos** pelo esforço solidário *de todos*, **atingir** objetivos que, *de outro modo*, **não** conseguiriam implementar *se atuassem* isoladamente.*

***Tratando-se** de eleições proporcionais, **e como** a distribuição de cadeiras entre os partidos políticos é realizada em razão da votação por eles obtida, **não** se desconhece que, *fora das coligações*, **muitas** agremiações partidárias, atuando isoladamente, *sequer* conseguiriam eleger **seus próprios** candidatos, eis que incapazes, *elas mesmas*, de atingir o quociente eleitoral.*

No entanto, tal seria possível **se** as agremiações, **disputando** o processo eleitoral, **o fizessem** no âmbito **de uma coligação partidária**, pois **mais** facilmente alcançável, por essa união **transitória** de partidos políticos, **o quociente eleitoral** necessário à **distribuição** de lugares nas Casas legislativas, **especialmente** porque viável, **presente** esse contexto, a **obtenção** de resultados eleitorais **positivos**, **considerada**, *para tanto*, a possibilidade de cômputo de votos **autorizada** pelo que dispõem os arts. 107 e 108, **ambos** do Código Eleitoral, **que estabelecem**, uma vez definido **o respectivo** quociente partidário *para a coligação* (**CE**, art. 107), **que estarão eleitos tantos** candidatos registrados **por determinada** coligação **quantos** o respectivo quociente partidário **indicar**, *“na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”* (**CE**, art. 108).

*Acentue-se, por necessário, que, **cuidando-se** de coligações partidárias, os votos **válidos** atribuídos **a cada um** dos candidatos, **não obstante** filiados estes **aos diversos** partidos coligados, **são computados em favor da própria** coligação partidária, **além de ser observada** essa mesma regra **para efeito** dos cálculos **destinados** à determinação do quociente eleitoral **e** do quociente partidário, **a significar, portanto,** que esse cômputo dos votos válidos, **efetuado para fins** de definição dos candidatos **e** dos lugares a serem preenchidos, **deverá ter como parâmetro a própria** existência **da coligação partidária e não** a votação dada **a cada um** dos partidos coligados.*

Importante destacar, ainda, a advertência de RODRIGO CORDEIRO DE SOUZA RODRIGUES (“Partidos e Coligações: A Sucessão dos Suplentes”), *especialmente quando assinala que a **rejeição** do critério adotado pela Justiça Eleitoral (e observado, há mais de quatro décadas, pela Mesa da Câmara dos Deputados), tal como postulada pelo ora impetrante, **poderá implicar** cerceamento **do direito das minorias**, com **gravíssimas** distorções **descaracterizadoras** da essência do regime democrático:*

*“Embora a formação de coligações possa provocar distorções na vontade popular, e não é isso que se questiona aqui, o entendimento do STF, ao que parece, **desviou-se do fim primordial das coligações, que é justamente propiciar a junção de partidos hipossuficientes, os quais, isolados, jamais conseguiriam** participar do poder legislativo.*

Todavia,** repise-se, o entendimento adotado pela Corte de Justiça Pátria, ao partir de uma premissa imposta em outro julgamento anterior, **esqueceu-se de que as coligações são verdadeiros partidos, cuja unidade precisa ser considerada durante toda legislatura. Do contrário, sepultar-se-ão as coligações dos grandes partidos com aqueles partidos nanicos, os quais, ainda que unidos, dificilmente conseguirão coeficiente necessário para a devida representatividade.

.....

*Aqui, os **maiores** prejudicados **não são** os candidatos dos pequenos partidos, **mas o povo** que votou em candidatos **de uma coligação** (que deveria possuir ideologias simétricas) e **não terá** o direito de ver os **representantes preferidos dessa coligação** (conforme votação distribuída internamente) **exercerem** as suas atribuições, **o que violaria**, no dizer de Carlos Mario da Silva Velloso e Walber de Moura Agra, **a legitimação democrática.**" (grifei)*

Preocupa-me, sobremaneira, o fato de que a eventual inobservância do critério até agora prevalecente **poderá importar, pela desconsideração dos propósitos **que animam** a formação de coligações partidárias, **em grave marginalização** dos grupos minoritários em sua disputa pelo poder, **o que culminaria por reduzir**, esvaziando-o, **o coeficiente** de legitimidade democrática **que deve qualificar** as instituições do Estado brasileiro.**

Na realidade, esse tema – **o da preservação** do direito das minorias **que buscam**, pela via democrática do processo eleitoral, **o acesso** às instâncias de poder – **deve compor**, por tratar-se de questão **impregnada** do mais alto relevo, **a própria agenda** desta Corte Suprema, **incumbida**, por efeito de sua destinação institucional, **de velar pela supremacia** da Constituição **e pelo respeito** aos direitos, *inclusive de grupos minoritários*, que nela encontram fundamento legitimador.

Com efeito, **a necessidade de assegurar-se**, em nosso sistema jurídico, **proteção às minorias e aos grupos vulneráveis qualifica-se**, na verdade, **como fundamento imprescindível** à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito, **havendo merecido tutela efetiva**, **por parte** desta Suprema Corte, **quando** grupos majoritários, **atuando** no âmbito do Congresso Nacional, **ensaiaram** medidas arbitrárias **destinadas a frustrar** o exercício, *por organizações minoritárias*, de direitos **assegurados** pela ordem constitucional (**MS 24.831/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 24.849/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.441/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Lapidar, sob tal aspecto, **a advertência** do saudoso e eminente Professor GERALDO ATALIBA (“**Judiciário e Minorias**”, “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194):

“É que só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

.....
A Constituição verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso – por mecanismos que assegurem representação proporcional –, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias mais expressivas.

.....
Na democracia, governa a maioria, mas – em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos –, ao fazê-lo, não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante, decisiva mesmo: a de oposição institucional, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.

O principal papel da oposição é o de formular propostas alternativas às idéias e ações do governo da maioria que o sustenta. Correlatamente, critica, fiscaliza, aponta falhas e censura a maioria, propondo-se à opinião pública como alternativa. Se a maioria governa, entretanto, não é dona do poder, mas age sob os princípios da relação de administração.

Daí a necessidade de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, liberdade de ação e influência da minoria, para que se tenha verdadeira república.

.....
Pela proteção e resguardo das minorias e sua necessária participação no processo político, a república faz da oposição instrumento institucional de governo.

.....
É imperioso que a Constituição não só garanta a minoria (a oposição), como ainda lhe reconheça direitos e até funções.

.....
Se a maioria souber que – por obstáculo constitucional – não pode prevalecer-se da força, nem ser arbitrária nem prepotente, mas deve respeitar a minoria, então os compromissos passam a ser meios de convivência política.” (grifei)

O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, **mais** do que simples figura conceitual **ou** mera proposição doutrinária, **reflete**, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional **densa** de significação e **plena** de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

A opção do legislador constituinte **pela concepção democrática** do Estado de Direito **não pode esgotar-se** numa simples proclamação retórica. **A opção** pelo Estado Democrático de Direito, *por isso mesmo*, **há de ter consequências efetivas no plano** de nossa organização política, **na esfera** das relações institucionais entre os poderes da República e **no âmbito** da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. **Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo** os grupos majoritários, **aos princípios superiores** consagrados pela Constituição da República.

Tenho por extremamente relevantes as observações que fez o eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, **Relator do MS 30.459-MC/DF**, no exame, naquela sede mandamental, de pleito cautelar **formulado** em contexto **idêntico** ao que ora se analisa:

*“(…) a Constituição Federal adotou, expressamente, o sistema proporcional para os cargos no âmbito Legislativo Federal, Estadual e Municipal, **fixou** as hipóteses em que o suplente será convocado e definiu, ‘a posteriori’, que os partidos poderão formar amplas coligações partidárias, inclusive, sem qualquer coerência com as esferas nacional, estadual e municipal.*

*Coube, então, à legislação infraconstitucional **disciplinar** a forma como os candidatos são escolhidos pelo sistema proporcional brasileiro, a partir de dois grandes vetores constitucionais, a saber: a autonomia partidária na formação de coligações e a soberania popular.*

*Nesse diapasão, o Código Eleitoral, após regulamentar a fórmula em que são calculados o quociente eleitoral e o quociente partidário (arts. 106 e 107 da Lei 4.737/65), **fixou o critério** para a elaboração da lista dos eleitos e respectivos suplentes.*

*Na sequência, destaco que o art. 108 do referido diploma normativo **estabelece** que ‘estarão eleitos **tantos** candidatos registrados por um Partido ou coligação **quantos** o respectivo quociente partidário indicar, **na ordem** da votação nominal que cada um tenha recebido’ (...).*

Em outras palavras, a lista dos eleitos da coligação de partidos é formada pelos candidatos mais votados, sendo que a ordem de suplência segue, evidentemente, a mesma lógica, qual seja, do mais votado não eleito (1º suplente) até o menos votado não eleito (último suplente) da coligação.

Destaco, por relevante, que, no espírito da redemocratização, a Lei 7.454, de 30 de dezembro de 1985, alterou dispositivos do Código Eleitoral para assentar que cada Partido poderá usar sua própria legenda sob a denominação de coligação e que ‘a Coligação terá denominação própria, a ela assegurados os

direitos que a lei confere aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral, aplicando-lhe, também, a regra do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, quanto à convocação de Suplentes' (art. 4º, parágrafo único).

Na mesma linha, o art. 6º da Lei das Eleições estabelece que é 'facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário'. Em seguida, o § 1º do mesmo dispositivo assenta que:

'A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários'.

Em suma, no sistema proporcional adotado pelo legislador brasileiro, a formação da lista de eleitos e suplentes é feita a partir dos candidatos mais votados e apresentados por determinada coligação que possui direitos assegurados por lei.

De outro lado, não desconheço, é verdade, que as coligações partidárias são criadas, especificamente, para atuar em determinado período (do registro de candidatura até a diplomação dos candidatos eleitos e respectivos suplentes). Todavia, os seus efeitos projetam-se para o futuro, em decorrência lógica do ato de diplomação dos candidatos eleitos e seus respectivos suplentes. Tanto é assim, que as coligações podem figurar como parte em processos eleitorais (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e Recurso Contra Expedição de Diploma) com evidente legitimidade ativa 'ad causam', mesmo após a diplomação, na fase pós-eleitoral.

.....

Portanto, proclamada a ordem de votação dos candidatos eleitos e seus respectivos suplentes da coligação partidária, formada estará a lista que será obedecida por ocasião da diplomação, nos termos do art. 215 do Código Eleitoral, 'in verbis':

'Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso'.

E, uma vez diplomados os candidatos eleitos e consolidada a ordem dos respectivos suplentes, torna-se a diplomação um ato jurídico perfeito e acabado, somente podendo ser desconstituída nos casos estritamente previstos na legislação eleitoral e na Constituição, resguardados, evidentemente, os princípios do devido processo legal.

Afasto, por fim, na espécie, os precedentes invocados que tratam do instituto da fidelidade partidária (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604) uma vez que estes julgados não versaram sobre a investidura de suplentes na hipótese de vacância regular na cadeira do titular, assentando apenas que o mandato pertence ao partido quando verificada a infidelidade partidária, sem justa causa.

Em outros termos, a perda de mandato por infidelidade partidária é matéria totalmente diversa da convocação de suplentes no caso de vacância regular do mandato eletivo. (...).

Ressalte-se, mais, que, nos casos de investidura em cargos do Executivo, o parlamentar faz uma opção política sem nenhum prejuízo para a legenda que consentiu e é beneficiária do cargo, já nos casos de infidelidade partidária sem justa causa, o partido é inequivocamente prejudicado.

Por fim, consigno que o quociente eleitoral que assegurou lugar na cadeira de Deputado a determinado candidato foi formado pelos votos da coligação partidária e não do partido isolado. (...)." (grifei)

Impõe-se registrar, por necessário, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 30.260/DF Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, firmou orientação no sentido de que o preenchimento de cargos vagos deve contemplar os candidatos mais votados, de acordo com a coligação e não com o partido aos quais são filiados, regra que também deve ser observada na convocação dos respectivos suplentes:

“MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CONSTITUCIONAL. SUPLENTES DE DEPUTADO FEDERAL. ORDEM DE SUBSTITUIÇÃO FIXADA SEGUNDO A ORDEM DA COLIGAÇÃO. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E DE PERDA DO OBJETO DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A legitimidade ativa para a impetração do mandado de segurança é de quem, asseverando ter direito líquido e certo, titulariza-o, pedindo proteção judicial. A possibilidade de validação da tese segundo a qual o mandato pertence ao partido político e não à coligação legitima a ação do Impetrante.

2. Mandado de segurança preventivo. A circunstância de a ameaça de lesão ao direito pretensamente titularizado pelo Impetrante ter-se convolado em dano concreto não acarreta perda de objeto da ação.

3. As coligações são conformações políticas decorrentes da aliança partidária formalizada entre dois ou mais partidos políticos para concorrerem, de forma unitária, às eleições proporcionais ou majoritárias. Distinguem-se dos partidos políticos que a compõem e a eles se sobrepõe, temporariamente, adquirindo capacidade jurídica para representá-los.

4. A figura jurídica derivada dessa coalizão transitória não se exaure no dia do pleito ou, menos ainda, apaga os vestígios de sua existência quando esgotada a finalidade que motivou a convergência de vetores políticos: eleger candidatos. Seus efeitos projetam-se na definição da ordem para ocupação dos cargos e para o exercício dos mandatos conquistados.

5. *A coligação assume perante os demais partidos e coligações, os órgãos da Justiça Eleitoral e, também, os eleitores, natureza de superpartido; ela formaliza sua composição, registra seus candidatos, apresenta-se nas peças publicitárias e nos horários eleitorais e, a partir dos votos, forma quociente próprio, que não pode ser assumido isoladamente pelos partidos que a compunham nem pode ser por eles apropriado.*

6. O quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado.

7. *A sistemática estabelecida no ordenamento jurídico eleitoral para o preenchimento dos cargos disputados no sistema de eleições proporcionais é declarada no momento da diplomação, quando são ordenados os candidatos eleitos e a ordem de sucessão pelos candidatos suplentes. A mudança dessa ordem atenta contra o ato jurídico perfeito e desvirtua o sentido e a razão de ser das coligações.*

8. *Ao se coligarem, os partidos políticos aquiescem com a possibilidade de distribuição e rodízio no exercício do poder buscado em conjunto no processo eleitoral.*

9. *Segurança denegada."*

(MS 30.260/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

Vale ressaltar, por relevante, que esse entendimento *vem sendo reafirmado* em sucessivas decisões, *monocráticas e colegiadas*, proferidas **no âmbito** desta Suprema Corte (**ARE 728.180-AgR/GO**, Rel. Min. LUIZ FUX – **MS 30.314/DF**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **MS 30.317/DF**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **MS 30.321-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 30.346/DF**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **MS 30.357/DF**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **MS 30.380-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO –

MS 30407 / DF

MS 32.855/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, *v.g.*), **refletindo-se**, *por igual*, no magistério jurisprudencial do E. Tribunal Superior Eleitoral:

“Mandado de segurança. Partido. Lista de suplentes da coligação.

1. *No julgamento dos Mandados de Segurança nºs 30.260 e 30.272, o Supremo Tribunal Federal decidiu que ‘o quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado’.*

2. *Em face desse entendimento, os parlamentares licenciados devem ser substituídos **por suplentes das coligações partidárias**, e não dos partidos políticos.*

Agravo regimental não provido.”

(RMS 145.948-AgR/GO, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI – grifei)

O que me parece irrecusável, *nesse contexto, é o fato* de que a posse do suplente (**vale dizer, do primeiro suplente da coligação partidária**), no caso em exame, processou-se **com a certeza** de que se observava a ordem **estabelecida**, *há décadas*, pela Justiça Eleitoral, **e definida**, *quanto à convocação de suplentes*, **segundo** o que prescreve o art. 4º, “caput”, da Lei nº 7.454/85.

Havia, *portanto*, no contexto em exame, **um dado objetivo**, apto a gerar **a expectativa da plena validade** jurídico-constitucional dos atos de diplomação, *para efeito* de convocação dos suplentes, **considerada** a ordem de votação **obtida pela coligação partidária**.

Esta Suprema Corte, **tendo em vista** as múltiplas funções inerentes à jurisprudência – **tais como a de conferir previsibilidade** às futuras decisões judiciais nas matérias por elas abrangidas, **a de atribuir estabilidade** às

relações jurídicas constituídas sob a sua égide, a de gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e a de preservar, assim, em respeito à ética do Direito, a confiança dos cidadãos (e dos candidatos e das respectivas coligações partidárias) nas ações do Estado –, tem reconhecido a possibilidade, mesmo em temas de índole constitucional (RE 197.917/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), de determinar, nas hipóteses de revisão substancial da jurisprudência derivada da ruptura de paradigma, a não incidência, sobre situações previamente consolidadas, dos novos critérios que venham a ser consagrados pelo Supremo Tribunal Federal.

Esse entendimento não é estranho à experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que já fez incidir o postulado da segurança jurídica em questões várias, inclusive naquelas envolvendo relações de direito público (MS 24.268/MG, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES – MS 24.927/RO, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.) e, também, de caráter político (RE 197.917/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), cabendo mencionar decisão do Plenário que se acha consubstanciada, no ponto, em acórdão assim ementado:

“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.”*

(MS 26.603/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale mencionar, por oportuno, a título de mera ilustração, que também a prática jurisprudencial da Suprema Corte dos EUA tem observado esse critério, fazendo-o incidir naquelas hipóteses em que sobrevém alteração substancial de diretrizes que, até então, vinham sendo observadas na formação das relações jurídicas, inclusive em matéria penal.

*Refiro-me não só ao conhecido caso “Linkletter” – Linkletter v. Walker, 381 U.S. 618, 629, 1965 –, como, ainda, a muitas outras decisões daquele Alto Tribunal, nas quais se proclamou, a partir de certos marcos temporais, considerando-se determinadas premissas e com apoio na técnica do “*prospective overruling*”, a inaplicabilidade do novo precedente a situações já consolidadas no passado, cabendo lembrar, dentre vários julgados, os seguintes: Chevron Oil Co. v. Huson, 404 U.S. 97, 1971; Hanover Shoe v. United Shoe Mach. Corp., 392 U.S. 481, 1968; Simpson v. Union Oil Co., 377 U.S. 13, 1964; England v. State Bd. of Medical Examiners, 375 U.S. 411, 1964; City of Phoenix v. Kolodziejski, 399*

MS 30407 / DF

U.S. 204, 1970; Cipriano v. City of Houma, 395 U.S. 701, 1969; Allen v. State Bd. of Educ., 393 U.S. 544, 1969, *v.g.*.

Razões de prudência, portanto, *estimuladas*, **no caso** em exame, **pela existência** de uma prática institucional **consolidada** há décadas, *não me permitem deferir* o pleito mandamental ora veiculado **nesta** impetração, **não se me revelando adequado desconstituir** situação jurídica que se formou *com estrita observância* de sólidos precedentes jurisprudenciais firmados pelo E. Tribunal Superior Eleitoral.

Em uma palavra: **os postulados** da segurança jurídica, da boa-fé objetiva **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, **mesmo** as de direito público (RTJ 191/922), **em ordem a viabilizar** a incidência desses **mesmos** princípios sobre comportamentos **de qualquer** dos Poderes **ou** órgãos do Estado, **para que se preservem**, *desse modo*, situações **já consolidadas** no passado.

Em suma: *os fundamentos subjacentes à presente* impetração mandamental *divergem dos critérios* que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **consagrou** na matéria ora em exame.

Cumprir ter presente, *de outro lado*, **que o exame** da presente causa **evidencia** a ocorrência, *na espécie*, **de hipótese configuradora da parcial perda superveniente do objeto** da presente ação mandamental.

É que, **em consulta** à página oficial que a Câmara dos Deputados **mantém** em sua página oficial na “Internet”, **constatei** que os Deputados Federais Emanuel Fernandes (PSDB/SP), Edson Aparecido dos Santos (PSDB/SP), José Aníbal Peres de Pontes (PSDB/SP) e Marco Antonio Tebaldi (PSDB/SC), **licenciados** dos respectivos **mandatos de Deputado Federal** na Legislatura 2011-2015 para assumir **cargos** no

Poder Executivo, **reassumiram** seus mandatos parlamentares. **Apenas** o Deputado Federal Júlio Francisco Semeghini Neto (PSDB/SP), *ainda licenciado*, **continua** no exercício do cargo de Secretário de Estado.

Isso significa, portanto, **considerada** a estrita delimitação material do pedido formulado na presente causa, **que se acha configurada**, no caso, uma típica *situação parcial de prejudicialidade*, apta a gerar a **extinção anômala** deste processo mandamental **em relação aos impetrantes** Gervásio José da Silva e Antônio Carlos Pannunzio.

É importante referir, desse modo, a manifestação do Ministério Público Federal, **que acolho**, nesse ponto, *como razão de decidir*, da qual **destaco**, por sua inteira correção, o seguinte fragmento:

“Conforme constatado por meio de consulta ao sítio da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores, os deputados federais Marco Tebaldi, Emanuel Fernandes, Edson Aparecido dos Santos e José Aníbal, depois das licenças, já reassumiram seus cargos, encontrando-se todos, atualmente, em pleno exercício dos mandatos.

O licenciamento do parlamentar titular da vaga pelo Estado de Santa Catarina, Marco Tebaldi na Legislatura 2011/2015, efetivou-se em 2/3/2011, tendo reassumido o cargo em 1º/3/2012. Os parlamentares titulares das vagas pelo Estado de São Paulo, Emanuel Fernandes, Edson Aparecido dos Santos e José Aníbal, licenciaram-se, respectivamente, em 2/2/2011; 3/2/2011 e 6/11/2012; 3/2/2011 e 5/12/2013, e reassumiram os cargos de deputados federais em 18/11/2011; 13/6/2012 e 21/7/2014; 4/12/2013 e 8/4/2014.

Quanto aos suplentes, Silvio Torres licenciou-se para assumir o cargo de Secretário de Habitação do Estado de São Paulo a partir de 9/2/2011 e assumiu, como suplente, o mandato de 8/2/2011 a 9/2/2011, de 18/7/2012 a 19/7/2012 e de 8/4/2014 a 21/7/2014 e Walter Feldman licenciou-se para assumir o cargo de Secretário de

Esportes, Lazer e Recreação da Prefeitura Municipal de São Paulo de 15/2/2011 a 15/3/2011 e a partir de 16/3/2011.

Destarte, o ato apontado coator, quanto à nomeação dos impetrantes para tais vagas, atualmente inexistentes, não subsiste, parecendo ter perdido parcialmente o objeto o presente mandado de segurança, que deve, por isso, quanto ao ponto, ser julgado prejudicado.

Nesse sentido e acolhendo parecer da Procuradoria-Geral da República pela prejudicialidade dos 'writs', as recentes decisões do Ministro Celso de Mello, no MS 30.321 (DJe, de 25 de abr. de 2014), e da Ministra Cármen Lúcia, no MS 31.117 (DJe, de 25 de out. de 2013), ambas referentes a situações análogas à presente.

Já em relação à ocupação da vaga oriunda do deputado Julio Semeghini, não há elementos suficientes para atestar a perda do objeto da impetração. O citado parlamentar licenciou-se em 2 de fevereiro de 2011 para assumir o cargo de Secretário de Gestão Pública daquele Estado, e não há informações, seja nos autos seja no sítio eletrônico da Câmara, sobre eventual retorno ao cargo parlamentar.

Ainda em relação à vaga anteriormente ocupada por Julio Semeghini, não parece configurada, de outro lado, a perda de objeto do 'writ' pelo fundamento invocado pela União. Com efeito, se ilegitimidade houvesse na convocação de suplente para ocupar a vaga do parlamentar licenciado, nada impediria fosse ela reconhecida mesmo depois da posse do novo parlamentar.

.....
*Ante o exposto, o parecer é **pela parcial prejudicialidade do feito e, na parte em que subsiste o objeto da impetração, pela denegação da ordem.**" (grifei)*

Sendo assim, pelas razões expostas e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, valendo-me, para tanto, da técnica da motivação "per relationem" (AI 825.520-AgR-ED/SP – ARE 791.637-AgR/DF – MS 25.135/DF, v.g.), denego o presente mandado de segurança **em relação ao impetrante Carlos Roberto de Campos (PSDB/SP) e julgo**

MS 30407 / DF

prejudicada, em virtude da *perda superveniente do seu objeto*, no que se refere aos impetrantes Gervásio José da Silva (PSDB/SP) e Antônio Carlos Pannunzio (PSDB/SC), a *ação mandamental em referência*.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator