

---

## O BRASIL NA ERA DA ADVOCACIA DE ESTADO: O CASO DOS SUPLENTES PARLAMENTARES

*IL BRASILE NELL'ERA DELLA AVVOCATURA DI STATO:  
IL CASO DEI SOSTITUTI*

---

*Marcelo Ribeiro do Val*

*Advogado da União lotado na Secretaria-Geral do Contencioso, em exercício no  
Escritório Avançado da AGU na Câmara dos Deputados*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O precedente; 2 A repercussão política; 3 A atuação da Advocacia-Geral da União; 4 O julgamento; 5 Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** O presente ensaio faz parte do projeto de divulgação de trabalhos relevantes prestados ao país nos vinte e cinco anos da Constituição Federal de 1988. O objetivo é trazer ao conhecimento público relevante episódio ocorrido a época do décimo oitavo ano de existência da Advocacia-Geral da União, o qual teve por significado o redimensionamento da AGU no cenário jurídico-político brasileiro. Trata-se de cenário de estranhamento havido entre a Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal, o chamado *Caso dos Suplentes*. Contemporânea à questão sobreveio inauguração do Escritório Avançado da AGU na Câmara dos Deputados, vinculado à Secretaria-Geral do Contencioso, mediante o qual a AGU passou a dar suporte técnico-jurídico imediato ao Parlamento, na esfera contenciosa, em estreita colaboração com os órgãos de assessoramento jurídico-consultivo internos da Casa. A atuação imediata e precisa da AGU revelou a vocação institucional para percorrer a estrada da *Advocacia de Estado*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia-Geral da União. Defesa do Parlamento. Advocacia de Estado e Advocacia de Governo. Mandato Parlamentar. Vacância. Direito à Suplência. Ordem de Investidura. Diplomação. Coligação ou Partido.

**PREMESSA:** Questo saggio integra il progetto di divulgazione dei processi rilevanti in tema di difesa dello Stato nel venticinquesimo anno della Costituzione Federale del 1988. L'obiettivo è quello di portare a conoscenza del pubblico il rilevante episodio accaduto nel diciottesimo anno di esistenza dell'Advocacia-Geral da União, che ha comportato per quest'ultimo un significativo ridimensionamento della istituzione nello scenario giuridico-politico brasiliano. In particolare, si allude alla spaccatura verificatasi tra la Camera dei Deputati e il Supremo Tribunale Federale chiamata il *Caso dei Sostituti*. La questione è accaduta contemporaneamente all'inaugurazione dell'Ufficio Avanzato dell'AGU presso la Camera dei Deputati, il quale è vincolato alla Secretaria-Geral do Contencioso, attraverso cui l'AGU ha cominciato a prestare servizio tecnico-giuridico immediato per il Parlamento nella sfera contenziosa, in stretta collaborazione con i suoi organi interni di consulenza giuridica. L'attuazione immediata e precisa dell'Advocacia-Geral da União ha rivelato la propria vocazione istituzionale, percorrendo una nuova strada, quella dell'*Avvocatura di Stato*.

**PAROLE-CHIAVI:** Advocacia-Geral da União. Defesa del Parlamento. Avvocatura di Stato e Avvocatura di Governo. Mandato Parlamentare. Posto Vacante. Diritto alla Sostituzione. Ordine di Investitura. Titolazione. Collegazione o Partito.

## INTRODUÇÃO

Os vinte anos da Advocacia-Geral da União contados através da sua participação nos casos relevantes ao país revela ao leitor as etapas da construção e do amoldamento institucional, desde a importação do modelo, a partir da secular *Avvocatura dello Stato* italiano<sup>1</sup>, até o seu *ingresso* na *advocacia de Estado*, o que ocorreria à época do décimo oitavo aniversário.

Antes de completar a *maioridade* a AGU atuava estritamente na consultoria jurídica do Poder Executivo, para a efetivação das políticas públicas, e na representação judicial da União, voltada à guarda do patrimônio público dos Três Poderes republicanos e à viabilização dos programas do Governo Federal.

Permito-me dizer, sem incomodar-me com eventual dissenso, que a atividade mais próxima à *advocacia de Estado* até então exercida era a atuação do Advogado-Geral da União na defesa de normas impugnadas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, trabalho sempre elaborado pela Secretaria-Geral do Contencioso.

Auferidos o respeito e a notoriedade nacional, através de reiterados êxitos em matérias de envergadura nos tribunais e a excelência do trabalho de seus integrantes, o olhar da sociedade e das autoridades lançados sobre a AGU sempre foi como mais um órgão do Poder Executivo. As razões podem estar relacionadas ao fato de ter-se atribuído o *status* de ministro ao chefe maior - motivado pela forma de sua investidura, por ato único do Presidente da República -, à sua instalação inicial no Palácio do Planalto e à cultura seguida pelos primeiros Advogados-Gerais<sup>2</sup>, no sentido de restringir a defesa de agentes políticos dos demais Poderes da União quando envolvidos em casos momentosos.

O quadro de auto-restrição da representação judicial somado à histórica proximidade com os órgãos do Governo - ao tempo em que a AGU continuava institucionalmente distante dos demais Poderes -

1 Para saber mais vide: Caramazza, Ignazio F. La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana. Debates em Direito Público, ano 11, n° 11, p. 9-36. Brasília: ANAUNI, 2012.

2 Recordo que até a efetiva implementação da AGU, mesmo após a Constituição de 1988, o serviço de contencioso jurídico da União continuou sendo exercido pelo Ministério Público Federal, devido à regra de transição do artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

deflagrou propostas legislativas para a criação de procuradorias próprias no âmbito do Parlamento e do Tribunal de Contas da União, voltadas a suprir a carência de um serviço de contencioso jurídico próximo, imediato e disponível.

O final ano de 2010 trouxe importante avanço à Advocacia-Geral a União, relativamente à maior efetividade da competência a qual lhe outorgara o artigo 131 da Constituição Federal, no que instalados escritórios avançados da AGU<sup>3</sup> na Câmara dos Deputados, no Conselho Nacional de Justiça e no Conselho da Justiça Federal, através de formalização de convênios interinstitucionais. Ficarei restrito à experiência do Escritório da Câmara dos Deputados.

O novo órgão nasceu como braço vinculado à Secretaria-Geral do Contencioso - SGCT para atender também às demandas represadas. Os efeitos foram imediatos e redefiniram o papel da AGU no Estado brasileiro, quer sobre o olhar externo quer sobre o interno. Transitou-se da *advocacia de Governo* - voltada sobretudo para a defesa do erário e a viabilização das políticas públicas -, para a *advocacia de Estado*, consideradas as novas atividades de defesa das instituições nacionais, das prerrogativas e da imagem de seus agentes.

Inaugurado o Escritório, em 16 de dezembro de 2010, num trabalho conjugado com a Casa Parlamentar, o ato solene efetivou formalmente o papel constitucional da Advocacia-Geral da União no Estado brasileiro – o da defesa judicial completa, pronta e imediata dos Três Poderes da União.

Contemporaneamente ao início dos trabalhos do Escritório, no encerrar do ano judiciário e legislativo, aporta à Câmara dos Deputados o ofício de intimação originário do Supremo Tribunal Federal, mediante a qual o Plenário da Corte deferira pedido de liminar em mandado de segurança contra o Presidente da Casa, determinando a posse de suplente de parlamentar.

## 1 O PRECEDENTE

A primeira atuação da AGU na sua nova atribuição<sup>4</sup> foi diante de um caso um tanto inusitado. Tratava-se de medida liminar em mandado de segurança<sup>5</sup> impetrado pelo Diretório Nacional do Partido do Movimento

---

3 Um escritório avançado pioneiro foi instalado no Tribunal de Contas da União, ligado à Consultoria-Geral da União, porém destinado a acompanhar e dar suporte no cumprimento das decisões daquela instituição.

4 O destaque é para o exercício da atribuição de fato, pois a competência já havia sido outorgada pelo artigo 131 da Constituição Federal.

5 MS nº 29.988/DF-MC, relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 07/06/2011, apontado por todos os impetrantes como o Precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Democrático Brasileiro – PMDB, contra ato do então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer<sup>6</sup>, dirigente da própria agremiação. Este recusara-se a dar posse ao correligionário e investira suplente filiado à outra legenda (da mesma coligação), considerada a ordem de precedência da cadeira, segundo diploma expedido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia.

Consoante o ofício, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de cinco votos a três<sup>7</sup>, deferira liminar para que a vaga aberta pela renúncia do ex-Deputado Federal pelo PMDB, Natan Donadon, fosse preenchida pelo primeiro suplente do partido, tendo em conta dois argumentos.

O primeiro seria a coerência com o precedente da Corte, fixado nos julgamentos dos Mandados de Segurança n<sup>os</sup> 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, segundo o qual o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político, daí no caso de infidelidade partidária – desfiliação por abandono ou troca imotivada de legenda – o parlamentar perde o mandato e a cadeira deve ser preenchida pelo suplente do mesmo partido. Ainda sob o mesmo motivo, a Corte apontou que o Tribunal Superior Eleitoral, em atenção aos precedentes referidos, editara a Resolução n<sup>o</sup> 22.580, com o seguinte teor:

Consulta. Detentor, Cargo Eletivo proporcional. Transferência. Partido integrante da coligação. Mandato. Perda. 1. A formação de coligação constitui faculdade atribuída aos partidos políticos para a disputa do pleito, conforme prevê o art. 6<sup>o</sup>, caput, da Lei n<sup>o</sup> 9.504/97, tendo sua existência caráter temporário e restrito ao processo eleitoral. 2. Conforme já assentado pelo Tribunal, o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito. Consulta respondida negativamente.

O segundo argumento fazia referência ao fenômeno *pro tempore* de existência das coligações. Assim, se tais alianças são automaticamente dissolvidas com o fim das eleições, segundo a decisão cautelar em comento, após a diplomação os suplentes seriam apenas os correligionários dos partidos, porquanto somente estes continuam a existir.

6 Atualmente Vice-Presidente da República e reeleito Presidente da sigla PMDB.

7 Ausentes os Ministros Celso de Mello e Ellen Gracie e vaga a cadeira do Ministro Eros Grau, recém-aposentado.

## 2 A REPERCUSSÃO POLÍTICA

Na iminência a terminar o mandato de Presidente da Câmara, o Deputado Michel Temer não deliberou sobre a ordem. Dias após, ainda em dezembro de 2010, renunciou ao cargo para assumir a vice-Presidência da República, ao tempo que o Parlamento e o Supremo Tribunal Federal entraram em recesso.

Em fevereiro de 2011 iniciou-se a nova legislatura e a posse dos novos parlamentares. Eleito Presidente da Casa, o Deputado Marco Maia acionou a Procuradoria Parlamentar, a Assessoria Técnico-Jurídica da Mesa da Câmara dos Deputados (órgãos internos de consultoria jurídica) e o Escritório da AGU para tomar conhecimento e posicionar-se sobre a questão, ante a notícia de outras liminares no mesmo sentido, consideradas as vagas decorrentes do afastamento de deputados recém-eleitos, investidos em cargos de ministro e de secretário de Estado.

A resposta quanto à ordem pendente de cumprimento (MS nº 29.988/DF-MC) foi pela negativa, ante o exaurimento do direito, tendo em conta superveniência da nova legislatura. Eventuais danos não poderiam ser discutidos em sede mandamental. Quanto às situações futuras, estas dependeriam de estudo aprofundado, sendo sugerida a investidura das vagas conforme a ordem de precedência dos diplomas expedidos pela Justiça Eleitoral, fosse a suplente de partido ou de coligação.

Os primeiros ofícios veiculando a questão logo chegaram à Casa Legislativa. Tratavam-se de cautelares preventivas deferidas pela Ministra Cármen Lúcia no âmbito dos Mandados de Segurança nºs 30.260/DF e 30.272/DF. A estes seguiram-se uma terceira liminar, deferida pelo Ministro Marco Aurélio, e mais vinte cinco ofícios solicitando informações para instruir impetrações análogas. As notificações chegaram à Câmara dos Deputados quando todos os suplentes já haviam sido empossados conforme os diplomas eleitorais, ou seja, observadas as coligações.

Os argumentos apresentados pelos impetrantes eram, invariavelmente, os mesmos expostos na tese vencedora do MS nº 29.988/DF-MC, qual seja, a de que após o julgamento dos referidos precedentes<sup>8</sup>, pelo Supremo Tribunal Federal, relativos à (in)fidelidade partidária, as representações legislativas pertencem aos partidos políticos, não

---

8 Supremo Tribunal Federal - Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF.

aos deputados. Portanto, eventual desfiliação injustificada<sup>9</sup>, implica a perda do mandato pelo parlamentar. Por consequência, sendo o partido detentor da titularidade da cadeira e efêmera a coligação partidária, eventual vacância autoriza a sucessão pelo suplente do partido titular e não da coligação. Diversamente em relação ao primeiro *writ* – mas relevante, como exponho adiante –, todos os impetrantes eram pessoas físicas, não os partidos aos quais eram vinculados.

Autorizada a atuação do Escritório da AGU pela Secretaria-Geral do Contencioso e pelo Advogado-Geral da União - no que em jogo questão não somente jurídica, mas sobretudo política -, traçou-se como estratégia a união de esforços e a divisão de argumentos. Coube, então, à Assessoria Técnico-Jurídica da Mesa da Câmara dos Deputados preparar as informações do Presidente da Casa, sublinhando o seu dever de cumprimento dos títulos eleitorais e de submissão ao Regimento Interno da Câmara, o qual prevê a necessidade de instaurar-se procedimento administrativo prévio a qualquer hipótese de desinvestidura de parlamentar em exercício.

À Procuradoria Parlamentar coube apresentar memorial contendo a defesa do texto literal da lei, no sentido de a vaga aberta pertencer aos suplentes das coligações, ainda que contrária ao referido *precedente* do Supremo, ressaltando que interpretação diversa levaria à situações extravagantes<sup>10</sup>. À AGU coube o ingresso em nome da União<sup>11</sup> e a apresentação da tese jurídica pertinente e uniforme a todos os *writs*.

A questão tomou grande repercussão na imprensa, tendo em conta não somente a disputa das cadeiras - que alteravam as representações dos partidos -, mas também o certo estranhamento político havido entre os Presidentes da Câmara e do Supremo Tribunal Federal, ante a não implementação imediata das liminares. Afirmava publicamente, o Ministro Cezar Peluso, que a questão estava pacificada no Tribunal, tendo em conta o *precedente* fixado pelo Plenário no MS nº 29.988/DF-MC.

### 3 A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Em meio à polêmica interinstitucional (vale dizer, de primeira grandeza), fixou-se a (correta) estratégia de pontuar o papel da

9 A justificação ocorre mediante justo processo perante a justiça eleitoral.

10 Tais situações estão expostas adiante, ao final do item 4.

11 Artigo 7º, inciso II, da Lei nº 12.016/2009: II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito;

Advocacia-Geral da União de apaziguador e mediador da controvérsia, redirecionando o foco político da questão para o viés meramente jurídico.

A União formalizou agravos regimentais nos três casos em que deferidas as liminares e solicitou o ingresso simples nos demais, cujos pedidos de medida acautelador estavam pendentes de apreciação.

Nas suas razões, a União arguiu preliminar quanto à incongruência processual da impetração, sob a óptica do interesse jurídico. No caso, ao argumentar, o impetrante, que a cadeira vaga pertence à agremiação ao qual vinculado o titular - e não ao eleito ou à coligação -, então o verdadeiro (único) legitimado processual a reclamar o direito seria o próprio partido. Isto porque na prática, dependendo da quantidade de titulares e suplentes eleitos pela legenda ou pela coligação, o partido poderia sair ganhando ou perdendo com a tese e ser contrário ao interesse do seu correligionário. Apontou-se, como exemplo, o agravo interposto pelo Democratas contra a liminar deferida no MS nº 30.272/DF.

Uma segunda preliminar foi arguida, a reforçar a tese do Presidente da Câmara, alegando a perda do objeto da impetração, porquanto a investidura de suplente somente pode ser revista nos casos estritos de retorno do titular ou de perda do mandato, a teor do art. 55 da Constituição da República<sup>12</sup>.

Ainda antes de adentrar no mérito, a AGU destacou que a *ratio* do MS nº 29.988/DF-MC não formara verdadeiro precedente sobre a questão, quer porque não fora decidida pela maioria da Corte - seis integrantes -, quer em razão de tratar-se de juízo precário. E nem mesmo o formaria, considerada a impossibilidade de alcançar o julgamento definitivo de mérito, ante a perda do objeto com o fim da legislatura em referência. De fato, a única vez que o Supremo tratara especificamente da matéria, com decisão definitiva, fora em sede de juízo monocrático<sup>13</sup>, cujo teor era exatamente contrário à pretensão dos impetrantes.

No mérito, a União suscitou dois pontos principais a demonstrar o equívoco portado do julgamento do MS nº 29.988/DF-MC. O primeiro

<sup>12</sup> Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

<sup>13</sup> MS nº 28.143/MS, relator Ministro Ricardo Lewandowski, publicada no DJ de 21.08.2009.

respeitava à má aplicação do direito positivo, no que a questão estava sendo abordada pelo Tribunal mediante certa confusão entre regimes jurídicos diversos, ou seja, o do *Funcionamento Parlamentar* – que disciplina as relações jurídicas e as condutas entre partidos e correligionários, no exercício do mandato – com o *Devido Processo Eleitoral* – que regulamenta as relações entre os candidatos e partidos e a Justiça Eleitoral durante o sufrágio, até a formação e outorga do diploma.

Nas mencionadas peças processuais a AGU apontou que o regime jurídico do devido processo legal eleitoral está estampado no Código Eleitoral – Lei nº 4.737/1965 – e atualizado expressamente pela Lei Eleitoral – Lei nº 7.454/1985. A conjugação destas normas forma a sistemática que disciplina o certame eleitoral, cuja finalidade é a formação de títulos judiciais à investidura de cargos políticos – Diplomas –, pela Justiça Eleitoral, reveladores da outorga de mandatos pelos eleitores aos seus representantes.

A questão veiculada nas impetrações versava exatamente sobre tal regime, ou seja, a investidura de suplentes de Deputados Federais a serem satisfeitos pelo Parlamento, segundo a ordem de precedência determinada pelos Tribunais Eleitorais dos Estados. No caso, a Câmara dos Deputados<sup>14</sup> restringiu-se a dar cumprimento aos títulos e não poderia deixar de fazê-lo, pois sequer teria legitimidade para desconstituí-los, no que instrumentos próprios são o recurso contra a expedição do diploma ou a impugnação ao mandato eletivo<sup>15</sup>.

Em harmonia com a linha adotada pela Câmara dos Deputados e presente, em todos os casos em análise, hipótese de vacância legítima da representação parlamentar – afastamento em razão de investidura em cargos de ministro ou secretário de Estado<sup>16</sup> –, a AGU valeu-se da técnica do *distinguishing*<sup>17</sup> para demonstrar que em nenhum momento esteve em jogo a questão da (in)fidelidade partidária no exercício do

14 Como bem colocado nas informações do Presidente da Câmara dos Deputados.

15 § 10 do art. 14 da Constituição Federal: O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

16 Art. 56 da Constituição Federal: Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

17 Para saber mais sobre a técnica vide: GERHARDT, Michel J. *The power of precedent*. New York: Oxford University Press, 2008. BRENNER, Saul e SPAETH, Harold J. *Stare decisis*. New York: Cambridge

mandato parlamentar, cuja regência pertine à Lei nº 9.096/95<sup>18</sup>, que trata do Regime Jurídico dos Partidos Políticos.

Desatado o nó jurídico, a União pontuou que a matéria acerca da ordem de investidura suplente em cadeira regularmente vaga está expressa e claramente positivada na leitura conjugada do Código Eleitoral com a Lei das Eleições<sup>19</sup>, no sentido da observância da ordem de precedência dos coligados diplomados - caso a legenda vencedora da titularidade não seja unipartidária -, presente a equivalência normativa entre coligação e partido<sup>20</sup>.

Acrescentou, ainda, que o fato de a coligação partidária ser um legitimado processual (eleitoral) com existência temporária - extinguindo-se com a proclamação final das eleições -, não obsta a execução dos diplomas dos suplentes, auferidos mediante soma de esforços eleitorais. A razão é que os seus efeitos projetam-se no tempo também para oportunizar aos partidos menores não contemplados com titularidades, o exercício de mandatos suplentes, fruto da participação no coeficiente eleitoral. Prova disso é a ulterior legitimidade das coligações de impugnar titulações mediante recurso contra a expedição do diploma ou contra o mandato eletivo.

O segundo argumento explorado pela AGU foi a questão do *distinguishing* entre os precedentes evocados e os casos em análise. No ponto, evidenciou-se, através de exame detalhado dos casos anteriores - MS nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF e 27.938/DF -, que o Supremo fixara os seguintes entendimentos:

---

University Press, 2006. OLLERO, Andrés. Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial. Cuadernos y debates 163. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

- 18 Art. 26 da Lei nº 9.096/95: Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.
- 19 Lei nº 7.454/1985: art 4º - 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. (grifado)  
Parágrafo único - Cada Partido poderá usar sua própria legenda sob a denominação da Coligação.
- 20 Código Eleitoral - Lei nº 4.737/1965: art. 108 - 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. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985).  
[...]  
art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:  
I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;  
II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.  
art. 113. Na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período de mandato.

- a) o parlamentar em exercício que se desfília da agremiação perde o mandato se, injustificadamente, pratica infidelidade partidária constatada em devido processo legal. No MS nº 27.938/DF o Tribunal entendeu que se a vacância decorrer da morte do titular que mudou justificadamente de partido, devolve-se a cadeira à agremiação de origem, refletindo o quadro obtido no resultado das eleições após a contagem do coeficiente eleitoral;
- b) a desfiliação injustificada e a infidelidade partidária implicam a perda do mandato porque a cadeira titular não pertence ao parlamentar, mas à agremiação que o elegeu – Resolução TSE nº 22.563 –, pouco importando se este mudar para partido da mesma coligação – Resolução TSE nº 22.580.

Com referência ao precedente da Justiça Eleitoral firmado no sentido de o mandato pertencer ao partido, não à coligação – Resolução TSE nº 22.580 –, a União apontou que, naquele caso, o Tribunal Superior Eleitoral não se referia à hipótese de disputa entre partidos sobre a investidura do cargo vago, mas sim entre partido e ex-filiado no exercício do mandato. Na consulta indagava-se sobre o mandato na hipótese de o titular eleito pedir o cancelamento da filiação ou mudar de partido, ainda que coligado nas eleições. Decidiu-se, então, que a troca de partido sem justo motivo implica infidelidade, ainda que a agremiação de destino do parlamentar tenha participado da coligação. O enfoque levava em conta a hipótese prevista no artigo 26 da Lei nº 9.096/95, porquanto em jogo conduta partidária no exercício do mandato.

Relativamente à renúncia da cadeira ocupada, questão versada no MS nº 29.988/DF, ao ato unilateral do parlamentar (não do partido) foi aplicado o tratamento análogo aos casos de desfiliação e de infidelidade, porquanto identificada ulterior irregularidade na investidura, ante a mudança de partido do primeiro suplente diplomado. O quadro era, portanto, muito diverso dos tratados nos precedentes evocados.

Os casos tratados na Legislatura 2011/2013 eram inéditos, pois os titulares das cadeiras não abriram mão do mandato nem agiram mediante infidelidade. Diversamente, afastaram-se justificadamente para serem investidos em cargos do Poder Executivo - artigo 56, inciso I, da Constituição de 1988 –, sem a oposição dos respectivos

partidos políticos. Os casos denotavam a comunhão de propósitos e a conveniência entre partidos e parlamentares, no que o cargo no Poder Executivo proporciona investiduras, em cargos de confiança, de correligionários capazes de implementar as políticas públicas da Pasta seguindo as diretrizes partidárias. Os partidos titulares vagam temporariamente as cadeiras, sem perder as representações, até o retorno dos parlamentares.

Por fim, valendo-se da técnica das *situações-limites*<sup>21</sup>, a AGU demonstrou que a persistência do posicionamento da tese pelo Supremo deflagraria situações extravagantes, como a convocação de suplente do partido, que recebera somente 17 votos, em detrimento do primeiro suplente da coligação, que auxiliara no quociente eleitoral da vaga com 69.798 votos. Por fim, sublinhou a necessidade de novas eleições, extravagantes, porquanto restrita aos partidos que não haviam suplentes.

#### 4 O JULGAMENTO

No interstício entre as impetrações e o julgamento do mérito o quadro fático foi polêmico e de estranhamento entre o Supremo e o Parlamento. Chegou-se ao ponto de o Ministro Marco Aurélio solicitar, ao Procurador-Geral da República, a instauração de ação penal contra o Presidente da Câmara dos Deputados por prática de crime de desobediência.

A insegurança jurídica tomou proporções maiores ante a multiplicação de mandados de segurança pela disputa de cadeiras suplentes em Estados e Municípios. Alguns Tribunais seguiram as decisões o Supremo, outros não. Os partidos, então *titulares* dos mandatos, estavam divididos conforme o Estado.

A consistência dos argumentos apresentados pela AGU ao Supremo não só provocou dúvidas à maioria, mas também deu grande suporte argumentativo à minoria formada no julgamento do referido *precedente*, a ponto de nenhuma liminar mais ser deferida. O Procurador-Geral da República não acolheu a requisição do Supremo e alinhou-se à União em seus pareceres.

Sensibilizada com o quadro de insegurança, a Ministra Cármen Lúcia pediu logo pauta para o julgamento de mérito do MS nº 30.272/DF. A AGU trabalhou memoriais para convencimentos de todos os

---

21 Método utilizado por Carl Schmitt, mediante o qual a comprovação da legitimidade dos conceitos existentes depende da submissão da assertiva à situação limítrofe, de exceção, pois a normalidade nada prova. In Teologia Política. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 15.

integrantes da Corte, principalmente os que não haviam participado do julgamento do *precedente*. Após dois meses, o Presidente do Tribunal incluiu-o na pauta de 27 de abril de 2011.

No julgamento, após as sustentações orais das partes interessadas - com uma clara e objetiva exposição da Secretaria-Geral do Contencioso - o Tribunal encontrava-se com a composição completa e pronta para a decisão, ante a estreia do Ministro Luiz Fux no Plenário.

A relatora, Ministra Cármen Lúcia, num voto técnico e completo, iniciou o percurso da (provável) maior *reviravolta* de posicionamentos da Corte num julgamento. Após afastar as preliminares - fato previsível, ante o relevo do tema -, acolheu a tese da União e da Câmara dos Deputados, indeferindo a ordem, julgando prejudicado o agravo e cassando a liminar deferida. A seguir, um após o outro, todos os demais componentes a acompanharam, a exceção do Ministro Marco Aurélio.

Findo o julgamento, por dez votos a um, encerrou-se imediatamente o estranhamento entre os Poderes. Com o tempo, todos os demais processos análogos seguiram o mesmo destino, em juízos monocráticos.

Sugere-se abrir um novo tópico (ex. Considerações finais) para falar tanto desse resultado do Escritório da AGU como de outra consequência importante do julgamento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A missão primeira atribuída ao novo Escritório da AGU na Câmara dos Deputados teve reflexo instantâneo. Aproximou o cliente de seu advogado, trouxe para si a responsabilidade de mediar conflitos jurídicos entre Poderes distintos e de salvaguardar a Casa Legislativa de ataques injustos e de distorções que historicamente é alvo. Incluiu-se, ainda, as atribuições de incrementar e aprimorar o trâmite de subsídios para a defesa do erário e da constitucionalidade das leis, além de conferir tratamento prioritário às demandas da Câmara dos Deputados, em especial às questões institucionais sensíveis. Frise-se que, na causa, não esteve em jogo defesa do erário ou de política pública, nem houve qualquer participação ou posicionamento do Governo Federal.

Em suma, ao completar dezoito anos, a Advocacia-Geral da União atingiu a maioria de assumir de vez o seu papel de *advocacia de Estado*.

**REFERÊNCIAS**

BRENNER, Saul; SPAETH, Harold J. *Stare decisis*. New York: Cambridge University Press, 2006.

CARAMAZZA, Ignazio F. La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana. *Debates em Direito Público*, ano 11, n° 11, p. 9-36. Brasília: ANAUNI, 2012.

GERHARDT, Michel J. *The power of precedent*. New York: Oxford University Press, 2008.

OLLERO, Andrés. *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. Cuadernos y debates 163. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

SCHIMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.