

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007

(Apenso: PECs nºs. 85/95; 90/95; 137/95; 251/95; 542/97; 24/99; 27/99;
143/99; 242/00 e 124/07)

Altera os arts. 17, 46 e 55, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado ESPERIDIÃO AMIN

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, oriunda do Senado Federal, visa a alterar os arts. 17, 46 e 55, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos. A proposta objetiva, assim, conter a migração partidária.

À Proposta foram apensadas as seguintes proposições:

1) **PEC 85/1995**, de autoria do Deputado Adyson Motta, que altera os arts. 17 e 55, da Constituição Federal, determinando que o Deputado Federal ou Senador que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito perderá o mandato;

2) **PEC 90/1995**, de autoria do Deputado Paulo Gouvêa e outros, prevê a perda de mandato para quem deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para fundar partido novo, e desde que tenha cumprido metade de seu mandato. Estabelece, ainda, cláusula de barreira e veda coligações em eleições proporcionais;

3) **PEC 137/1995**, de autoria do Deputado Hélio Rosa e outros, prevê a perda de mandato para quem deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se participar, como fundador, da constituição de partido novo;

4) **PEC 251/1995**, de autoria do Deputado Osvaldo Reis e outros, inclui como hipótese de perda ou suspensão dos direitos políticos a mudança de partido fora do prazo estabelecido pela lei eleitoral;

5) **PEC 542/1997**, de autoria do Deputado César Bandeira e outros, estabelece a perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal que trocarem de partido sob cuja legenda foram eleitos, salvo se participar, como fundador, da constituição de partido novo; ou se já houver cumprido, no mínimo, dois anos de seu mandato;

6) **PEC 24/1999**, de autoria do Deputado Eunício Oliveira e outros, prevê perda de mandato para quem descumprir decisão partidária, tomada por convenção por dois terços de votos, ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão, incorporação ou fundação de novo partido;

7) **PEC 27/1999**, de autoria do Deputado César Bandeira e outros, idêntica a PEC 542/97, do mesmo Autor;

8) **PEC 143/1999**, de autoria do Deputado Freire Júnior e outros, estabelece a fidelidade partidária como preceito fundamental dos partidos políticos e prevê a perda do mandato do parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito;

9) **PEC 242/2000**, de autoria do Deputado Mauro Benevides e outros, dispõe sobre fidelidade partidária, prevendo duas hipóteses de perda de mandato: mudança de legenda sob o qual foi eleito e violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela inobservância de decisões aprovadas em convenção;

10) **PEC 124/2007**, de autoria do Deputado Wilson Santiago e outros, estabelece filiação partidária mínima de um ano antes das do dia da eleição como condição de elegibilidade, perda de mandato para quem se desfiliou do partido pelo qual foi eleito ou muda de legenda até um ano após a data da eleição, e, por fim, institui o sistema majoritário para a eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos art. 32, IV, *b*, c/c art. 202 do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a admissibilidade de todas as propostas em exame.

Quanto a admissibilidade formal, tanto a proposição principal como as apensadas foram legitimamente apresentadas, com o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição, de vez que o país encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

De igual sorte, a admissibilidade material não aponta qualquer impedimento ao curso da matéria, pois não há ameaça ao núcleo imutável consagrado no § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, ou seja, não há tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Em verdade, todas as proposições vão ao encontro do entendimento recentemente expresso pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria. De fato, o TSE respondendo a consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal - PFL, atual Democratas – DEM, entendeu que os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. No mesmo

sentido posicionou-se o Supremo Tribunal Federal, quando acolheu a argumentação do TSE, decidindo que a titularidade dos mandatos parlamentares é dos partidos políticos.

Assim, no momento em que se inicia uma nova legislatura pautando a Reforma Política, parece-me que mais do que oportuna, a discussão do tema é fundamental e precede todas as demais questões.

Se o que o Congresso Nacional se propõe a discutir é a construção de um novo modelo democrático que torne a representatividade mais efetiva e legítima, a primeira questão que deve ser enfrentada é exatamente essa, qual o tipo de representatividade que se deseja: eletiva ou partidária? Afinal, a quem pertence os mandatos, aos eleitos ou aos partidos? O deslinde dessa questão não pode permanecer apenas na esfera jurisprudencial, ela tem que ser respondida pelo poder pertinente, o Poder Legislativo, e expressa no diploma apropriado, a Constituição Federal.

Se o Congresso Nacional pretende definir constitucionalmente o instituto da fidelidade partidária, conforme está a demonstrar a profusão de iniciativas em exame, entendo que nos compete fazê-lo de forma clara e inequívoca.

Diverscionismos e tergiversações sobre a existência e aplicação da fidelidade partidária em nada fortalecem o quadro partidário de nosso país. Ao revés, todos os partidos são pilhados, quando a fidelidade é tratada como uma “vantagem competitiva” para que determinado partido obtenha “simpatias ilegais”.

A escolha que esta Casa deve à nação é simples: ou a fidelidade partidária é um instituto mandamental observado e exigido por todos os partidos compromissados com a consolidação democrática, por todos aqueles que levam a política a sério, ou o que temos é a consagração da perfídia partidária, em que a fidelidade é apenas um preceito vazio, norma meramente decorativa, usada como moeda de barganha por legendas sem identidade e sem vivência democráticas, por quem despreza as necessidades e os anseios do nosso sofrido povo e brincam de fazer política.

Na mesma linha de raciocínio, entendo ser necessário que se explicita quais as hipóteses em que o representante eleito pode desfiliar-se e ingressar em outra legenda sem incorrer em perda de mandato.

Entendo que caminhou bem o Tribunal Superior Eleitoral ao apontar como causas excludentes de perda a incorporação ou fusão de partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

O mesmo não se pode dizer, no entanto, quanto a hipótese de criação de novo partido. De todas as quatro hipóteses previstas pela citada Resolução, essa é a única que não traz nenhuma inovação no Direito constitucional pátrio, de vez que a hipótese já havia sido prevista anteriormente em alterações feitas à Constituição de 1967, quando da instituição da fidelidade partidária. Ocorre que o contexto político de então era inteiramente diverso do atual. Naquela época se propugnava pela extinção do bipartidarismo. Hoje trabalhamos no sentido totalmente inverso, busca-se um novo modelo que contenha a proliferação de legendas de aluguel. Já não há mais interesse em estimular a criação de novos partidos, ao contrário, o objetivo agora é formular cláusulas de desempenho para que se fortaleçam os partidos existentes.

Ademais, no que tange a *ratio essendi* da fidelidade partidária judicialmente construída, a inserção da hipótese de criação de novo partido não apenas destoa, como perverte todo o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal. Em todas as hipóteses observa-se a mesma lógica, qual seja, atos praticados pelo partido é que dão causa à desfiliação do representante eleito. Na criação de partido, dá-se justamente o oposto, é o próprio representante eleito que pratica o ato que justifica a sua desfiliação! Ora, a prevalecer tal regra, tem-se que a fundação de um partido passa a ser um estratagema para burlar o princípio constitucional, para torná-lo letra morta.

Assim, como até mesmo o grande Homero cochila, o nosso Egrégio TSE claudicou ao inserir essa vetusta hipótese entre as causas excludentes de perda de mandato por desfiliação partidária. Ao meu sentir, a regra é de constitucionalidade, no mínimo, duvidosa; não merecendo permanecer em nosso ordenamento, já que não se trata, em verdade, de cláusula condicionante, mas sim, extintiva do preceito que visa consagrar.

Isso posto, ofereço sugestão formalizada no Substitutivo em anexo, a fim de provocar o debate sobre a Reforma Política, adentrando à sua questão vestibular, e para que esta Comissão e a Casa firmem posição sobre esse tema de vital importância para a organização de nossas instituições.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007 e de todas as proposições apensadas, quais sejam, as PECs nºs. 85, de 1995; 90, de 1995; 137, de 1995; 251, de 1995; 542, de 1997; 24, de 1999; 27, de 1999; 143, de 1999; 242, de 2000 e 124, de 2007, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007

Altera os arts. 17 e 55, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos eletivos e estabelecer a perda de mandato aos que se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - Os arts. 17 e 55 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 17.

.....

V – titularidade dos mandatos eletivos.(NR)

.....

§ 5º - Perderá automaticamente o mandato quem se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, descumprir norma estatutária expressa que exija fidelidade partidária, ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo nos casos de:

I - extinção, incorporação ou fusão do partido;

II – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

III - grave discriminação pessoal. (NR)

§ 6º - A perda de mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, cujo processo será instaurado de ofício, ou por representação do Ministério Público, ou de partido político com representação no Congresso Nacional, assegurado o direito de ampla defesa. (NR)

.....
 Art. 55 -

.....
 VII – que se desfiliou do partido político pelo qual
 tenha sido eleito, ressalvados os casos previstos no art.
 17, § 5º. (NR)

.....
 § 5º - No caso previsto no inciso VII, a perda do
 mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva,
 mediante comunicação da Justiça Eleitoral. (NR)”

Art. 2º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na
 data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
 Relator