

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 Adylson 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 à 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.

No que tange à admissibilidade material, ou seja, o contraste da matéria com os princípios constitucionais basilares, creio que algumas considerações se fazem necessárias.

Em verdade, todas as proposições versam sobre tema também objeto de recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do

Supremo Tribunal Federal. 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.

Antes que se possa avançar na análise da matéria, cumpre, preliminarmente, refletir sobre a competência desta Comissão quanto à apreciação de propostas de emendas constitucionais.

A linha que separa o exame da admissibilidade material e o exame de seu mérito, por vezes, é muito tênue. Mas, ainda assim, os exames não se confundem. No exame de mérito, considera-se a matéria quanto a sua importância e oportunidade, podendo-se adensá-la ou reduzi-la de acordo com os ideais e os interesses que cada mandatário defende. Diversamente, no entanto, ocorre com o exame de admissibilidade, em que nos lançamos ao exame da matéria tendo como lentes os princípios constitucionais. É defeso, assim, adensar ou reduzir texto de proposta de emenda, exceto se houver necessidade de sanear vício de inconstitucionalidade.

Nesse ponto concordo com a decisão do então Presidente da Casa, Deputado Luís Eduardo Magalhães, exarada quando da tramitação das Reformas Previdenciária e Administrativa, que em sede de questão de ordem fixou jurisprudência no sentido de que só seriam encaminhadas emendas oferecidas por esta Comissão à propostas de emenda, quando fossem saneadoras de inconstitucionalidade. No entanto, S.Exa considerou tão-somente como saneadoras as emendas supressivas, esquecendo-se de que a inconstitucionalidade nem sempre é expressa, ela poderá se apresentar também por omissão. É perfeitamente possível que um texto, que intente alterar a Constituição, apresente-se de tal forma lacunoso que possibilite a quebra do princípio da separação de Poderes. Infelizmente, em matéria

eleitoral, tal hipótese não consiste em mera possibilidade, mas em fato recorrente, como acontece com a matéria sob comento.

De sorte que, a esta Comissão abrem-se duas possibilidades: ou continuaremos a proceder à análise formalista, burocrática e cartorária das propostas de emendas à Constituição, admitindo-se apenas emendas supressivas; ou enfrentaremos as questões de fundo sob o enfoque dos princípios constitucionais, anuindo que também há inconstitucionalidade por omissão e que compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a função integradora.

Entendo que é o caso da proposta principal que ora se aprecia. Parece-me, assim, que neste momento em que se inicia uma nova legislatura pautando a Reforma Política, não se pode declinar em discutir, com maior profundidade, a maneira como o princípio democrático deve ser revelado no sistema representativo. A discussão desse 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 o mandato, ao eleito ou ao partido? 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, sob pena de atingirmos os princípios da harmonia entre os poderes e o da soberania constitucional.

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.

Diversões 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.

Nessa linha de raciocínio, entendo ser necessário que se explicitem quais as hipóteses em que o representante eleito pode desfiliar-se e ingressar em outra legenda sem incorrer em perda de mandato. A omissão, nesse caso, implicaria em inconstitucionalidade. É certo que quando da apresentação da maioria das propostas, ainda não se tinha o novo entendimento jurisprudencial, o que vem a caracterizar, em nosso entendimento, uma inconstitucionalidade superveniente. Ainda assim a questão não poderá ser desprezada.

O Tribunal Superior Eleitoral agiu com acerto 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 à 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 concerne a *ratio essendi* da fidelidade partidária judicialmente construída, a inserção da hipótese de criação de novo partido não apenas destoia, 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 diz um antigo provérbio latino “às vezes 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.

Diante de todo o exposto, entendo que a proposição principal necessita de reparos, que formalizo em duas emendas. A primeira suprime o § 3º do art. 46 da Constituição, ao texto dado pela proposta principal, por entendê-lo sem pertinência com o escopo da proposta e flagrantemente inconstitucional, de vez que atenta contra o princípio da autonomia partidária. A segunda emenda integra as hipóteses em que há perda de mandato, pois entendo que elas deverão ser expressas no Texto Constitucional e não subentendidas ou erigidas por mandamentos judiciais. A abstenção do Legislativo, neste caso, afeta o princípio da separação dos Poderes. Importa, pois, que esta Comissão e a Casa firmem posição sobre o tema.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, com a adoção das duas emendas saneadoras de inconstitucionalidade em anexo, e também pela admissibilidade das 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.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator

2011_9596

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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

Altera os arts. 17, 46 e 55, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos eletivos e estabelecer a perda de mandato aos que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

Suprima-se o texto dado pelo art. 1º da Proposta em epígrafe ao § 3º, do art. 46 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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

Altera os arts. 17, 46 e 55, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos eletivos e estabelecer a perda de mandato aos que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

Dê-se ao § 5º do art. 17 da Constituição Federal, constante no art. 1º da proposta em epígrafe a seguinte redação:

“ Art. 17.

.....

§ 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)

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator