COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007

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

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO MÁRCIO MACEDO – PT/SE

“Altera os artigos 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: Dep. Espiridião Amin.

I – Relatório.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, aprovada no Senado Federal em outubro de 2007, objetiva a alterar os artigos 17, 46 e 55 da Constituição Federal, garantindo aos partidos políticos, salvo nos casos que excepciona, a titularidade dos mandatos eleitorais dos cargos dos Poderes Legislativo e Executivo, cujos titulares se desfilarem dos partidos políticos pelos quais tenham sido eleitos.

Apensadas à proposição principal, encontram-se as 10 (dez) propostas de emendas constitucionais relacionadas em epígrafe e que versam, em síntese, acerca da criação de uma janela para a mudança partidária, permissão de desfiliação para fundação de outro partido, cláusulas de barreira, proibição de coligações em eleições proporcionais.

Algumas proposições consideram também como sendo infidelidade partidária, punida com a perda de mandato, o descumprimento de decisões partidárias tomadas em estancias coletivas, de modo que veiculam, com algumas peculiaridades, os mesmos objetivos constitucionais: ***Formalização no texto da Constituição do instituto da Fidelidade Partidária e criação de hipóteses de Justa Causa para desfiliação.***

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Por sua vez, o voto do Relator é no sentido de admitir a tramitação da proposição principal (PEC 182/07) com a adoção de duas emendas ditas saneadoras de inconstitucionalidade, e todas as demais proposições, fulcrado no entendimento de que não há qualquer ofensa ao §4º do artigo 60 da Constituição Federal, ou seja, às cláusulas pétreas.

É o relatório.

II – Voto.

Cabe-nos como membros desta Comissão analisar a admissibilidade das referidas Propostas de Emendas à Constituição sob o aspecto da constitucionalidade, de modo a afastar eventuais incompatibilidades com os direitos e garantias fundamentais que objetam iniciativas tendentes a aboli-los, conforme cláusula expressa constante do art. 60 da Carta da República.

Assim, conquanto possamos concordar em grande parte com os argumentos divisados pelo Relator em sua abordagem geral acerca das proposições, pensamos que as emendas apresentadas ao texto da PEC nº 182/2007, por exorbitarem as prerrogativas desta Comissão nessa fase prévia de juízo de admissibilidade das propostas, devam merecer uma reflexão maior desta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, conforme passamos a delinear.

Com efeito, substanciado na existência de uma inconstitucionalidade por omissão no texto aprovado no Senado Federal, que competiria à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania enfrentar desde logo, em sua função dita integradora, o relator propõe a adoção de emendas que explicitem, desde logo, as hipóteses que estariam abarcadas pela Justa Causa, na expressão adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, para permitir as mudanças de partido, sem perda da titularidade do mandato.

Nesse sentido, aduz o relator em seu voto:

“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.”

Ora, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, ao definir na Resolução nº 22.610, de 2007, definiu as seguintes hipóteses de justa causa para a mudança de partido:

“Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) **criação de novo partido**;

III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV – grave discriminação pessoal.”

Já a emenda acrescentada pelo relator ao texto da PEC 182/2007, já aprovada no Senado Federal, propõe o seguinte texto ao §5º, do art. 17 da Constituição Federal:

“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 de partido;

II – mudança substancial ou desvio reiterado do programa;

III – grave discriminação pessoal.”

Com efeito, ao se comparar a proposta veiculada pelo relator nessa CCJC e a Resolução aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal em 2007, verificar-se-á que a proposta é a de não se incorporar no texto da Constituição, a **criação de novo partido** como critério de justa causa para as mudanças de agremiações partidárias e, conseqüentemente, para a manutenção mandato eletivo, nos Poderes Legislativo ou Executivo.

Nesse sentido destacam-se alguns trechos do voto do nobre relator, senão vejamos:

“(..)

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.
(...)”

Desta feita, tem-se perfeitamente delineado que o nobre Deputado Relator, por divisar na proposta apresentada no Senado Federal uma omissão que chama de inconstitucional, tem 02 objetivos quando apresenta as emendas ao texto da proposta principal, quais sejam:

- a) deixar expreso no texto da Constituição Federal as hipóteses de Justa Causa para a desfiliação partidária (o que não se verifica realmente no texto aprovado no Senado Federal) e,
- b) deixar expreso que dentre tais hipóteses de justa causa, não se inclui a migração para novos partidos que venha a ser criado.

Ora, sem embargos de opinar sobre o mérito da temática trazida à baila pelo Relator no momento legislativo oportuno, o que identifico nesse instante é que o caminho adotado no voto para fazer a defesa de mérito dos temas ligados à Fidelidade Partidária não encontram amparo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De antemão, podemos afirmar que a proposição principal e as proposições apensadas não incidem em quaisquer das vedações previstas nos parágrafos 1º, 4º e 5º do artigo 60 da Constituição Federal, bem como preenchem o requisito do inciso I do mesmo dispositivo constitucional, atendendo, desta forma, ao artigo 32, IV, b, combinado com o artigo 202 do Regimento Interno da Casa.

Lado outro, entendemos que as emendas apresentadas pelo Relator são eminentemente de mérito, haja vista que acrescentam ao texto da PEC nº 182/2007 novos institutos, ao desamparo regimental e em contrariedade ao que restou decidido na Questão de Ordem nº 08/95, que permite a apresentação apenas de emenda supressiva para sanar vício de inconstitucionalidade na fase de admissibilidade.

Isso porque todas as demais emendas (aditivas, modificativas ou substitutivas) são cabíveis apenas perante a Comissão Especial, na forma do § 3º do artigo 202, do Regimento Interno da Casa.

Na verdade, no que pertine à Decisão adotada na Questão de Ordem supracitada, o nosso entendimento é que a exceção estabelecida especificamente para as PECs nºs 33 e 173 de

1995, já naquele momento estavam ao desamparo Regimental ou Constitucional, haja vista que implicava numa verdadeira supressão de instância na análise da matéria no âmbito desse Poder Legislativo.

Dito de outra forma, a adoção das emendas propostas pelo Relator, assim como a adoção das emendas que foram permitidas na questão de ordem que se usa como paradigma no voto proferido, impedem, em tese, que a Comissão Especial de que cuida o §3º, do art. 202 do Regimento Interno exerça desde logo, em sua plenitude, suas competências regimentais e constitucionais, incorrendo numa verdadeira supressão de instância não admitida, no caso específico, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De mais a mais, afora o juízo prévio de compatibilidade da proposta de emenda constitucional com as vedações veiculadas pelas cláusulas pétreas (**juízo de admissibilidade**), a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania não analisa mérito constitucional, o que é feito, como dito, apenas na Comissão Especial.

Por estas razões, nosso voto é pela admissibilidade de todas as Propostas de Emendas Constitucionais (***Pec 182/2007 e as PECs de n°s 85/95; 90/95; 137/95; 251/95; 542/97; 24/99; 27/99; 143/99; 242/00 e 124/07***) e pela rejeição das emendas veiculadas pelo Relator, o que não significa, como já afirmado linhas ao norte, que haja alguma ressalva apriorística deste Parlamentar com o mérito das emendas propostas pelo relator.

Sala da Comissão, em 08 de agosto 2011.

Márcio Macêdo
Deputado Federal - PT/SE