

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013
(Do Sr. Gabriel Guimarães)

Dispõe sobre a perda de mandato
eletivo por desfiliação partidária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A desfiliação partidária dá causa à perda do mandato eletivo, desde que pedida pelo partido político de que o mandatário eleito se desfiliou, nos termos desta Lei.

Art. 2º O partido político pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de mandato eletivo em decorrência da desfiliação partidária do mandatário eleito sob sua legenda.

Art. 3º A perda de mandato não será decretada quando:

I) a desfiliação decorrer da participação no processo de criação de novo partido ou da incorporação ou fusão do partido a que o mandatário estava filiado;

II) comprovada grave discriminação pessoal na agremiação partidária;

III) a desfiliação ocorrer nos trinta dias imediatamente anteriores ao término do prazo de filiação legalmente estabelecido como condição de elegibilidade nas eleições gerais de âmbito municipal ou de âmbito estadual e distrital.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal – STF, como é sabido, modificou recentemente sua interpretação da Constituição Federal a propósito dos efeitos da desfiliação partidária sobre o mandato eletivo de quem se tenha desfilado. Agora, para o Poder Judiciário brasileiro, as determinações constitucionais dão suporte suficiente para que se extinga o mandato do detentor de cargo eletivo que se desligue do partido sob cuja legenda se elegeu, apesar de não haver uma clara determinação legal nesse sentido. Coube ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a tarefa de regulamentar o processo de perda de mandato, o que fez pela Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007.

Inquestionavelmente, o Congresso Nacional precisa se debruçar cuidadosamente sobre a questão, pois um tema de tal relevância não pode permanecer regulamentado apenas por Resolução. O Poder Judiciário, aliás, não nega que a regulamentação por ele expedida decorreu apenas da necessidade de sanar imediatamente a lacuna criada por sua própria interpretação inovadora da Constituição Federal, cabendo ao Poder Legislativo legislar definitivamente sobre a matéria.

O conteúdo da legislação a ser elaborada não é, no entanto, trivial. Nos debates parlamentares, antes da inovação judicial, já se discutia, por exemplo, se uma intervenção de tal magnitude sobre um mandato dado pelo eleitorado poderia ser feita por lei ordinária ou se o próprio Congresso só poderia determinar a perda de mandato por desfiliação partidária aprovando uma emenda constitucional. Com a mudança do quadro, criada pela nova interpretação do Supremo Tribunal Federal, a equação se tornou ainda mais complexa, dificultando uma tomada de posição célere do Poder Legislativo sobre o conjunto de variáveis nela envolvidas.

Este projeto de lei não substitui a discussão parlamentar ampla e aprofundada do tema da perda de mandato por desfiliação partidária. Ele busca apenas resolver uma inconsistência da Resolução nº 22.610, do TSE, mantendo, no demais, os termos propostos pela Justiça Eleitoral, pelo menos enquanto não se chega a uma legislação abrangente sobre a matéria. Vejamos qual é a inconsistência contida no encaminhamento proposto pelo TSE para a definição dos casos em que efetivamente acontece a perda de mandato.

A Resolução da Justiça Eleitoral, reconhecendo o fato, inegável, de que, em certos casos, a desfiliação é legítima, elenca situações em que há “justa causa” para a ruptura com o partido de origem, não devendo, por isso, ocorrer perda do mandato. Trata-se de uma ambiguidade inerente à situação política complexa de que se quer tratar. Afinal, como os eleitores escolhem, indissoluvelmente, partidos e pessoas para os representarem, seria ingênuo supor que o partido nunca fornecesse, após o pleito, motivação legítima para o afastamento de seu filiado. Eventualmente, a ruptura com o partido pode ser até a única maneira que ele encontre para se manter fiel às expectativas do eleitorado. Foi provavelmente essa ambiguidade que levou o TSE a uma solução normativa inadequada ao objeto da norma, como se mostra a seguir.

As “causas justas” estabelecidas pela Justiça Eleitoral para a desfiliação partidária podem ser divididas em dois grupos. No primeiro grupo, ficam aquelas causas de fácil verificação empírica. É fácil determinar, por exemplo, se houve incorporação ou fusão de partidos ou se o detentor do mandato veio a participar da criação de uma nova agremiação partidária. No outro grupo, no entanto, a verificação da existência objetiva das causas que justificam a desfiliação é bem menos simples. É o que acontece quando a Resolução se refere a desfiliações determinadas por “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” e por “grave discriminação pessoal”. A complexidade das hipóteses dá lugar a avaliações eminentemente políticas e permeadas por alto grau de subjetividade.

Este PL repõe as coisas em seu devido lugar. Ele não colide com a nova interpretação do Supremo Tribunal Federal nem com o espírito da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral. Tanto é respeitada a regra geral de que a desfiliação do mandatário faz com que ele, em princípio, perca o mandato, como a regra particular de que, em certos casos, o mandato deve ser preservado.

As seguintes situações objetivas permitirão a manutenção do mandato, apesar da desfiliação partidária: a fusão ou incorporação do partido a que se estava filiado; a participação na criação de nova agremiação partidária; a concordância implícita do partido do qual o mandatário se desfilou, ao deixar de pedir a perda do mandato; e a ocorrência da desfiliação nos períodos legalmente criados para eventuais flutuações das composições partidárias, perfeitamente legítimas em um contexto político dinâmico e livre,

além das situações em que houver comprovadamente grave discriminação política.

A criação de um período em que as mudanças de filiação partidária são admitidas abre espaço, é certo, para trocas eventualmente consideradas ilegítimas por alguma das partes ou por terceiros. Mas essa é uma questão que simplesmente não pode ter uma solução tecnocrática, como se coubesse a um órgão estatal monitorar, caso a caso, as relações políticas entre partidos, candidatos e eleitorado. Também é certo, por outro lado, que a norma aqui proposta obriga o mandatário que deseje manter o mandato a permanecer filiado a uma agremiação em que esteja manifesta e legitimamente deslocado até que chegue o período em que a desfiliação seja legalmente justificada. Mas essa é a contribuição a dar ao esforço coletivo de tornar o sistema partidário brasileiro menos instável.

Espera-se, em resumo, que a presente proposição seja rapidamente aprovada pelo Congresso Nacional, para superar com a devida urgência o desequilíbrio institucional anteriormente apontado, sem prejuízo da discussão parlamentar mais ampla da regulamentação da perda de mandato por desfiliação partidária, a ser incluída nas leis que atualmente regem a realização de eleições e o funcionamento dos partidos no Brasil.

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado GABRIEL GUIMARÃES