

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 42, DE 1995 (Apensas as PECs 51, 60, 85, 90, 137 e 251, de 1995, 542, de 1997, 24, 27 e 143, de 1999, e 242, de 2000)

Dá nova redação ao art. 55 da
Constituição Federal.

Autora: Deputada **RITA CAMATA** e outros
Relator: Deputado **NELSON MARCHEZAN**

I - RELATÓRIO

A Proposta da Emenda à Constituição epigrafada, de iniciativa da nobre Deputada RITA CAMATA e demais signatários, colima “dar nova redação ao art. 55 da Constituição Federal”, com o acréscimo de inciso ao *caput* do referido dispositivo, a fim de prever a perda de mandato do parlamentar que vier a se desfiliar do Partido sob cuja legenda foi eleito.

Por consequência, a proposta inclui essa hipótese entre os casos consignados no § 3º do mesmo artigo, em relação aos quais incumbe à Mesa da Casa a que pertencer o parlamentar declarar a perda do mandato.

Na justificação da Proposta, enaltecem seus autores o caráter moralizador da medida, ao coibir a “ciranda partidária” e promover a restituição do mandato ao Partido, ensejando a convocação do suplente da mesma agremiação ou coligação.

À **PEC nº 42, de 1995**, foram apensadas onze outras (PECs nºs 51, 60, 85, 90, 137 e 251, de 1995, 542, de 1997,

24, 27 e 143, de 1999, e 242, de 2000), semelhantes nas formulações e objetivos, conforme passo a descrever.

A **PEC nº 51, de 1995**, intenta estabelecer a perda de mandato ao parlamentar que mudar de filiação político-partidária antes de completar a metade do mandato.

A **PEC nº 60, de 1995**, pretende acrescentar inciso ao art. 55 da Constituição Federal, punindo o parlamentar que se filiar a partido político distinto daquele sob cuja legenda se elegeu. Nesse passo, altera a redação do § 3º do mesmo art. 55, para referenciar o novo inciso entre as hipóteses abrangidas pelo citado parágrafo.

A terceira, **PEC nº 85, de 1995**, faz acréscimo de incisos ao *caput* do art. 17 e ao do art. 55 da CF, a fim de incluir a fidelidade entre os preceitos a que os partidos políticos devem observância, sob pena de perda de mandato do Congressista que vier a filiar-se a agremiação diversa daquela pela qual foi eleito.

Em sequência, a **PEC nº 90, de 1995**, apresenta dois objetivos distintos. Mediante acréscimo de parágrafo ao art. 14 da Lei Maior, estatui a perda de mandato de representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, que deixarem o partido sob cuja legenda foram eleitos, a menos que o façam visando a fundar novo partido, e desde que tenham cumprido metade do mandato.

Ainda, introduz parágrafos ao art. 17, passando a exigir o apoio mínimo de 5% dos votos válidos, excluídos os em branco e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles, para que o partido tenha direito à representação na Câmara dos Deputados. Tal PEC prevê a instituição da denominada **cláusula de barreira** ou **de exclusão**, peculiar ao sistema proporcional, que consiste na fixação de um percentual mínimo do total de votos computados em determinado pleito, para fortalecimento dos partidos de maior representatividade e exclusão de menor expressão.

Já a **PEC nº 137, de 1995**, pretende acrescentar três parágrafos ao art. 17 da Carta Política, todos relacionados com a fidelidade partidária, que prevêm:

- perda de mandato do membro de qualquer das Casas Legislativas, em nível federal, estadual ou municipal, que, pela atitude ou pelo voto, se opuser aos princípios fundamentais do Estatuto partidário ou deixar a legenda pela qual foi eleito, salvo para fundar novo partido;
- perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido político, assegurada ampla defesa;
- efeito apenas devolutivo ao recurso cabível da decisão judicial.

A **PEC nº 251, de 1995**, busca incluir no texto constitucional dispositivo que estabelece a perda ou suspensão dos direitos políticos no caso de “mudança de partido político fora do prazo fixado pela lei eleitoral para novas filiações partidárias”.

A **PEC nº 542, de 1997**, intenta estabelecer a perda de mandato de membros dos Poderes Legislativos, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, que deixarem o partido sob cuja legenda foram eleitos, a menos que o façam visando a fundar novo partido ou que tenham cumprido metade do mandato.

A **PEC nº 24, de 1999**, propõe a perda do mandato dos membros do Poder Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo que descumprirem decisão partidária, tomada em convenção por dois terços de votos, ou que deixarem o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

A **PEC nº 27, de 1999**, é idêntica à PEC nº 542, de 1997, inclusive têm ambas o mesmo primeiro signatário, Deputado CESAR BANDEIRA.

A **PEC nº 143, de 1999**, é idêntica à PEC nº 85, de 1995, anteriormente descrita.

A **PEC nº 242, de 2000**, propõe a perda do mandato dos membros do Poder Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo que deixarem o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político, ou que cometerem violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela inobservância das decisões aprovadas em convenção.

Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre a admissibilidade da Proposta principal e das apensadas, segundo o disposto nos arts. 201 e seguintes do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, note-se que, por insuficiência de assinaturas de apoio atestada pela Secretaria-Geral da Mesa às fls. 8, a **PEC nº 51, de 1995**, não poderá ter seguimento.

As demais preenchem os requisitos necessários à sua normal tramitação, na conformidade do art. 60 da Constituição Federal, tanto no que concerne à iniciativa e *quorum*, quanto às restrições contidas nos §§ 1º e 4º do mesmo artigo.

Com efeito, as providências alvitradas visando ao estabelecimento da fidelidade partidária não ofendem qualquer das garantias postas sob a tutela das chamadas “cláusulas pétreas”, especificamente a inserida art. 60, § 4º, inciso II, relativa ao voto direto, secreto, universal e periódico.

O sufrágio não restará atingido se o eleito vier a perder o mandato, porque a providência intentada com a alteração constitucional ora em exame conferirá tão-somente a preeminência ao vínculo do mandato com a legenda, e não com a pessoa do representante eleito, sendo convocado o suplente da mesma agremiação em substituição.

Verifica-se, contudo, que as **PECs nºs 137, de 1995; 24, de 1999, e 242, de 2000**, pretendem reintroduzir a fidelidade partidária nos moldes preconizados pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, e suprimida por meio da Emenda Constitucional nº 25, de 1985.

Prevêem as aludidas Propostas a perda de mandato por inobservância a decisões ou a princípios partidários, a exemplo do que dispunha a legislação do regime autoritário, que reduzia os Parlamentares a meros delegados dos respectivos partidos, a detentores de *mandatos imperativos*.

O parágrafo único do art. 152 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, preceituava:

“Art. 152.....

*Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais que, **por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária** ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”* (destacamos)

Ora, a Constituição de 1988 restituiu aos parlamentares suas prerrogativas básicas, especialmente a **inviolabilidade**, que constitui a exclusão de cometimento de qualquer infração ou crime por parte de Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos. É a chamada imunidade material, prevista no *caput* do art. 53:

*“Art. 53. Os Deputados e Senadores são **invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.**”* (destacamos)

Induvidoso, portanto, que a reintrodução de dispositivo que vulnera os mandatos parlamentares por mera oposição às diretrizes partidárias fere toda a sistemática constitucional sobre o tema.

A inviolabilidade parlamentar é princípio adotado pela Constituição do qual decorrem direitos individuais, aplicando-se, portanto, à espécie, o mandamento inserto no § 2º do art. 5º da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 5º

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (destacamos)

As citadas Propostas tendem, portanto, a abolir direito individual, não podendo ser objeto de deliberação do Congresso Nacional, a teor do disposto no art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal.

A **PEC nº 90, de 1995**, contempla duplicidade de matérias, eis que confere tratamento unitário à questão da “fidelidade partidária” e à introdução da “cláusula de barreira”, ou seja, ao direito de representação partidária na Câmara dos Deputados.

Parece-me que este segundo ponto, por sua natureza polêmica e finalidade específica deve ser examinado de forma autônoma, embora sua institucionalização guarde com o anterior o propósito de fortalecimento das agremiações partidárias e do regime democrático de governo.

Tal situação impõe o **desmembramento da PEC nº 90, de 1995**, para trâmite separado das duas alterações por ela colimadas no texto constitucional, a teor do disposto no art. 57, inciso III, do Regimento Interno, aplicável à hipótese por força do art. 202, § 8º, da mesma Lei Interna.

A instituição da “cláusula de barreira” não ofende os demais princípios ou preceitos erigidos como balizamentos ao poder de emenda, tratando-se de instituto com precedente em nossa matriz constitucional.

Já a retroatividade que ensejaria o projetado art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como pretendido pelo art. 3º da PEC nº 90/95, colidiria com o art. 60, § 4º, inciso IV, ao

afrontar direitos e garantias individuais dos eleitos, assim como de suas agremiações, impondo critérios retrooperantes às eleições já findas. Constata-se, contudo, que tal dispositivo, de natureza transitória, já perdeu a oportunidade.

Com estas considerações, manifesto meu voto no sentido:

1) da admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 42, 60, 85, 90 e 251, de 1995; 542, de 1997; 27 e 143, de 1999, mas com emenda à PEC de nº 90/95, a fim de excluir seu art. 3º, por vício de inconstitucionalidade, nos termos de emenda supressiva anexa;

2) do desmembramento da PEC nº 90, de 1995, compreendendo seu art. 2º atual, que pretende alterar o art. 17 da Constituição Federal, a fim de constituir proposição em separado, remetendo-a à Mesa para redistribuição;

3) da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1995, por desatender o requisito do art. 60, inciso I, da Constituição Federal;

4) da inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 137, de 1995; 24, de 1999, e 242, de 2000, por ofensa ao princípio constitucional da inviolabilidade parlamentar e à sistemática constitucional sobre a matéria.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado **NELSON MARCHEZAN**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**EMENDA SUPRESSIVA À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 90, DE 1995**

Suprima-se o art. 3º da PEC nº 90, de 1995.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado **NELSON MARCHEZAN**
Relator