

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2007

Dá nova redação ao artigo 55 da Constituição Federal, dispondo sobre a perda de mandato de Deputados e Senadores, inclusive por infidelidade partidária.

**Autores:** Deputado FLÁVIO DINO e outros

**Relator:** Deputado JOSÉ GENOÍNO

#### I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em foco, cujo primeiro signatário é o nobre Deputado Flávio Dino, introduz algumas alterações no art. 55 do texto constitucional para, entre outros objetivos, incluir a prática de ato de infidelidade partidária no rol das hipóteses de perda do mandato parlamentar.

De acordo com o ali proposto, seria considerado ato de infidelidade partidária a mudança, pelo parlamentar, do partido pelo qual se elegeu, salvo quando feita para participação na criação de outro partido ou se demonstrado ter sido motivada por alterações essenciais no programa ou no estatuto partidário. Há ainda previsão, no texto, de um período durante o qual a mudança de partido pelo parlamentar é permitida, não implicando a perda do mandato: durante os trintas dias imediatamente anteriores ao término do prazo de filiação partidária para candidatura à eleição subsequente.

A proposta dispõe, também, sobre os procedimentos para a declaração da perda do mandato parlamentar, alterando algumas das

regras já existentes e inserindo norma específica para a nova hipótese de perda de mandato que institui.

No que diz respeito às regras já existentes, a proposta suprime a referência ao voto secreto nas deliberações das casas legislativas referentes a perda de mandato. Cuida ainda de retirar do Plenário a competência para decidir sobre processos de perda de mandato fundamentados no inciso VI do art. 55 (parlamentar que sofre condenação criminal transitada em julgado). Pelo texto da proposta, a perda do mandato nesse caso, assim como no do previsto no inciso V do mesmo artigo (quando o decretar a Justiça Eleitoral), passariam a ser declaradas pela Mesa da Casa respectiva mediante prova do trânsito em julgado da decisão judicial.

Quanto à perda do mandato por ato de infidelidade partidária, a proposta prevê que, quando se tratar de Deputado ou Senador, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para decidir, por maioria absoluta, mediante iniciativa do Procurador Geral da República ou de partido político representado no Congresso Nacional; quando se tratar de Deputados Estaduais ou Distritais ou de Vereadores, a competência será dos Tribunais Regionais Eleitorais, também por maioria absoluta, mediante iniciativa do Procurador Regional Eleitoral ou de partido político representado na Casa a que pertencer o parlamentar.

Na justificção apresentada, argumentam os ilustres autores, em síntese, que a proposta teria como primeira preocupação regular a perda de mandato por infidelidade partidária, “pressuposto necessário para que outras mudanças institucionais (voto em ‘lista fechada’, financiamento público de campanhas, etc. ) possam ser implantadas de modo adequado”.

Esclarecem que as exceções previstas na proposta para que o parlamentar possa mudar de partido sem perder o respectivo mandato visam evitar o risco de formação de “ditaduras partidárias”. Quanto à opção de submeter as controvérsias sobre perda de mandato por infidelidade partidária ao crivo da Justiça Eleitoral, explicam que decorreria de suas competências específicas, além de ser ela a responsável pelo registro dos programas e estatutos partidários e respectivas alterações.

Finalmente, em relação à alteração de procedimento proposta para os processos de perda de mandato com fundamento nos incisos V e VI do art. 55, apontam que se trata de decisões judiciais com trânsito em

julgado, anteceder do devido processo legal, não fazendo sentido a imposição de outras formalidades além da mera verificação da existência da coisa julgada pela Mesa da Casa respectiva.

A matéria vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame dos aspectos de admissibilidade, nos termos do previsto no art. 202 do Regimento Interno da Casa.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A proposta de emenda à Constituição sob exame atende aos pressupostos de admissibilidade de que trata o art. 60, § 4º, do texto constitucional, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma 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.

Não se verificam, também, quaisquer conflitos de conteúdo entre as alterações pretendidas e os princípios e normas fundamentais que alicerçam a Constituição vigente.

Observa-se que a matéria tratada na proposta não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se lhe aplicando, assim, o impedimento de tramitação de que cuida o art. 60, § 5º, do texto constitucional.

A iniciativa revela-se legítima, contando com o apoio formal de um terço do total de membros da Casa.

No que diz respeito aos aspectos de juridicidade, técnica legislativa e redação, observamos a existência de algumas falhas no texto da proposta que merecem atenção.

O enquadramento do ato de mudança de partido como sendo um “ato de infidelidade partidária”, por exemplo, parece-nos inadequado e impreciso. Afinal, quem deixa o partido pelo qual se elegeu para se filiar a outro não pode ser considerado, a rigor, um “infiel” à agremiação de origem. Infiel, a nosso ver, é quem atua em desacordo com o previsto no respectivo

programa, ou estatuto, ou ainda contrariamente à orientação de suas lideranças. Se o que a proposta pretende efetivamente coibir é a mudança de partido fora do prazo ali mencionado, o ideal do ponto de vista da técnica legislativa e da redação é que a proposta venha a enunciar exatamente isso no inciso que propõe acrescentar ao art. 55, devendo ser evitado o uso da expressão “infidelidade partidária”, de sentido muitíssimo mais amplo que o que ali se pretende delimitar.

Outro problema que não pudemos deixar de notar diz respeito à previsão, no texto da proposta, da aplicabilidade da hipótese específica de perda de mandato em razão de mudança de partido aos Deputados Estaduais, Distritais e Vereadores. Na verdade a Constituição já contém regras próprias que determinam a aplicabilidade de toda e qualquer disposição sobre perda de mandato na esfera federal a Deputados Estaduais, Distritais e Vereadores: os artigos 27, § 1º, 29, inciso IX e 32, § 3º, prevêem exatamente isso. A norma específica acrescentada pela proposta, portanto, destoa da sistemática adotada para os demais casos de perda de mandato no texto constitucional, além de se revelar, como se viu, realmente desnecessária para alcançar o efeito a que se propõe.

Como nenhum desses problemas técnicos compromete os aspectos de admissibilidade da proposta, deixamos aqui de propor os ajustes formais que se fazem necessários optando apenas por remeter tais preocupações à consideração da comissão especial que vier a se constituir para o exame de mérito da proposta, a qual, além de provavelmente ainda poder propor muitas outras mudanças e aperfeiçoamentos de forma e de substância, é quem regimentalmente terá a competência para dar-lhe a redação final.

Gostaríamos de registrar, finalmente, que a proposta em apreço, na verdade, não apenas preenche, como se viu, todos os requisitos de admissibilidade para ter tramitação nesta Casa. Uma iniciativa como essa revela-se, de fato, medida indispensável para dar viabilidade jurídico-constitucional a uma idéia que, a cada dia, ganha corpo e fôlego nas discussões sobre reforma política no País: a de que o mandato eletivo não pertence à pessoa do parlamentar e sim ao partido político sob cuja legenda foi eleito.

Temos defendido, ao longo de toda nossa atuação no Congresso Nacional e na vida pública, a necessidade de se dotar o sistema político brasileiro de instrumentos de defesa e fortalecimento dos partidos políticos, fundamentais para o amadurecimento e a consolidação do regime democrático representativo. Sempre consideramos que a inserção de regras de fidelidade partidária tanto nos estatutos e programas dos partidos quanto na legislação constitucional e infraconstitucional relacionada ao tema seria um desses instrumentos essenciais de proteção a serem alcançados.

Mas o ordenamento jurídico em vigor, temos de reconhecer, ainda não é suficiente para amparar a possibilidade de decretação, pura e simples, da perda do mandato de um parlamentar que deixa o partido pelo qual se elegeu e muda para outro. O Constituinte de 1988, apesar de ter procurado prestigiar a instituição partidária ao estabelecer a filiação a partido político como condição de elegibilidade e adotar o sistema proporcional como método de alocação de cadeiras para a Câmara dos Deputados, não avançou para muito além disso. A possibilidade da perda do mandato parlamentar nos casos de mudança de partido não foi contemplada na redação original da Constituição, só tendo chance de vir a se concretizar, legitimamente, se aprovada, pelo Congresso Nacional, proposta de emenda constitucional nesse sentido, como poderá acontecer justamente no caso dessa que agora temos sob nosso exame. Mais do que admissível, portanto, a proposta é necessária e indispensável para tenha início o processo de alteração constitucional desejado.

Tudo isso posto, e não estando o País sob estado de sítio, estado de defesa nem intervenção federal, concluímos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2007.

Sala da Comissão, em 24 de abril de 2007.

Deputado JOSÉ GENOÍNO  
Relator