

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA – CCJC

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 397, DE 2007.

Susta a aplicação da Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina o processo de perda do cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

VOTO EM SEPARADO

(Dos Senhores Fernando Coruja e Moreira Mendes)

O Projeto de Decreto Legislativo nº 397/2003 pretende sustar a aplicação da Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, anulando-se todos os atos expedidos com base na referida Resolução.

Nos termos regimentais, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo-lhe designado relator o ilustre Dep. Marcelo Itagiba, o qual opinou por sua aprovação.

É o relatório.

Segue a exposição dos fundamentos deste voto divergente.

O decreto legislativo de sustação que ora se pretende editar teria por fundamento o disposto no inciso XI do art. 49 da Constituição Federal, que afirma a competência do Congresso Nacional para *zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*. A medida seria análoga à prevista no inciso V do mesmo art. 49, que autoriza ao Congresso a sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

A justificativa para a sustação pretendida apóia-se em supostos equivocados: o de que o Tribunal Superior Eleitoral estaria usurpando competência legislativa ao dispor, por Resolução, sobre matéria de direito eleitoral e processual reservados à competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CF) e sobre procedimentos em matéria processual, matéria atribuída à competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XI, CF), bem como invadiria matéria reservada à lei complementar referente à organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais (art. 121, CF).

Não é o que ocorre.

A competência do TSE para editar a ora atacada Resolução está inequivocamente prevista nos incisos IX, XII e XVIII do art. 23 do Código Eleitoral: *IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político; XVIII - tomar*

quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Precisamente a Resolução nº 22.610/2007 editada pelo Tribunal Superior Eleitoral encontra amparo em decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto de três mandados de segurança impetrados pelo Partido Popular Socialista – PPS (MS 26602/DF), pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (MS 26603/DF) e pelo Partido Democratas – DEM (MS 26604/DF), nos quais foi requerida a declaração de vacância dos mandados exercidos por Deputados Federais que se desfilaram de tais agremiações partidárias. Na decisão, o Supremo Tribunal Federal confirmou entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 1398/DF), no sentido de que os partidos e coligações partidárias têm direito à preservação das vagas conquistadas nas eleições proporcionais, se não houver justa causa para a desfiliação partidária.

Em seu compromisso com a efetividade do Estado democrático de direito preconizado pela Constituição, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o papel essencial dos partidos na conformação dos processos políticos democráticos, considerando que a infidelidade partidária, meramente voluntariosa e não respaldada em justa causa, ofende o princípio democrático, altera a representação dos partidos políticos e trai a vontade do eleitor expressa nas urnas.

Naquele histórico julgamento, o Supremo Tribunal Federal deixou consignado que o entendimento de que são assegurados aos partidos políticos as vagas conquistadas nas urnas não decorreria da decisão do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta 1398/DF, mas diretamente, *do próprio texto constitucional*. O entendimento agora explicitado pelo Supremo Tribunal Federal nada mais é, portanto, que o exercício de sua competência constitucional precípua: a interpretação da Constituição.

Entendeu, ainda, que o alijamento do mandato decorrente da desfiliação partidária não configura sanção, por não constituir ilícito, mas sim o reconhecimento da inexistência do direito subjetivo à manutenção no cargo. Por essa razão, impõe-se garantir ao Deputado que se desvincula de sua agremiação partidária amplo direito de defesa, perante a Justiça Eleitoral, na qual poderá comprovar que seu desligamento deve-se a circunstâncias alheias a sua vontade, tais como, de acordo com a decisão do STF, a mudança de orientação programática do partido ou perseguição política.

Visando garantir a aplicação do princípio da ampla defesa, o Supremo Tribunal Federal determinou o encaminhamento dos pedidos de vacância ao Tribunal Superior Eleitoral, para que aquela Corte, após adotar resolução disciplinadora do processo de justificação, decida sobre a matéria.

Em nada a Resolução nº 22610 do TSE extrapola os limites de suas competências constitucionais, tendo sido editada no uso das atribuições previstas no inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral, e em estrito cumprimento à decisão judicial do Supremo Tribunal Federal, para disciplina do processo de perda do cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária. Não se criam novas hipóteses de perda do mandato, mas apenas são reproduzidas as hipóteses que serviram de fundamento à decisão dos Ministros da Suprema Corte como justa causa para o desligamento partidário (a incorporação ou fusão do partido; a criação de novo partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e a grave discriminação pessoal). Igualmente desprovida de sentido é a objeção quanto ao rol de legitimados a instaurar o procedimento perante a Justiça Eleitoral, a qual abrange o terceiro interessado ou o Ministério Público. Não há aqui qualquer inovação.

O que a Resolução do TSE faz é meramente regular o procedimento interno perante aquela Corte, para conhecimento das justificações de desfiliação partidária, no exercício de competência legítima e já expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

O exame sereno dos dispositivos normativos revela que não há exercício abusivo ou exorbitante das competências constitucionais por parte dos órgãos do Poder Judiciário, especialmente o Tribunal Superior Eleitoral, impondo-se a conclusão pela rejeição da matéria quanto ao mérito.

Mas também a constitucionalidade do presente projeto de decreto legislativo merece ressalvas.

A Constituição Federal consagra a separação e a independência dos Poderes do Estado (art. 2, CF), insculpindo-o inclusive no âmbito de proteção das cláusulas pétreas (art. 60, 4º, III, CF). O princípio da separação e harmonia dos Poderes vem densificado em diversos dispositivos constitucionais os quais conformam um delicado sistema de freios e contrapesos, de forma a impedir a prevalência de um Poder sobre outro ou o exercício abusivo de competências constitucionais. A preservação desse sistema de controles recíprocos é condição para sobrevivência do modelo de Estado democrático eleito pela Constituição.

Entre tais mecanismos está a competência do Congresso Nacional para fiscalizar a atuação do Poder Executivo, expressa em diversos dispositivos, especialmente os expressos nos incisos I, II, IV, V, IX, X, XII, XIV, XVII do art. 49 da Constituição. Neles se destaca a autorização para sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar (inc. V), cuja justificativa é a preservação da interlocução permanente entre Executivo e Legislativo no processo de criação das normas jurídicas, para o qual devem concorrer as vontades de ambos os Poderes.

No mesmo art. 49, insere-se a competência descrita no inciso XI (*zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*). Abrigaria esse dispositivo a pretensão de sustar atos judiciais?

A resposta deve ser negativa.

E cabe aqui recuperar antiga lição de hermenêutica jurídica: a lei não contém palavras inúteis. E a máxima se aplica, com ainda maior rigor e propriedade ao texto da Constituição, que não pode ser tomado como exercício de *virtuose* literária: cada norma expressa um comando constitucional e uma opção política.

No caso, a atribuição da competência para sustar atos normativos sofre duas ordens de restrições: 1) *apenas se refere a atos editados pelo Poder Executivo*, e 2) *que exorbitem o poder regulamentar*. Sem a conjugação de ambos os requisitos, não cabe a sustação.

Ora, quis o constituinte restringir a utilização do mecanismo de sustação aos *atos regulamentares do Executivo*, de forma a garantir a concorrência da vontade política do Legislativo sempre que a norma veicular direito novo. Quer-se dar ao verbo *zelar* conotação mais ampla que a pretendida pelo constituinte. A competência para sustação não é implícita ou inerente às prerrogativas do Legislativo, ou não haveria porque do cuidado em tornar expresso o comando restritivo. Impõe-se, portanto, concluir que o inciso XI não abriga a competência para sustar os atos normativos, jurisdicionais ou administrativos do Poder Judiciário. Acaso assim fosse, tornaria despidendo o inciso V do art. 49, que prevê a sustação dos atos regulamentares do Poder Executivo.

A reação do Poder Legislativo à invasão de competência perpetrada por órgãos do Judiciário ou mesmo a sua discordância, pode ser exercida por meio do recurso ao Judiciário, instaurando-se, se for o caso, o controle concentrado de constitucionalidade, o qual assume, nesta hipótese, a natureza de verdadeiro conflito de atribuições. Além disso, pode superar a decisão judicial por meio da aprovação de norma específica (*overruling*), contando, quando for o caso, com a sanção ou a derrubada do veto presidencial.

O que o Poder Legislativo não pode, por afronta ao ordenamento constitucional, é designar-se instância de revisão das decisões judiciais ou de cassação das decisões do Poder Judiciário.

Nisto reside uma grave ameaça ao Estado de direito democrático.

O impacto direto da aprovação do decreto legislativo de sustação ora proposto é esvaziar a eficácia da decisão do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, impedidos de dar aplicação aos seus julgados.

Ademais, a infidelidade partidária não é uma questão que interessa apenas ao atual titular do cargo eletivo, mas, como reconheceu o STF, aos partidos e agremiações, aos suplentes e, principalmente, aos cidadãos e eleitores que vêem sua vontade ser fraudada pela infidelidade partidária. A sustação da Resolução apequena o Legislativo na medida em que se revela, aos olhos atentos da sociedade brasileira, como manobra política destinada a atender interesses políticos circunstanciais.

Por fim, registro que a discussão que agora se instala não é inédita neste Parlamento. No Recurso 211, de 2002, os recorrentes se insurgiram contra a devolução, em caráter preliminar, pela Presidência da Casa, de projetos de decreto

legislativo destinados a sustar resolução do Tribunal Superior Eleitoral que resultou na verticalização das coligações partidárias para as eleições de 2002. A devolução aos autores decorreu da aplicação do disposto no art. 137, parág. 1º, II, b do Regimento Interno, por razões de manifesta inconstitucionalidade. O recurso, provido pela CCJC, foi rejeitado pelo Plenário da Casa, cioso de sua responsabilidade e das graves repercussões que o gesto de aprovação de semelhante proposição acarretaria para a consolidação das instituições democráticas. Tem-se aqui de um memorável precedente de serenidade e sensatez que dignifica o Parlamento.

Meu voto é, portanto, pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do PDC 397/03.

Sala das Comissões, em de abril de 2008.

Deputado Fernando Coruja

PPS/ SC

Deputado Moreira Mendes

PPS/ RO