

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 42-A, DE 1995

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 42-A , DE 1995 (apensas PECs nºs 51 e 60, de 1995 e 4, de 2007)

Dá nova redação ao art. 55 da
Constituição Federal.

Autores: Deputada Rita Camata e outros

Relator: Deputado Luciano Castro

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, apresentada ainda em 1995 por iniciativa da Deputada Rita Camata e outros, propõe a inserção de um novo inciso no art. 55 do texto constitucional com o fim de incluir, entre as causas de perda do mandato, a desfiliação voluntária do parlamentar do partido sob cuja legenda se elegeu.

Na justificação apresentada à época, o argumento central dos autores era de que a proposta teria um objetivo moralizador, impedindo a continuidade da “verdadeira ciranda” de trocas de partido por parte dos parlamentares. Segundo a tese ali exposta, o parlamentar não pode se esquecer de que foi eleito defendendo a bandeira de uma determinada legenda partidária, e que abandoná-la significaria rejeitar as propostas que se comprometeu a defender. Para os autores, assim, nada seria mais justo que, na hipótese de desfiliação do parlamentar, houvesse a “devolução do mandato ao partido que o elegeu, possibilitando a efetivação do suplente da agremiação ou coligação partidária”.

Há outras três propostas que tramitam apensadas à de nº 42/95, a saber: 1) a PEC nº 51, do mesmo ano de 1995, que também intenta incluir a mudança de filiação partidária entre as causas de perda do mandato, mas apenas quando efetivada antes de o parlamentar ter completado, pelo menos, metade do mandato; 2) a PEC nº 60, também de 1995, que, ao contrário das anteriores, não pune a *desfiliação* do parlamentar de seu partido de origem, limitando-se a coibir, sob pena de perda do mandato, a *filiação* a partido distinto daquele sob cuja legenda foi eleito; e, finalmente, 3) a PEC nº 4, de 2007, que inclui entre as causas de perda do mandato a mudança de partido mas prevê, como exceção à regra, a possibilidade de o parlamentar filiar-se a nova agremiação dentro dos trinta dias que antecedem o final do prazo geral de filiação partidária para candidatura à eleição subsequente. Essa última proposta permite ainda a desvinculação do parlamentar de seu partido de origem para fins de participação na criação de outro ou na hipótese de ficar demonstrado que o partido pelo qual foi eleito promoveu alterações essenciais no programa ou no estatuto partidários. São ali propostas, também, algumas alterações relacionadas aos procedimentos relacionados aos processos de perda de mandato.

Tendo sido proferido o competente parecer de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Presidência da Casa constituiu esta Comissão Especial para o exame do mérito das proposições em referência, nos termos do que dispõe o art. 202, § 2º, do Regimento Interno. Os trabalhos foram instalados em 27 de maio último, ocasião em que se elegeu Presidente o Deputado Sílvio Costa e foi designado Relator o Deputado que subscreve este parecer.

Realizou-se uma reunião de audiência pública com a presença do ilustre Professor Dr. Luiz Moreira Gomes Júnior, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que honrou os trabalhos desta Comissão com uma interessante palestra sobre o excesso de poder hoje concentrado nas mãos do Poder Judiciário, especialmente nos órgãos da Justiça Eleitoral. O palestrante defendeu a idéia de se partir para uma reforma política “que reestruture os Poderes da República, em geral, e a atividade político-partidária em especial”, tendo destacado, entre outros pontos, a necessidade de se fortalecerem os partidos políticos e a soberania popular e também de se restringir o arbítrio da Justiça Eleitoral.

Encerrado o prazo regimental, registrou-se a apresentação de apenas uma emenda (Emenda nº 1/09), que tem como primeiro subscritor o Deputado Nelson Goetten. Avançando um pouco em relação ao conteúdo original das propostas, a emenda em questão, além de instituir regras sobre perda de mandato por ato de infidelidade partidária, propõe também alterações no sistema eleitoral vigente, instituindo um modelo híbrido para a escolha dos membros da Câmara dos Deputados e mudando a forma de escolha de suplentes para o Senado Federal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As quatro propostas de emenda à Constituição sob exame nesta Comissão Especial, apesar de se diferenciarem entre si em alguns aspectos, têm o objetivo comum de procurar disciplinar, da forma mais clara e objetiva possível, a hipótese de perda do mandato parlamentar em razão de mudança de legenda partidária.

Essa não é uma preocupação recente entre nós, como se nota pelas datas da apresentação de três dessas propostas, que remontam ao ano de 1995. Na verdade, desde a Revisão Constitucional de 1993/94 já ficara bem evidente, como assinalado pelo então Relator Nelson Jobim em seu parecer sobre a matéria, um certo “sentimento do Congresso Nacional com relação ao tema da fidelidade partidária”, sentimento esse sugerido pelas cerca de cem propostas então apresentadas “com o objetivo de contribuir para a consolidação do sistema partidário brasileiro através da repulsa a atos de infidelidade partidária”.¹

É claro que após a edição, em 2007, da Resolução sobre perda de mandato por desfiliação partidária promulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral, o assunto tomou novo fôlego e dimensão no Congresso Nacional. Fomos todos surpreendidos pela antecipação, por parte do Poder Judiciário, de uma decisão que, em princípio, caberia apenas ao Poder Constituinte derivado, ao poder de emenda constitucional. Como bem observado pelo Professor Luiz Moreira na palestra que fez perante esta Comissão Especial, num “cenário de esvaziamento do Parlamento, chama a atenção o modo pelo qual a cúpula do Judiciário submete a atividade política ao controle judicial”. Seria legítimo tamanho poder de ingerência da Justiça Eleitoral numa seara de atuação que é

¹ Parecer Revisional nº 13/94.

própria do Legislativo? Para o constitucionalista, “responder a consultas em tese e editar normas jurídicas seguramente não são prerrogativas judiciais e significam um perigoso avanço do judiciário sobre a democracia e a separação dos poderes”.

Acreditamos que o TSE só tenha conseguido abrir espaço na Constituição para abrigar a nova e engenhosa interpretação que conferiu à matéria em razão da omissão do Congresso Nacional a respeito, que deixou de se pronunciar permitindo que todas essas propostas em tramitação seguissem indefinidamente sem decisão até hoje. Estamos agora diante de uma oportunidade preciosa de retomar o poder normativo sobre o assunto e estabelecer, afinal, as balizas constitucionais que, efetivamente, deverão passar a ser observadas nas decisões sobre perda de mandato por ato de desfiliação partidária do parlamentar.

É certo que há interesse público na consolidação e no fortalecimento dos partidos políticos, figuras centrais do sistema representativo-democrático. A adoção de medidas jurídicas que estimulem e incentivem o estreitamento dos vínculos entre partidos e seus filiados, notadamente aqueles que chegam ao Congresso Nacional sob sua legenda, é sem dúvida desejável e relevante para o aperfeiçoamento das instituições políticas. Daí nossa concordância, em princípio, com a idéia geral presente em todas as propostas sob exame de tornar passível de perda do mandato o parlamentar que se desfilia da agremiação partidária sob cuja legenda se elegeu. O tema, entretanto, não é simples, especialmente quando se tem em conta a forte tradição do sistema eleitoral brasileiro, que confere à representação política um caráter marcadamente partidário mas ao mesmo tempo também indissociável da figura individual, pessoal, do parlamentar que ocupa a cadeira no Congresso em nome do povo e do próprio partido político.

Buscamos, com base nas contribuições trazidas pelas propostas em tramitação e também pela emenda apresentada perante esta Comissão Especial, construir um texto que refletisse, com algum equilíbrio, essas características peculiares da nossa tradição política. Incluímos como regra geral a desfiliação do partido de origem entre as causas de perda do mandato parlamentar, mas procuramos enumerar, de forma clara, precisa e objetiva, algumas exceções que nos parecem corresponder ao senso comum do que seja justo, razoável e legítimo em termos de possibilidade de

afastamento da legenda sem prejuízo do regular exercício do mandato pelo parlamentar.

Duas dessas exceções já haviam sido reconhecidas pela Justiça Eleitoral quando da edição da indigitada Resolução normativa do TSE, em 2007. A primeira delas diz respeito à desvinculação do parlamentar do partido de origem para fins de participação na criação de partido novo; a segunda refere-se a situações de incompatibilidade pessoal do Deputado ou Senador com eventual mudança de rumos da legenda que o elegeu, seja em razão de fusão ou incorporação a outro partido, seja em razão de alterações substanciais promovidas nos respectivos programa ou estatuto partidários.

Uma terceira exceção acolhida no substitutivo inspira-se em idéia originalmente trazida pela PEC nº 4/2007, consistindo na possibilidade de o parlamentar mudar de partido, uma vez, a poucos meses do término do respectivo mandato, em momento no qual já esteja a se preparar, se for o caso, para a disputa de um novo cargo na eleição seguinte. Para essa hipótese, propomos um prazo curto e limitado dentro do qual seria permitida a mudança de legenda: nos últimos trinta dias que antecederem o final do prazo mínimo de filiação partidária exigido dos cidadãos em geral como condição de elegibilidade. Com a medida, possibilita-se que o Deputado ou Senador que pretenda concorrer ao mesmo ou a outro cargo na eleição subsequente filie-se a outro partido sem prejuízo do direito de exercer o restante do mandato até o final – final esse que, na prática, já estará bastante próximo, uma vez que o prazo mínimo de filiação partidária é reduzido e fixado, no substitutivo, para seis meses antes do pleito.

Optamos, aliás, por trazer diretamente para a disciplina do texto constitucional essa questão do prazo de filiação partidária exigido dos candidatos em geral, retirando-a da seara ordinária da legislação político-eleitoral. Parece-nos que o tema mereça especial proteção em face da repercussão que passará a ter sobre o exercício do mandato parlamentar e da representação política, sendo sua redução para seis meses, hoje, medida que vem ao encontro dos anseios da maior parte das lideranças políticas com assento nesta Casa.

O substitutivo trata, também, de definir a instância competente para o julgamento dos processos de perda de mandato por desfiliação partidária. Pensamos, ao contrário do argumentado na justificação

da PEC nº 4/07, que esse não é um assunto pertinente à área de atuação da Justiça Eleitoral, muito ao contrário. Trata-se de decisão sobre a conservação ou não do mandato de um parlamentar regularmente eleito para o cargo, uma decisão pertinente não mais ao processo eleitoral, mas à legitimidade do exercício da representação político-partidária. E não há órgão que nos pareça mais autorizado juridicamente a proferir um julgamento desse tipo que o Plenário da Casa a que pertença o parlamentar envolvido – um órgão que, pela redação atual do texto constitucional, já detém competência para julgar outros processos de perda de mandato, como é o caso, por exemplo, dos motivados por infração às proibições do art. 54.

A medida ora proposta, na verdade, tem o mérito de retomar para o Legislativo a autoridade sobre uma matéria que, afinal de contas, é de ser mesmo resolvida *interna corporis*, envolvendo um juízo muito mais político que propriamente técnico ou jurídico sobre cada caso de desfiliação que eventualmente vier a se apresentar. É que, como já havia sido observado pelo Relator Nelson Jobim no citado parecer apresentado sobre o tema à época da Revisão Constitucional, “a proteção do partido político contra atos de infidelidade dos seus filiados exige a ponderação de interessantes conflitantes. A solução desse conflito não se encontra em um céu dos conceitos jurídicos ou políticos. Constitui decisão eminentemente política decidir quando o interesse público na consistência do sistema partidário se sobrepõe ao interesse público em preservar a autonomia do detentor de mandato eletivo.” Por isso estamos convencidos de não se poder simplesmente deixar nas mãos do Judiciário decisão de tal natureza, devendo as Casas Legislativas assumir o ônus do exame e da apreciação das representações propostas contra seus membros por atos de desfiliação partidária.

Em relação, finalmente, às duas alterações propostas na Emenda nº 1/09 que extrapolaram o objeto principal das propostas de emenda à Constituição sob exame (mudando a forma de eleição dos suplentes de Senador e o sistema de eleição dos membros da Câmara dos Deputados), apesar de não apresentarem problemas de admissibilidade constitucional e de até coincidirem, quanto ao mérito, com a posição individual deste Relator em relação a esses dois temas, não tivemos como incorporá-las ao substitutivo ora proposto justamente pela falta de conexão com a matéria ali tratada, o que é repellido tanto pelo art. 100, § 3º, do Regimento Interno da Casa, quanto pelo art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a redação, a

elaboração e a alteração das normas jurídicas. Em face disso, nosso voto com relação à Emenda nº 1/09 será pela aprovação apenas da parte referente ao tema da perda de mandato por infidelidade partidária.

Tudo isso posto, concluímos nosso voto no sentido da aprovação das Propostas de Emenda à Constituição de nºs 42, 51 e 60, de 1995, e 4, de 2007, assim como da admissibilidade e, no mérito, da aprovação parcial da Emenda nº 1/09, tudo nos termos do substitutivo que ora submetemos à consideração de nossos ilustres Pares no âmbito desta Comissão Especial.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 42, de 1995**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 42, DE 1995
(apensadas as PECs nºs nºs 51 e 60, de 1995 e 4, de 2007)**

Altera os artigos 14 e 55 da
Constituição Federal, dispondo sobre nova
hipótese de perda do mandato parlamentar.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado
Federal promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal
passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 14. (...)

.....

§ 3º (...)

.....

V – filiação partidária deferida até seis meses antes das
eleições;

.....(NR)”

Art. 2º O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com as alterações seguintes, renumerados os atuais §§ 3º e 4º como §§ 4º e 5º:

“Art. 55. (...) ”

.....

VII – que, fora do período referido no § 2º, desfiliar-se voluntariamente do partido político sob cuja legenda foi eleito, exceto se para participar da criação de outro ou se o partido de origem vier a se fundir ou incorporar a nova agremiação ou promover alteração substancial no respectivo programa ou estatuto.

.....

§ 2º É facultado a Deputado ou Senador, nos trinta dias que antecederem o final do prazo mencionado no art. 14, § 3º, V, filiar-se, uma vez, a outro partido para disputar novo pleito na mesma circunscrição.

§ 3º Nos casos dos incisos I, II, VI e VII, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

.....(NR) “

Art.3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado Luciano Castro
Relator