

## **PARECER N° , DE 2007**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em reexame da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, que *altera os artigos 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar, aos partidos, a titularidade dos mandatos parlamentares.*

**RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Marco Maciel, tem o objetivo de assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos dos parlamentares eleitos sob sua sigla.

Para tanto, acrescenta inciso V ao art. 17, de modo a incluir, entre os preceitos que regem a atuação dos partidos políticos, a titularidade dos mandatos parlamentares. Acrescenta ainda ao mesmo artigo o § 5º, para determinar a perda do mandato do membro do Poder Legislativo que se desligar do partido pelo qual foi eleito, salvo nos casos de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

No art. 55, incorpora o inciso VII, para incluir o desligamento do partido, salvo nos casos indicados, entre as razões da perda do mandato. Em parágrafo adicionado ao mesmo artigo, finalmente, estipula que a perda do mandato será declarada pela Mesa, a partir de comunicação da mais alta instância do partido titular do mandato.

Na justificação, os autores argumentam que:

*a) a grande maioria dos deputados e vereadores deve sua eleição aos votos dados a seus companheiros de legenda;*

- b) a filiação partidária é condição de elegibilidade;*
- c) a mudança de partido violenta a representação política saída das urnas e, consequentemente, a vontade do eleitor;*
- d) a livre circulação dos eleitos entre as siglas partidárias descaracteriza e enfraquece os partidos; e*
- e) a elevada migração partidária contribui para o descrédito do Legislativo.*

Elaborado o relatório inicial, a matéria veio a discussão nesta Comissão, tendo recebido dois votos em separado, dos Senadores Eduardo Suplicy e Inácio Arruda e as Emendas 1-CCJ e 2-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares. Posteriormente, concluído o nosso relatório, veio a essa Comissão a Emenda 3-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares, o que nos exigiu a reelaboração deste relatório.

## II – ANÁLISE

Conforme dissemos em nosso relatório inicialmente apresentado, a PEC nº 23, de 2007, procura sanar um problema conhecido e grave de nosso sistema político. Praticamos o voto proporcional com listas abertas, regra segundo a qual o número de cadeiras conquistadas por cada partido ou coligação depende de sua participação no total dos votos válidos, mas a ordem de ocupação dessas cadeiras é dada pela votação individual de cada candidato.

Nessa circunstância, a racionalidade estratégica impulsiona os candidatos a assumirem a organização das próprias campanhas, a arrecadação dos fundos necessários, a produção de suas peças de propaganda e a definição de uma plataforma diferenciada em relação a seus companheiros de lista. A procura da vitória leva-os a competir com seus companheiros de partido e, até mesmo, em alguns casos, a cooperar com candidatos de outros partidos.

Esse formato de campanha, eficiente na regra atual, produz uma situação curiosa: embora o principal recurso de campanha, o tempo de

televisão, pertença ao partido e não ao candidato e que a grande maioria dos eleitos dependa dos votos dados aos companheiros de lista e à sigla partidária, a percepção corrente entre os eleitos é que o mandato pertence a eles, não ao partido.

Essa a razão de um grande número de parlamentares mudar de partido, sempre que a conveniência eleitoral assim o recomenda. Alguns o fazem inclusive antes de sua posse, a demonstrar uma lógica peculiar na relação de alguns parlamentares com os partidos: há partidos convenientes para a eleição e outros mais convenientes ainda para o exercício do mandato, ou seja, para a preparação da campanha da eleição seguinte.

Os números das mudanças de partido são, infelizmente, expressivos. A cada legislatura, cerca de um terço dos Deputados Federais procura uma nova sigla, quase sempre no sentido da oposição para a situação. Um número também expressivo de Deputados Estaduais e de Vereadores procede da mesma forma.

Os efeitos desse processo na imagem do Poder Legislativo e na sua legitimidade perante o eleitor não poderiam deixar de ser danosos. Afinal, não são apenas os eleitores dos deputados migrantes aqueles que percebem a adulteração de sua vontade, a distorção da verdade eleitoral, mas todos os eleitores de seus partidos e coligações, que contribuíram igualmente para a vitória daqueles deputados.

O problema tem sido objeto de debate e propostas, no Congresso Nacional, há muitos anos. Diferentes modalidades de fidelidade partidária foram aqui discutidas, assim como propostas de mudança mais radical do sistema eleitoral. O Senado Federal encaminhou proposições com essa finalidade à Câmara dos Deputados, projetos que foram parcialmente assimilados na proposta que emergiu da Comissão Especial para a reforma política daquela Casa. Infelizmente, até o momento, as propostas reformistas não lograram sucesso.

A imobilidade decisória do Poder Legislativo nessa matéria, no entanto, deu ensejo à decisão recente do Tribunal Superior Eleitoral que, provocado pelo então Partido da Frente Liberal, manifestou-se no sentido de que a lei garante a titularidade dos partidos sobre os mandatos dos representantes eleitos sob a sua sigla.

Esse o contexto da proposta em apreço. Assinalei sua oportunidade, uma vez que procura sanar um problema grave e reconhecido do nosso sistema representativo, problema que já provocou a manifestação do Poder Judiciário.

Aponto agora seus méritos intrínsecos, que a distinguem de algumas das propostas anteriores com finalidade semelhante. Em primeiro lugar, a inclusão explícita da titularidade sobre os mandatos entre os preceitos que regulam o funcionamento partidário. Em segundo lugar, a inclusão consequente do desligamento do partido na relação de causas da perda do mandato. Finalmente, a previsão clara do processo que culmina, nesses casos, com a perda do mandato.

A partir das discussões que tivemos nesta Comissão sobre a matéria em pauta, inclusive com a apresentação dos Votos em Separado dos Senadores Eduardo Suplicy e Inácio Arruda e das Emendas 1-CCJ e 2-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares, passamos a ter o entendimento de que devíamos alterar o nosso relatório, para incluir também a perda de mandato dos membros do Poder Executivo, quando se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

Sendo assim, estamos optando por apresentar Substitutivo à PEC nº 23, de 2007, para incluir também a perda de mandato dos membros do Poder Executivo, proposto nos Votos e nas Emendas citadas. É necessário registrar que a eleição para os cargos do Executivo tem características bem distintas da eleição para o Parlamento. A disputa se dá com base em programas de governo e busca obter o mais amplo apoio para garantir a governabilidade. A Constituição Federal exige que o candidato obtenha a maioria absoluta dos votos para poder sagrar-se vitorioso no primeiro turno das eleições para Presidente da República e Governador de Estado e do Distrito Federal, e para Prefeito, nos municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Dada a grande fragmentação do nosso sistema partidário, formam-se quase sempre amplas alianças partidárias para a disputa desses cargos, sendo muito comum que o candidato ao cargo titular seja de um partido e o candidato a vice seja de outra agremiação partidária, integrante da coligação majoritária.

Sendo assim, de acordo com a Emenda 1-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares, se o Chefe do Poder Executivo perde o cargo por se desfiliar do partido pelo qual foi eleito, assumirá o vice, mesmo que seja de outro partido. Daí a referência expressa aos arts. 79 a 81 da Constituição Federal, que estabelecem que o Vice-Presidente substitui o Presidente da República no caso de vaga e a referência também às Constituições estaduais e Lei Orgânica Municipais, que eventualmente possam conter regras paralelas às da Constituição Federal, sobre a matéria, no âmbito das respectivas jurisdições.

Devemos, ainda, consignar que, acolhendo a Emenda 2-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares, estamos alterando a cláusula de vigência, para estabelecer que, uma vez promulgada a PEC, ela entrará em vigor imediatamente, aplicando-se a partir da primeira eleição subsequente.

A mesma acolhida não podemos dar à Emenda 3-CCJ, do Senador Antonio Carlos Valadares. Essa Emenda dá nova redação ao § 5º, do art. 55, da Constituição, acrescentado pelo art. 1º, da PEC nº 23, para determinar que, na hipótese de vaga para o cargo de Senador, será observado o disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 56, da Constituição Federal. O objetivo da emenda é, portanto, o de estabelecer que, nos casos de perda de mandato parlamentar, por desfiliação do partido pelo qual tenha sido eleito em coligação, assume a vaga o suplente, mesmo que filiado a partido diferente do titular.

Essa proposta contraria o princípio básico da PEC original que tem como objetivo assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos dos parlamentares eleitos sob sua legenda, garantindo a fidelidade da representação política. Ocorrendo a perda do mandato pela desfiliação do titular, assume a vaga o suplente do mesmo partido, inclusive no caso de coligações. Esse foi o entendimento firmado recentemente pelo TSE, em resposta a consulta específica. Assim, não podemos acolher essa proposta por contrariar o princípio da titularidade dos mandatos parlamentares.

Como já referido em nosso primeiro relatório, também efetuamos algumas mudanças meramente de redação no texto original da PEC nº 23, da iniciativa do Senador Marco Maciel.

Enfim, conforme já dissemos acima, elaboramos o Substitutivo que se encontra ao final deste relatório, a partir das discussões que tivemos

sobre a matéria nesta Comissão, e atentando em especial para as Emendas 1-CCJ e 2-CCJ, apresentadas pelo Senador Antonio Carlos Valadares, e para os Votos em Separado apresentados pelos Senadores Eduardo Suplicy e Inácio Arruda, sempre no intuito de procurar formar um amplo consenso a respeito do tema, dos mais relevantes para avançarmos na Reforma Política que o País requer.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, o nosso parecer é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, e das Emendas nº 1-CCJ e e 2-CCJ, e pela rejeição da Emenda 3-CCJ, nos termos do seguinte Substitutivo:

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 23 (SUBSTITUTIVO), DE 2007**

Altera os arts. 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** Os arts. 17 e 55 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 17.** .....

V – titularidade dos mandatos parlamentares.

.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que se desfiliar do partido pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

§ 6º A perda do mandato de ocupante de cargo eletivo do Poder Executivo será declarada pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de Presidente ou Vice-Presidente da República; pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando se tratar de Governador ou Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal; e pelo Juiz Eleitoral, quando se tratar de Prefeito ou Vice-Prefeito, mediante comunicação do órgão de direção partidária do respectivo nível.

§ 7º A comunicação prevista no parágrafo anterior será acompanhada de documento comprobatório da desfiliação, observado o disposto nos arts. 79, 80 e 81, desta Constituição, para os casos de Presidente ou Vice-Presidente da República, e, para os demais casos, também o disposto na respectiva Constituição estadual ou Lei Orgânica municipal. (NR)”

**“Art. 55. ....**

VII – que se desfiliar do partido político pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão.

.....

§ 5º No caso previsto no inciso VII, a perda do mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de três sessões ordinárias ou extraordinárias, mediante comunicação do órgão de direção nacional do partido político, acompanhada de documento comprobatório da desfiliação. (NR)”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir da primeira eleição subsequente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## **PARECER N° , DE 2007**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Emenda nº 4, do Senador Antonio Carlos Valadares, oferecida à Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, que *altera os artigos 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar, aos partidos, a titularidade dos mandatos parlamentares.*

**RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Marco Maciel, contém medidas cuja aprovação representa passo importante para a realização da reforma política. Em primeiro lugar, a inclusão explícita da titularidade sobre os mandatos parlamentares entre os preceitos que regulam o funcionamento partidário. Em segundo lugar, a inclusão conseqüente do desligamento do partido na relação de causas da perda do mandato. Finalmente, a previsão clara do processo que culmina, nesses casos, com a perda do mandato.

A matéria foi por nós relatada na reunião da CCJ, de 15 de agosto corrente, quando apresentamos parecer favorável à aprovação da PEC com algumas emendas de redação. Na ocasião de sua discussão, foram recebidos dois votos em separado, dos Senadores Eduardo Suplicy e Inácio Arruda, e as Emendas 1 e 2, do Senador Antonio Carlos Valadares. Em face disso, ficou adiada a votação da matéria, cabendo-nos fazer o seu reexame com base nas discussões havidas e nos Votos e Emendas apresentados. Concluído e apresentado nosso novo relatório, com parecer favorável à PEC e oferecimento de Substitutivo, veio a essa Comissão a Emenda 3, do Senador Antonio Carlos Valadares, o que nos exigiu a reelaboração do referido relatório. Submetido à apreciação na reunião da CCJ, de 22 do corrente, após amplos debates sobre a matéria, o Senador Antonio Carlos Valadares apresentou requerimento retirando a Emenda 3, que havia sido por nós rejeitada no parecer apresentado, e oferecendo uma nova Emenda de nº 4.

A Emenda 4 acrescenta ao art. 1º da PEC nº 23, de 2007, a proposta de nova redação ao § 3º, do art. 46, da Constituição Federal, que passaria a assim dispor:

“Art. 46.....

.....  
§ 3º. Cada senador será eleito com dois suplentes do mesmo partido”.

## II – ANÁLISE

O Substitutivo à PEC nº 23, de 2007, por nós oferecido, além de manter a perda do mandato para os membros do Poder Legislativo que se desfiliarem do partido pelo qual tenham sido eleitos, também estendeu a perda de mandato aos ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo. O Substitutivo foi bastante debatido e mereceu ampla acolhida. Todavia, um ponto mereceu particular atenção: o que diz respeito à aplicação do princípio da titularidade dos mandatos parlamentares, tanto aos eleitos para a Câmara dos Deputados, pelo sistema proporcional, como aos eleitos para o Senado Federal, pelo sistema majoritário. A aplicação desse princípio a ambos os mandatos parlamentares foi por nós defendido em nosso parecer, com base no qual propusemos a rejeição da Emenda 3, do Senador Antonio Carlos Valadares, que pretendia excepcionar a aplicação desse princípio, admitindo que no caso de vaga do mandato de Senador, pudesse sucedê-lo suplente mesmo que de outro partido. Assim, a proposta oferecida pelo Senador Antonio Carlos Valadares em sua Emenda 4, no sentido de determinar que o Senador deverá ser eleito com dois suplentes do mesmo partido, estabeleceu uma convergência no sentido da aplicação daquele princípio, o que mereceu o nosso total apoio.

Em face dessa nova proposta, reelaboramos o Substitutivo que se encontra ao final deste relatório, a partir das discussões que tivemos sobre a matéria nas reuniões desta Comissão, e atentando em especial para as Emendas 1, 2 e a nova Emenda 4, apresentadas pelo Senador Antonio Carlos Valadares, e para os Votos em Separado apresentados pelos Senadores Eduardo Suplicy e Inácio Arruda, sempre no intuito de procurar formar um amplo consenso a respeito do tema, dos mais relevantes para avançarmos na Reforma Política que o País requer.

### III – VOTO

Em razão do exposto, reiteramos o nosso parecer pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2007, e das Emendas nº 1, 2 e 4, nos termos do seguinte Substitutivo:

**EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO)**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 23 (SUBSTITUTIVO),**  
**DE 2007**

Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** Os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 17. ....**

V – titularidade dos mandatos parlamentares.

.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que se desfiliar do partido pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão do partido político.

§ 6º A perda do mandato de ocupante de cargo eletivo do Poder Executivo será declarada pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de Presidente ou Vice-Presidente da República; pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando se tratar de Governador ou Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal; e pelo Juiz Eleitoral, quando se tratar de Prefeito ou Vice-Prefeito, mediante comunicação do órgão de direção partidária do respectivo nível.

§ 7º A comunicação prevista no parágrafo anterior será acompanhada de documento comprobatório da desfiliação, observado o disposto nos arts. 79, 80 e 81, desta Constituição, para os casos de Presidente ou Vice-Presidente da República, e, para os demais casos, também o disposto na respectiva Constituição estadual ou Lei Orgânica municipal. (NR)”

“Art. 46.....

.....  
§ 3º. Cada Senador será eleito com dois suplentes do mesmo partido.” (NR)

“Art. 55. ....

VII – que se desfiliar do partido político pelo qual tenha sido eleito, salvo no caso de extinção, incorporação ou fusão.  
.....

§ 5º No caso previsto no inciso VII, a perda do mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de três sessões ordinárias ou extraordinárias, mediante comunicação do órgão de direção nacional do partido político, acompanhada de documento comprobatório da desfiliação. (NR)”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir da primeira eleição subsequente.

Sala da Comissão, 22 de agosto de 2007.

Senador Marco Maciel, Presidente

Senador Tasso Jereissati, Relator