



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 266, de 2011, do Senador José Sarney e outros Senadores, que *acrescenta o art. 26-A à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa*; e sobre o PLS nº 551, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *acrescenta o Capítulo V-A 'DA PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA E DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA' no Título II da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que 'Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal', que tramitam conjuntamente.*

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

I – RELATÓRIO

Está sob exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 266, de 2011, do Senador José Sarney e outros Senadores, que pretende acrescentar, por meio do seu art. 1º, o art. 26-A à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) para estabelecer a perda do mandato do detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido sob cuja legenda tenha sido eleito, considerando como justa causa para a desfiliação as seguintes hipóteses: I – incorporação ou fusão do partido; II – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; III – grave discriminação pessoal.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

O art. 2º da proposição consigna a cláusula de vigência a partir da data de publicação da lei que se pretende aprovar.

A justificação da iniciativa, em resumo, faz referência às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que consideraram que os mandatos eletivos pertencem aos partidos políticos, que passariam a ter o direito aos mandatos dos seus representantes parlamentares quando esses deixassem os partidos pelos quais foram eleitos.

Nesse sentido, o TSE editou resolução considerando justa causa para a desfiliação a incorporação ou fusão de partidos, a criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal, nos termos da justificação.

Segue a justificação ponderando que a presente proposição busca incorporar o entendimento do TSE à Lei dos Partidos Políticos, sob a compreensão de que é salutar a previsão de regras que reforcem a fidelidade partidária em nosso ordenamento jurídico.

A proposição foi avocada pelo então Presidente desta CCJ, Senador Eunício Oliveira, para relatar, tendo sido apresentado relatório favorável à proposição, com uma emenda, estabelecendo que não se aplicaria a perda de mandato quando o cargo fosse de eleição majoritária e o seu detentor se filiasse a outro partido integrante da coligação pela qual foi eleito.

Na sequência, foi concedida vista coletiva da matéria e posteriormente a CCJ aprovou parecer nos termos do projeto original, tendo sido retirada a emenda apresentada, tudo ainda no ano de 2011. A proposição seguiu ao Plenário em razão de recurso contra a decisão terminativa e recebeu emenda do Senador Sérgio Petecão, no sentido de incluir a hipótese de criação de novo partido entre as de justa causa para o mandatário deixar o partido pelo qual foi eleito, sob a justificação de que tal hipótese constava da resolução do TSE mas não do projeto de lei em discussão.

A matéria retornou a esta Comissão para exame da emenda e a Comissão a acolheu, em 2012. Em 2014 é aprovado o Requerimento nº 210,



SF/18445.08704-02



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

e passam a tramitar em conjunto as seguintes matérias: PLS 339/2008; PLS 453/2008; PLS 541/2009; PLS 266/2011 e PLS 551/2011.

Na presente Legislatura, em 2015, tendo em vista o arquivamento, nos termos do art. 332 do Regimento Interno, e do Ato da Mesa nº 2, de 2014, dos Projetos de Lei do Senado nºs 339 e 453, de 2008; e 541, de 2009, apenas os Projetos de Lei do Senado nºs 266 e 551, de 2011, continuam tramitando em conjunto e retornam à CCJ. Em junho deste ano de 2018 a matéria nos foi distribuída para relatar.

Por outro lado, o PLS nº 551, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, pretende acrescentar o Capítulo V-A 'DA PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA E DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA' no Título II da Lei dos partidos políticos.

Nesse sentido, o art. 1º da iniciativa acrescenta capítulo acima referido composto dos seguintes dispositivos:

- art. 26-A, *caput*, estipulando que o partido político pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de mandato eletivo de mandatário eleito pela respectiva legenda, em decorrência de desfiliação sem justa causa, no prazo de trinta dias, observado o procedimento estabelecido no art. 26-D e seguintes;

- art. 26-A, parágrafo único, estabelecendo que quando o partido político não formular o pedido no prazo previsto no artigo anterior, poderá fazê-lo quem demonstre interesse jurídico, em nome próprio, nos trinta dias subsequentes;

- art. 26-B, considerando justa causa para desfiliação partidária de mandatário eleito as seguintes hipóteses: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou descumprimento reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal; V) outra espécie de justa causa, assim considerada pelo estatuto partidário;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

- art 26-C, *caput*, preceituando que o mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se de partido político pode pedir a declaração da existência de justa causa ao respectivo partido, que deverá fornecê-la ou fundamentar a negativa, no prazo de trinta dias;

- art. 26-C, parágrafo único, consignando que em caso de recusa ou omissão no fornecimento da declaração a que se refere o *caput*, o mandatário poderá formular o pedido em juízo, observado o procedimento previsto nos artigos 26-D e seguintes;

- art. 26-D, prevendo que em juízo, o requerente exporá na petição inicial o fundamento do pedido e juntará prova documental da desfiliação ou do seu pedido, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de três, e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas;

- art. 26-E, *caput*, estatuinto que o mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito ou, conforme o caso, o partido do qual se desfilou, serão citados para responder no prazo de cinco dias, contados do ato da citação;

- art. 26-E, parágrafo único, consignando que do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial;

- art. 26-F, *caput*, estabelecendo que na resposta o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de três, e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas;

- art. 26-F, parágrafo único, preceituando que decorrido o prazo de resposta, o Tribunal competente ouvirá, em quarenta e oito horas, o representante do Ministério Público e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória;

- art. 26-G, *caput*, que registra que havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o quinto dia útil subsequente para,



SF/18445.08704-02



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou;

- art. 26-G, § 1º, que firma que declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público para apresentarem alegações finais por escrito, no prazo comum de quarenta e oito horas;

- art. 26-G, § 2º, que estipula que incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido;

- art. 26-G, § 3º, que estabelece que para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de quarenta e oito horas e facultada a sustentação oral por quinze minutos;

- art. 26-H, *caput*, que estatui que julgando procedente o pedido, o Tribunal decretará a perda do mandato eletivo ou a justa causa para a desfiliação, conforme o caso;

- art. 26-H, § 1º, consignando que decretada a perda do cargo, o Tribunal comunicará a decisão ao Presidente da Casa legislativa competente para que dê posse ao suplente ou Vice, conforme o caso, no prazo de dez dias;

- art. 26-H, § 2º, registrando que são irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe pedido de reconsideração e, se for o caso, o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição Federal.

- art. 26-I, preceituando que o processo de que se trata terá preferência e deve encerrar-se no prazo de sessenta dias;

- art. 26-J, *caput*, que define que o Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar os pedidos de que trata a presente proposição, em se tratando de mandato eletivo federal;



SF/18445.08704-02



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

- art. 26-J, parágrafo único, ressaltando que não se tratando de mandato eletivo federal, a competência é do Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado, observado o procedimento estabelecido nesta Lei; e

- art. 26-K, que declara que a lei que se quer adotar entrará em vigor na data da sua publicação.

Na justificação, em resumo, está posto que a iniciativa tem como ponto de partida a convicção de que o processo para declaração da perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa deve ser regulamentado em lei, pois a sociedade política e civil não podem ficar dependendo do entendimento variável da composição dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, que está sempre sendo renovada, por imposição constitucional (art. 121, § 2º).

Na sequência, a justificação registra que a matéria está regulada apenas na Resolução nº. 22.610, de 25 de outubro de 2007, do TSE, e embora elaborada com a reconhecida competência, não deixa de ensejar insegurança jurídica que deve ser sanada mediante a edição de lei aprovada por este Parlamento.

Também está consignado que para elaborar a presente proposição, foi utilizado como parâmetro a própria Resolução nº. 22.610, sem embargo de ajustes que foram efetivados, pois entende-se que a lei em questão deve regulamentar tanto o processo para a declaração da perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, quanto para a declaração de justa causa para desfiliação.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre os presentes projetos de lei, nos termos do previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal (CF) e dos arts. 91 e 101, I e II, combinados com os arts. 258 e seguintes, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

Com relação à constitucionalidade e juridicidade, registramos que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar privativamente sobre direito eleitoral, por meio de lei, conforme previsto no art. 22, I, combinado com o art. 48, ambos da Constituição Federal, facultada a iniciativa parlamentar, nos termos da regra geral prevista no art. 61, também da Lei Maior.

Como visto, ambas as proposições pretendem dispor sobre matéria referente a perda de mandato de parlamentar. Todavia, ocorre que em 2015 tal matéria foi regulamentada. Assim, por intermédio da Lei nº 13.165, de 2015, foi acrescentado o art. 22-A à Lei dos Partidos Políticos, regulando a matéria e dispondo que perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Ademais, conforme o referido artigo, são consideradas justa causa para a desfiliação partidária as seguintes hipóteses: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Cabe atentar especialmente para o disposto no inciso III do referido art. 22-A, que pretende perenizar norma no sentido de que é legítima a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Conforme nos parece, essa regra teve ampla aceitação entre os partidos e os parlamentares pois estabeleceu a possibilidade de o parlamentar mudar de partido nos trinta dias entre o sétimo e o sexto meses anteriores às eleições, ou seja, no final do mandato de Deputado ou Vereador e garantindo a regra da fidelidade partidária, no sentido de que o partido é o titular do mandato, durante três anos e cinco meses do total de quatro anos do mandato.

A propósito, cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal tem o entendimento de que no caso dos mandatários eleitos pelo voto majoritário, ou seja, Chefes do Executivo e Senadores, o próprio detentor do mandato é



SF/18445.08704-02



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

dele titular, não ficando sujeito à perda de mandato se deixar o partido pelo qual foi eleito, a qualquer tempo (v.g. ADI 508, de 27 de maio de 2015).

Por essas razões, o nosso entendimento é o de que tanto o PLS nº 266 quanto o PLS nº 551, ambos de 2011, estão prejudicados. O primeiro totalmente e o segundo parcialmente, pois também pretende detalhar todo o procedimento referente a perda de mandato junto à Justiça Eleitoral, o que não é tratado na Lei.

Ocorre que tal procedimento está regulamentado em resolução do TSE (Resolução nº 22.610, de 2007), que nos parece ser o foro mais adequado para especificar esse tipo de detalhamento procedimental.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela prejudicialidade do PLS nº 266, e do PLS nº 551, ambos de 2011, que tramitam em conjunto.

Sala da Comissão,

Senador Edison Lobão (PMDB-MA), Presidente

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE), Relator



SF/18445.08704-02