



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 154, DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Emenda de Plenário nº 2 ao Projeto de Lei do Senado nº 266, de 2011, de autoria do Senador José Sarney e outros, que *acrescenta o art. 26-A a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa.*

RELATOR DO VENCIDO: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

O PLS nº 266, de 2011, originado da Comissão de Reforma Política, acrescentava, em sua redação original, por intermédio de seu art. 1º, art.26-A a Lei nº 9.096, de 1995, para dispor sobre a perda de mandato do detentor de cargo eletivo que se desfiliasse, sem justa causa, do partido sob cuja legenda tivesse sido eleito.

Elencava, em quatro incisos de seu parágrafo único, hipóteses que caracterizariam a justa causa para a desfiliação que, ao contrário do estabelecido pela regra geral do *caput* do art. 26-A, quando verificadas no caso

concreto, não dariam ensejo à perda do mandato. Seriam as seguintes as hipóteses:

- i) incorporação ou fusão do partido;
- ii) criação de novo partido;
- iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa; e
- iv) grave discriminação pessoal.

Em votação realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), em caráter terminativo, em sua 32ª Reunião Ordinária da primeira sessão legislativa da atual legislatura, ocorrida em 29 de junho de 2011, foi aprovado o Parecer nº 655, de 2011 – CCJ, que se manifestava pela aprovação do PLS nº 266, de 2011, excluía, contudo, a hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 26-A da Lei nº 9.096, de 1995, inserido pelo art. 1º do PLS, que considerava justa causa a desfiliação motivada pela criação de novo partido.

A supressão deveu-se à aprovação, nessa mesma reunião, de destaque para votação em separado, de autoria dos Senadores Demóstenes Torres e Aloysio Nunes Ferreira, que objetivava a supressão da criação de novo partido como justa causa para desfiliação.

No prazo regimental, foi interposto o Recurso nº 9, de 2011, e a matéria foi submetida à deliberação do Plenário do Senado Federal.

Também no prazo regimental foi apresentada a Emenda de Plenário nº 2, de autoria do Senador Sérgio

Petecção, que intencionava reinserir a criação de novo partido no rol de hipóteses qualificadas como justa causa para desfiliação partidária sem perda de mandato.

Para tanto, a citada emenda de Plenário propunha a inclusão de inciso IV ao art. 26-A, inserido pelo art. 1º do PLS nº 266, de 2011, à Lei nº 9.096, de 1995.

A matéria retornou à análise desta Comissão para análise da Emenda de Plenário nº 2.

Na 5ª Reunião Ordinária da CCJ na atual sessão legislativa, realizada no dia 7 de março de 2012, a Emenda de Plenário nº 2 ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 266, de 2011, de autoria do Senador José Sarney e outros, que *acrescenta o art. 26-A a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa*, foi incluída como quinto item da pauta.

Na leitura de seu relatório, o relator, Senador Demóstenes Torres – DEM/GO, manifestou-se pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Emenda, mas, no mérito, opinou por sua rejeição.

Fundamentou sua doughta manifestação na convicção de que a fidelidade partidária é eixo fundamental do sistema político-eleitoral, fato recentemente reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.602, de 2007, em que foi reconhecida, em necessária síntese, o direito de o partido político, pelo qual tiver sido eleito o parlamentar, requerer a decretação da perda do cargo eletivo do mandatário que dele se desfiliou.

Sustentou, ainda, que as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cujas regras o projeto de lei do Senado em comento reproduz, inspiraram-se em ultrapassada norma da Corte Superior Eleitoral, editada na época em que vigia o bipartidarismo no país.

Na discussão da matéria, os Senadores que defendiam a linha sustentada pelo relator acrescentaram o argumento de que a reintrodução da criação de novo partido como justa causa para a desfiliação partidária sem perda de mandato parlamentar fomentaria a criação de novos partidos e estimularia o caos partidário num país, como o Brasil, em que existem cerca de trinta agremiações partidárias.

Na votação da matéria, o relatório do Senador Demóstenes Torres foi derrotado.

Votaram vencidos os Senadores Demóstenes Torres, Pedro Simon, Francisco Dornelles e Randolfe Rodrigues. Foi designado pela Presidência desta Comissão como Relator do vencido, nos termos do art. 128 c/c o art. 132, § 5º do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O argumento que resultou vitorioso naquela assentada, contrariamente ao consignado no Relatório do Senador Demóstenes Torres, sustentava que a Emenda de Plenário nº 2, ao invés de estimular o caos partidário, reinsere importante circunstância ao rol das hipóteses excepcionais em que a desfiliação partidária não deve dar ensejo à perda de mandato, que é a hipótese da criação de novo partido. Tal circunstância, num dado momento histórico, pode ser necessária à acomodação das forças político-ideológicas do país.

Rejeitar essa hipótese seria desrespeitar as decisões do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999 e 4.086, que consideraram constitucionais as Resoluções do TSE que admitiam a criação de novo partido como justa causa para a desfiliação. E mais. Seria afrontar o princípio constitucional do pluripartidarismo, previsto no *caput* do art. 17 da Constituição Federal.

Firme nesses argumentos, a maioria da CCJ deliberou pela aprovação da Emenda de Plenário nº 2 ao Projeto de Lei do Senado nº 266, de 2011.

A matéria deve ser encaminhada à Presidência do Senado Federal para que prossiga sua tramitação.

Sala da Comissão, 7 de março de 2012.

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA , Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

EMENDA DE PLENÁRIO AO  
PROPOSIÇÃO: PLS Nº 266 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 07/03/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <del>Senador EUNÍCIO OLIVEIRA</del>	
RELATOR: <i>Senador Demóstenes Torres</i>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)</b>	
JOSÉ PIMENTEL <i>José Pimentel</i>	1. EDUARDO SUPLICY <i>Eduardo Suplicy</i>
MARTA SUPLICY <i>Marta Suplicy</i>	2. ANA RITA
PEDRO TAQUES <i>Pedro Taques</i>	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antonio Carlos Valadares</i>	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
<b>BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSC e PV)</b>	
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>Eunício Oliveira</i>	1. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <i>Pedro Simon</i>	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCA <i>Romero Juca</i>	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÉGO	4. RICARDO FERRAZ <i>Ricardo Ferraz</i>
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
LUIZ HENRIQUE	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES <i>Francisco Dornelles</i>	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO <i>Sérgio Petecão</i>	8. LAURO ANTONIO
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <i>Alvaro Dias</i>	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES <i>Demóstenes Torres</i>	4. JOSÉ AGRIPINO
<b>PTB</b>	
ARMANDO MONTEIRO <i>Armando Monteiro</i>	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI
<b>PR</b>	
MAGNO MALTA	1. CLÉSIO ANDRADE(S/PARTIDO)
<b>PSOL</b>	
RANDOLFE RODRIGUES <i>Randolfe Rodrigues</i>	1. VAGO

Atualizada em: 28/02/2012

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

## **VOTO VENCIDO**

RELATOR: Senador **DEMÓSTENES TORRES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Emenda nº 2, de Plenário, apresentada pelo Senador Sérgio Petecão, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 266, de 2011.

A Emenda em questão objetiva acrescentar inciso IV ao parágrafo único do art. 26-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, nos termos propostos pelo art. 1º do PLS nº 266, de 2011, cujo texto final foi aprovado pelo Parecer nº 655, de 2011 – CCJ.

Como é sabido, por ocasião da apreciação terminativa da matéria nesta Comissão, foi aprovado destaque supressivo do inciso que caracterizava como justa causa para desfiliação partidária a criação de novo partido político.

Ocorre que, nos termos regimentais, foi interposto o Recurso nº 9, de 2011, que determina a apreciação da matéria pelo Plenário do Senado Federal.

Por essa razão foi aberto, em seguida, prazo para recebimento de emendas, tendo sido apresentada, como acima referido, tempestivamente, a Emenda nº 2, de Plenário, que pretende reinserir no PLS sob exame, como hipótese de justa causa para a desfiliação de partido político, a criação de novo partido.

## II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da emenda em tela, entendemos que nada obsta à sua livre tramitação. Quanto ao mérito opinamos pela sua rejeição, pelas razões seguintes.

No mês de junho do corrente ano, mediante destaque para votação em separado apresentado por este Senador, ora Relator e pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, esta Comissão aprovou a supressão - do PLS sob análise - de dispositivo que considera a criação de partido político justa causa para o mandatário deixar a agremiação pela qual se elegera.

Na justificação daquele destaque lembrávamos que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) extrapolara quando, mediante a Resolução nº 22.610, de 2007, incluiu tal hipótese - criação de novo partido político – como causa legitimadora para que o detentor de mandato eletivo pudesse deixar o partido pelo qual obtivera o seu mandato.

Tal previsão foi inspirada por norma antiga e já superada, bem anterior à Constituição de 1988, editada quando existiam apenas dois partidos, a ARENA e o antigo MDB, mediante a qual se buscava a superação do bipartidarismo artificial imposto ao País pelo regime autoritário.

Naquela ocasião, lembrávamos também que a situação do País após a Constituição de 1988 é totalmente diversa e que aquela regra antecedente, que legitimava a desfiliação, de mandatário eleito, do partido pelo qual havia sido eleito, em razão da criação de novo partido, não deveria sequer ter sido recepcionada pela nova Carta.

Tanto é assim, que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança nº 26.602, de 2007, que reconheceu o direito de o partido político pelo qual tiver sido eleito o parlamentar requerer a decretação da perda de cargo eletivo de mandatário que dele se desfiliou, não fala de tal



hipótese. As hipóteses que legitimam a desfiliação de que tratamos aqui e que estão referidas expressamente na ementa da citada decisão do STF são as relacionadas à *“mudança na ideologia do partido ou a perseguições políticas”*.

Ainda que se possa argumentar que quando o STF fez referência a essas duas hipóteses não excluiu outras, a nossa convicção é a de que essas duas são efetivamente as únicas hipóteses que dão legitimidade à desfiliação partidária e não foram citadas por acaso.

A interpretação a ser privilegiada deve ser aquela que assenta que a mudança de partido só se justifica nas hipóteses em que o partido der causa à ruptura da vinculação política e ideológica em que se baseia a filiação. A hipótese de desfiliação para criação de novo partido afronta o espírito da decisão do STF no sentido de considerar os partidos como titulares dos mandatos. O que se deve indagar é: considerado o princípio da fidelidade partidária, qual a diferença entre sair de um partido para ir para outro que já existe ou para fundar um novo? Em qualquer das hipóteses, o parlamentar deixa o partido pelo qual foi eleito, contando com a legenda, os recursos materiais e financeiros e com o tempo de televisão e rádio do partido, e vai em direção, em geral, às bases governistas, faltando inclusive com o compromisso ideológico e ético que justificou o voto que lhe foi conferido.

Em suma, se não rejeitarmos a presente emenda, bastará a um detentor de mandato criar um partido político para adquirir direito sobre algo que o STF já afirmou pertencer ao partido, o mandato.

Por isso, o nosso posicionamento é o de que esta Comissão deve manter a decisão adotada em junho último e opinar pela rejeição da emenda que ora analisamos.

Para ressaltar a importância da decisão do Supremo STF que reconheceu o direito dos partidos político sobre os mandatos dos representantes que por eles foram eleitos, salvo situações excepcionais, lembramos que na ocasião da apreciação do Mandado de Segurança nº 26.602, já acima referido, o Ministro Gilmar Mendes ponderava, com propriedade, que tal decisão era relevante inclusive por reconhecer o direito de oposição como uma das garantias constitucionais. E fundamentava seu posicionamento, *“Isso porque, no sistema proporcional, num regime que consagra o pluralismo partidário (17, caput, da CF de 1988), a diversidade de ideologias não se revela mera consequência do sistema, mas pilar que o sustenta, tendo em vista que um dos seus fundamentos (pluralismo político) dela depende.”*

Cabe, a propósito, recordar lição do Ministro Paulo Brossard, que defendendo a fidelidade partidária afirmou no julgamento do Mandado de Segurança 20.927, ocorrido em 1994: *“Um partido que elege vinte deputados, não pode ficar com sua representação reduzida a quinze, dez, cinco ou nenhum deputado, e um partido que tenha eleito um não pode locupletar-se com os eleitos por outro partido e apresentar-se com uma representação que não é sua, de cinco, dez, quinze ou vinte deputados.”*

E, na sequência: *“Ninguém é obrigado a ingressar em um partido, nem a nele permanecer; mas tendo sido investido por intermédio do partido de sua escolha de um mandato, seja ele qual for, não pode dele dispor como se fosse exclusivamente seu, como se se tratasse de um bem do seu patrimônio pessoal, disponível como qualquer bem material.”*

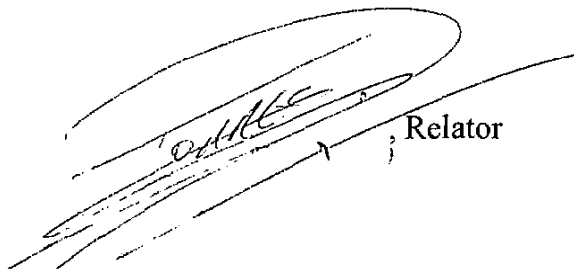
Desse modo, é preciso que a composição entre as forças políticas definida pelo eleitor-cidadão em eleições seja mantida até que nova eleição refaça essa composição e para tanto é preciso garantir aos partidos as bancadas parlamentares que elegeram, salvo excepcionalidades muito especiais.

### III – VOTO

Como conclusão, opinamos pela rejeição da Emenda nº 2, de Plenário, ao Projeto de Lei do Senado nº 266, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 16/03/2012.