

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.211, DE 2007

(Apensos os Projetos de Lei nº 2.320/2007; nº 4.635/2009; nº 4.589/2009; nº 5.172/2009; nº 5.238/2009; nº 6.310/2009; nº 610/2011; nº 794/2011; nº 878/2011; nº 2.058/2011; nº 3.698/2012; nº 4.338/2012 e nº 5.401/2013)

Dispõe sobre a perda do mandato parlamentar em casos de desfiliação ou infidelidade partidária.

**Autor:** Deputado ROGÉRIO LISBOA

**Relator:** Deputado NAZARENO FONTELES

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Rogério Lisboa, tem por objetivo disciplinar a perda de mandato parlamentar em casos de desfiliação partidária, mediante alteração da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A proposição admite a mudança de filiação partidária a qualquer tempo e sem ônus da perda do mandato para os titulares que tenham obtido votação individual suficiente para atingir o quociente eleitoral nas eleições proporcionais.

Para os titulares de mandatos eletivos que não tenham atingido o quociente eleitoral, a proposição prevê a perda do mandato em duas situações:

- a) alteração de filiação partidária.

- b) votação divergente de sua liderança em mais de 50% de seus votos ao longo de doze meses consecutivos.

Os demais dispositivos da proposição fazem-nos supor a pretensão de alteração do prazo de filiação partidária do candidato e do prazo de domicílio eleitoral na respectiva circunscrição. Contudo, evidentes equívocos na redação do Projeto de Lei (artigos 2º e 3º) mantiveram os mesmos prazos atualmente previstos nos artigos 18, da Lei nº 9.096/1995 e 9º da Lei nº 9.504/1997.

Possivelmente, em face de tais equívocos, o ilustre autor apresentou um segundo projeto – PL nº 2.320, de 2007, apenso à proposição principal, no qual manteve as propostas concernentes à perda de mandato em decorrência de desfiliação partidária, e retificou o prazo de filiação e de domicílio eleitoral para seis meses anteriores ao pleito.

Em sua justificação, o Deputado Rogério Lisboa afirma que a decisão do STF acerca da fidelidade partidária representa um divisor de águas nas relações entre políticos e partidos no Brasil. Argumenta que o futuro da democracia em nosso País passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, sendo essa a única forma de inverter a lógica personalista das negociações e práticas que permeiam nosso sistema político, que alimentam a corrupção e a ineficiência do Estado, e que desacreditam a atividade política.

O autor, no entanto, acredita que os parlamentares eleitos com quantidade de votos individuais superior ao quociente eleitoral deveriam ter um tratamento diferenciado na questão da fidelidade partidária. Entende, assim, que não se deve exigir qualquer submissão destes às estruturas partidárias. Quanto aos demais, a fidelidade deve ser total, inclusive quanto à obediência à orientação da liderança da bancada.

No tocante ao prazo de filiação, o autor considera que esse mecanismo será útil como alternativa de saída dos políticos que sofram sistemáticos prejuízos em face de decisões das cúpulas partidárias. Assim, a redução dos prazos de filiação representaria um importante fator de prevenção contra o que nomeou “caciquismo” partidário.

A árvore de apensados conta com outras doze proposições que tratam tanto de fidelidade partidária, quanto de outras matérias conexas. São elas:

a) PL nº 4.635, de 2007, do Poder Executivo, que altera as Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, para dispor sobre fidelidade partidária. Em síntese, a proposição estabelece condições em que a mudança de partido não acarretaria perda do mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido pelo qual tenha sido eleito. São as condições:

- i) se o partido político realizou mudanças essenciais ou descumpriu o programa ou estatuto partidário registrados na Justiça Eleitoral;
- ii) prática de atos de perseguição interna do partido político em desfavor do ocupante do cargo eletivo;
- iii) filiação visando à criação de novo partido político;
- iv) filiação visando concorrer à eleição na mesma circunscrição, exclusivamente no período de 10 de maio do ano eleitoral até o início do prazo da realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos.

Na Exposição de Motivos anexa ao Projeto de Lei encaminhado Pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, o Ministro de Estado da Justiça afirma respeitar o entendimento de que o mandato pertence aos partidos políticos, mas propõe a regulamentação de situações excepcionais.

Nesse contexto, o Ministro defende a abertura de uma “janela” de um mês – anterior ao prazo inicial da realização das convenções partidárias – para as trocas de partido daqueles que pretendem concorrer a novas eleições por outra agremiação política. A “janela” ocorreria entre 10 de maio e 9 de junho.

Para os detentores de mandato eletivo, o Ministro da Justiça defende a extensão do prazo de filiação até a data limite para a realização das convenções partidárias (30 de junho). O período da “janela” para os detentores de mandato seria, então, de 10 de maio a 30 de junho. O período mínimo de filiação partidária, para os detentores de mandato seria, de acordo com tais regras, de pouco mais de três meses.

Para o Ministro, não é razoável que um político seja condenado a perder um ciclo eleitoral completo simplesmente por não poder cumprir o prazo mínimo de filiação partidária legalmente exigido.

b) PL nº 4.589, de 2009, do Deputado João Almeida, altera os artigos 18 e 21 da Lei nº 9.096/1995, para estabelecer o prazo mínimo de seis meses de filiação partidária como requisito para candidatura a cargo eletivo. A proposição autoriza, ainda, o político eleito que permanecer filiado ao partido no período do mandato para o qual foi eleito a alterar sua filiação, desde que a alteração se dê seis meses antes da data das eleições que ocorra quatro anos após sua própria eleição.

Ademais, a proposição altera o rito de desligamento do partido com vistas a evitar situações que configurem dupla filiação.

c) PL nº 5.172, de 2009, do Deputado Enio Bacci, que altera o art. 26, da Lei nº 9.096/1995, para determinar a perda da função ou cargo na respectiva Casa Legislativa ocupado pelo parlamentar em virtude da proporção partidária, caso este deixe o partido sob cuja legenda tenha sido eleito ou seja expulso por infidelidade partidária. Além disso, determina que os Partidos Políticos estabeleçam em seus estatutos os casos de infidelidade partidária, bem como as penalidades impostas aos filiados que as transgredirem.

Argumenta o autor, em sua justificção, que embora o TSE tenha deliberado no sentido de que os mandatos pertencem aos partidos, a Resolução da Corte eleitoral seria aberta a interpretações pessoais dos julgadores, fazendo-se necessário o estabelecimento de regras claras e seguras.

d) PL nº 5.238, de 2009, do Deputado Eduardo Cunha, que altera o prazo de filiação partidária, previsto no art. 9º da Lei nº 9.504/1997, de um ano para seis meses.

Argumenta o autor, em sua justificção, que o atual prazo de filiação partidária está defasado da realidade política, sendo esta conformada pela rápida mutação dos quadros políticos e pela velocidade da informação.

Considera, ainda, que é difícil se conhecer com clareza o quadro político com um ano de antecedência, e que as situações regionais

sofrem modificações em decorrência de alianças e até de alterações de regras eleitorais. Com a redução do prazo, a tomada de decisões se daria em um contexto de real conhecimento do cenário político.

e) PL nº 6.310, de 2009, do Deputado Arnaldo Madeira, que altera o art. 9º da Lei nº 9.504/1997, para revogar a exigência do prazo mínimo de um ano de domicílio eleitoral para efeito de registro de candidatura a cargos públicos eletivos. A proposição se atém à questão do domicílio eleitoral, mantendo o prazo de filiação partidária atualmente vigente.

O autor faz considerações a respeito da possível origem casuística do instituto do domicílio eleitoral como condição de elegibilidade e conclui que, pelo atual estágio de amadurecimento da democracia brasileira, seria construtivo abandonar o referido instituto.

Sustenta, ainda, que o legislador constituinte não se ocupou dessa questão, embora tenha manifestado interesse na regulação de inúmeras outras disposições em matéria eleitoral. Julga que tivesse o constituinte originário interesse na definição de um prazo mínimo de domicílio eleitoral o teria feito na própria Carta. Nesse contexto, entende que se a Constituição não previu tal prazo, não deveria fazê-lo a legislação infraconstitucional.

Para o Deputado Arnaldo Madeira, a exigência do domicílio eleitoral como condição de elegibilidade vem sendo flexibilizada pela jurisprudência dos Tribunais eleitorais e deveria ser revogada em respeito ao princípio da soberania popular que rege o País.

f) PL nº 610, de 2011, do Deputado Márcio Bittar, que altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 1995, para disciplinar os efeitos da criação de novos partidos como justa causa para mudança de partidos.

A proposição veda o recebimento pela nova agremiação da parcela do Fundo Partidário e do tempo de propaganda partidária correspondentes aos mandatários de cargos eletivos que a ela tenham se filiado. Tais direitos ficariam resguardados à legenda pela qual os mandatários se elegeram. Além disso, limita a mudança de partido para uma nova legenda a apenas uma vez por legislatura.

O autor entende necessário tornar explícito na lei que os recursos do Fundo Partidário e o tempo de televisão pertencem ao partido e

não devem seguir o mandatário que mude de partido, ainda que tal mudança configure justa causa.

g) PL nº 794, de 2011, do Deputado Washington Reis, que acrescenta dispositivo à Lei dos Partidos para excluir do rol de justas causas a mudança de partido de mandatários para um novo partido criado no ano que antecede as eleições gerais.

O autor defende a aprovação da medida proposta sob a justificativa de que a formação de um novo partido, tida hoje como justa causa para mudança de partidos, não deve ser admitida de modo indiscriminado, sendo imprescindível a vedação de manobras casuísticas que possam burlar o espírito da Constituição.

h) PL nº 878, de 2011, do Deputado Márcio Bittar, que altera a Lei dos Partidos e a Lei das Eleições para remeter ao estatuto de cada partido o estabelecimento do prazo mínimo de filiação como requisito para concorrer a cargo eletivo pelo respectivo partido.

O autor informa que, segundo dados do TSE, de 2010, apenas 7% da população brasileira (cerca de 13 milhões de pessoas) são filiados a partidos políticos. Entende o autor que uma redução do prazo de filiação pode ampliar as oportunidades para possíveis candidatos, levando à oxigenação da própria vida partidária.

i) PL nº 2.058, de 2011, do Deputado Rubens Bueno e outros, que altera a Lei das Eleições para remeter aos estatutos partidários a definição do tempo de filiação para que o candidato possa concorrer às eleições. Da mesma forma seria definido o tempo de domicílio eleitoral na circunscrição.

Os autores sustentam que embora o alistamento eleitoral e a filiação partidária sejam condições de elegibilidade estabelecidas na Constituição, a Carta não definiu prazos mínimos. Nesse contexto, conforme a interpretação dos autores, a lei teria extrapolado o preceito constitucional, devendo ficar tais definições a cargo exclusivamente ao partido.

j) PL nº 3.698, de 2012, do Deputado Dr. Jorge Silva, que altera a Lei dos Partidos para passar a exigir que a declaração de nulidade de dupla filiação partidária ocorra em processo judicial com garantia de ampla

defesa e contraditório. A proposição também admite outros meios para suprir a exigência de comunicação da desfiliação ao partido e à Justiça Eleitoral.

k) PL nº 4.338, de 2012, do Deputado Márcio Bittar, que altera a Lei dos Partidos para vedar o recebimento por partidos políticos novos de quotas do Fundo Partidário e do tempo de rádio e televisão da propaganda partidária gratuita correspondentes à proporção de mandatários que para ele tenham se transferido, permanecendo tais recursos com a agremiação pela qual tenham sido eleitos.

i) PL nº 5.401, de 2013, do Deputado Gabriel Guimarães, que prevê a desfiliação partidária como causa de perda do mandato, desde que reclamado pela legenda, dispondo, ainda, sobre as hipóteses (justas causas) em que a perda do mandato não seria decretada pela Justiça Eleitoral.

As proposições em apreço tramitam em regime de prioridade e foram distribuídas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também, quanto ao mérito, a teor dos art. 32, inciso IV, alíneas 'a' e 'e', e art. 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A matéria em apreço é da competência legislativa privativa da União (CF/88, art. 22, I), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor com a sanção do Presidente da República.

De início, impende assentar que as regras criadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para disciplinar a fidelidade partidária, hoje em vigor, somente possuem validade até que o Congresso Nacional disponha sobre a matéria. O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), na oportunidade em que ratificou a constitucionalidade formal da Resolução TSE nº 22.610/2007, explicitou seu **caráter excepcional e transitório**, e houve por bem reconhecer que o Poder legitimado para disciplinar a matéria é o Poder Legislativo:

*“As resoluções impugnadas surgem em **contexto excepcional e transitório**, tão somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária **enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar**”<sup>1</sup>.*

Além de as proposições em exame tratarem sobre o tema relacionado às justas causas para transferência de partidos, também são tratadas outras matérias que consideramos indissociáveis da questão maior da fidelidade partidária, tais como prazo mínimo de filiação, dupla filiação, domicílio eleitoral, coligações partidárias, democracia intrapartidária, distribuição de recursos do fundo partidário e direito de antena.

Feitas essas considerações iniciais, passamos à análise de cada proposição:

O **PL nº 2.211/2007**, retira do alcance da norma de fidelidade partidária os titulares de mandato eletivo que tenham alcançado o quociente eleitoral. Além disso, prevê a perda do mandato para os parlamentares que seguirem a orientação de sua liderança em mais de 50% de seus votos ao longo de doze meses.

A proposição incorre em vício de inconstitucionalidade material por ferir o princípio da isonomia entre os Parlamentares, ao admitir a mudança de filiação partidária, a qualquer tempo, sem o ônus da perda do mandato apenas para os titulares que alcançarem o quociente eleitoral na votação individual. Também é violada a própria essência da fidelidade partidária, tendo em vista a indispensabilidade das agremiações partidárias para o processo eleitoral.

O art. 1º (art. 26-A, II), impõe a perda do mandato ao titular que contrariar a liderança de sua agremiação em mais da metade de seus votos. Esse dispositivo investe contra a autonomia dos partidos políticos assegurada pela Constituição Federal (art. 17, §1º), que remete aos estatutos das agremiações o estabelecimento de normas de disciplina partidária. Essa matéria está, pois, sob reserva estatutária, configurando sua regulamentação por norma estatal uma clara violação ao princípio da autonomia dos partidos.

---

<sup>1</sup> ADI 3.999 e ADI 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-11-2008, Plenário, DJE de 17-4-2009.

Os artigos 2º e 3º do PL nº 2.211/2007 alteram a redação de dispositivos da Lei nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, que tratam do período mínimo de filiação partidária e de domicílio eleitoral. Contudo, a proposição, por evidente equívoco, acabou por manter os mesmos prazos atualmente definidos nas referidas normas.

**O PL nº 2.320/2007**, do mesmo autor, é praticamente idêntico ao PL nº 2.211/2007. Traz os mesmo dispositivos, alterando apenas a o prazo de filiação e de domicílio eleitoral para o mínimo de seis meses antes do pleito.

A alteração do prazo de filiação partidária, medida repetida em outras proposições apensadas - *PL nº 4.635/2009, do Poder Executivo; PL nº 4.589/2009, do Deputado João Almeida e PL nº 5.238/2009, do Deputado Eduardo Cunha* - não afronta materialmente a Constituição Federal. Trata-se de matéria de reserva legal (CF/88; art. 14, § 3º, V), de sorte que é legítima a opção do legislador quanto ao dimensionamento do vínculo temporal mínimo entre o partido e o filiado a fim de que este possa representar a legenda nas disputas eleitorais.

Essa redução do prazo de filiação exigirá agilidade da Justiça Eleitoral para julgar os processos que envolvam casos concretos de infidelidade partidária, tendo em vista a possibilidade de a conclusão do julgamento ocorrer em data próxima ao termo do mandato, tornando sem efeitos práticos a decretação da perda do mandato.

Nesse aspecto, vale lembrar que a Resolução TSE nº 22.610, de 2007, elaborada pela própria Corte Superior Eleitoral, estabeleceu<sup>2</sup> o prazo de sessenta dias para a conclusão dos processos sobre fidelidade partidária nos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE). Opinamos pelo estabelecimento do prazo máximo de cento e vinte dias para a conclusão do julgamento pela Justiça Eleitoral.

Quanto à redução ou revogação (caso do **PL nº 6.310/2009**, do Deputado Arnaldo Madeira) do prazo mínimo de domicílio eleitoral, julgamos não haver impedimentos de ordem constitucional material, pois é certo que a Constituição Federal não exige prazo mínimo para o

---

<sup>2</sup> Res. TSE 22.610/2007. Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, **devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.**

domicílio eleitoral, mas tão somente que o candidato demonstre ter domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende concorrer.

Conceitualmente, convém lembrar que o domicílio eleitoral não se confunde com o domicílio civil. O domicílio eleitoral é mais brando, sendo considerados suficientes para configurar o interesse político os vínculos profissionais, patrimoniais e familiares.

O prazo mínimo de domicílio eleitoral constitui uma exigência tradicional no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que entendemos inconveniente e inoportuna sua alteração. Somos, no mérito, contrários à aprovação da medida.

O **PL nº 4.635/2009**, do Poder Executivo, estabelece exceções ao princípio da fidelidade partidária, praticamente as mesmas previstas na Resolução nº 22.610/2007, incluindo entre as situações que não ensejam a perda do mandato um lapso temporal (“janela”) no qual seria admitida a mudança imotivada de partidos, justificada pela necessária acomodação das forças políticas.

Consideramos constitucional a previsão, em lei ordinária, de justas causas para a transferência de filiação partidária sem a declaração de perda de mandato do titular. O estabelecimento de justas causas não atinge o cerne do princípio da fidelidade partidária. Ao contrário, a existência de motivos que justificam, em caráter excepcional, a troca de partido integram o conteúdo do próprio princípio. Nesse contexto, entendemos a definição de justas causas como um espaço legítimo que deve ser ocupado pelo legislador ordinário.

Registre-se, ademais, que se essas justas causas, assim nomeadas pelo TSE, couberam em uma resolução do TSE, caberão ainda melhor em uma lei aprovada por legítimos representantes eleitos pelo povo.

No tocante ao conteúdo, julgamos materialmente constitucionais todas as justas causas estabelecidas na proposição do Poder Executivo, inclusive a “janela”.

A propósito da “janela” temporal, faz-se necessária breve fundamentação sobre a necessidade de sua instituição.

Esse mecanismo torna-se essencial quando vigentes rígidas regras de fidelidade partidária que impõem como sanção a perda do

mandato ou do eleitoral. Além de proporcionar desejável reorganização das forças políticas, a abertura de uma “janela” também constituirá remédio contra a inobservância de princípios democráticos pelas cúpulas partidárias no tratamento dado às instâncias regionais.

Somos, pois, no mérito, favoráveis às hipóteses de justa causa definidas no Projeto do Poder Executivo, à exceção da criação de novos partidos.

Nesse ponto específico, cabe o registro de que foi o Poder Judiciário (por meio da Resolução TSE nº 22.610/2007) que introduziu, indevidamente, em nosso ordenamento jurídico eleitoral o que se tem chamado de “portabilidade” de votos. Referimo-nos, especificamente, à previsão de “justa causa” para criação de novos partidos, associada à decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4430, na qual o STF admitiu a transferência de recursos do Fundo Partidário e do tempo de Rádio/TV para as novas legendas.

Pois bem, o Projeto de Lei nº 4.470/2012, do Deputado Edinho Araújo, já aprovado nesta Casa, e enviado ao Senado Federal, veda expressamente tais transferências. É inegável que se trata de medida moralizadora do processo eleitoral, e que também corrige a indevida ingerência do Poder Judiciário em competência típica do Poder Legislativo.

Propomos em nosso Substitutivo tanto a vedação da “portabilidade” dos votos nas hipóteses sem “justa causa”, quanto a previsão de “justa causa” para criação de novos partidos como exceção ao princípio da fidelidade partidária.

Não vemos qualquer razão plausível para admitir a migração de recursos dos partidos que elegeram seus candidatos pelo só fato de que se destinam a legendas recém-criadas.

No tocante ao alcance da perda de mandato por infidelidade partidária, a proposição do Poder Executivo limita a medida aos titulares de mandato parlamentar que deixarem ou forem expulsos do partido, excluindo, conseqüentemente, os titulares de cargos eletivos do Poder Executivo.

Somos favoráveis a que os titulares de cargos eletivos do Poder Executivo também se sujeitem aos preceitos da fidelidade partidária,

desde que a chapa eleita tenha sido formada por membros da mesma legenda. Do contrário, tornam-se inconciliáveis as regras de fidelidade partidária com o que estabelece a Constituição Federal, especialmente no tocante ao respeito à soberania popular e à linha sucessória, que garante ao vice o direito de assumir o posto na hipótese de vacância.

Assim, adotaremos no Substitutivo integrante deste parecer o entendimento de que as regras de fidelidade partidária sejam também aplicáveis aos titulares do Poder Executivo, e que as chapas levadas ao crivo popular sejam formadas, obrigatoriamente, por filiados à mesma legenda.

No tocante aos parâmetros de definição da “janela”, esta será fixada no período de trinta dias que antecedem ao início do prazo das convenções partidárias (10 de junho). Portanto, poderá haver transferência de filiação partidária, sem perda de mandato, no período de 10 de maio a 9 de junho, com vistas à disputa de eleição.

Em consequência do estabelecimento da “janela”, faz-se necessário alterar o tempo mínimo de filiação partidária para quem estiver no exercício de mandato eletivo. O prazo mínimo passaria a ser, aproximadamente, de quatro meses – *de 10 de junho até o dia do pleito*.

O **PL nº 4.589/2009**, do Deputado João Almeida, altera o prazo mínimo de filiação partidária e estabelece que o eleito somente poderá alterar sua filiação seis meses antes das eleições. Trata-se de proposta materialmente constitucional. No mérito, contudo, somos contrários à medida.

O **PL nº 878/2011**, do Deputado Márcio Bittar, remete ao estatuto partidário o prazo de filiação necessário para que o candidato possa concorrer a cargo eletivo. O **PL nº 2.058/2011**, do Deputado Rubens Bueno e outros, propõe a mesma medida quanto tanto em relação ao prazo de filiação quanto ao de domicílio eleitoral.

É fato que a Constituição Federal estabelece o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária como condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, incisos IV e V), sem estipular a obrigatoriedade de prazo mínimo, e delega **à lei** sua regulamentação.

Não há dúvidas de que a definição de prazo mínimo de filiação constitui espécie de regulamentação do instituto, e pela vontade do

constituente, essa regulamentação deve caber à lei e não ao estatuto. O mero “repasso” dessa regulamentação ao estatuto partidário configura clara desobediência ao mandamento constitucional, que prevê a regulamentação por lei e não pelo estatuto. Ao estatuto partidário é cabível apenas a definição de prazos acima do mínimo legal.

Por essa razão, a nosso ver, as proposições são materialmente inconstitucionais.

O **PL nº 5.172/2009**, do Deputado Ênio Bacci, propõe deixar claro que a perda do mandato por infidelidade partidária poderá ocorrer também por decisão do partido, mediante o cancelamento da filiação.

Não há inconstitucionalidade a apontar. No mérito, somos favoráveis, uma vez que é assegurado ao Parlamentar o acesso à Justiça Eleitoral, o contraditório e o amplo direito de defesa.

O **PL nº 610/2011**, do Deputado Márcio Bittar, estabelece justas causas para mudança de partido, repetindo as definidas na Resolução do TSE, e acrescenta que a parcela do fundo partidário e o tempo de propaganda partidária de uma nova agremiação não levarão em conta os mandatários de cargos eletivos que para ela tenham se transferido. Além disso, delimita a permissão de mudança de partido em face da criação, incorporação ou fusão a apenas uma vez por legislatura.

A nosso ver, não há medidas inconstitucionais nessa proposição.

No mérito, contudo, somos contrários às medidas propostas, uma vez que se a transferência do Parlamentar se deu por uma das justas causas definidas em lei, nada mais justo que a representatividade de seu mandato seja associada ao novo partido, para todos os efeitos, entre eles a distribuição do fundo partidário e o direito de antena. Injusto seria permitir que o partido que deu causa à transferência (exemplo: mudança de programa ou discriminação) pudesse se beneficiar da representatividade de seu ex-filiado.

O **PL nº 794/2011**, do Deputado Washington Reis, propõe que não seja considerada justa causa para mudança de partido a transferência para novo partido político criado no ano que antecede eleições gerais.

A nosso ver, também não há medidas inconstitucionais nessa proposição.

No mérito, somos contrários. Entendemos que não deve receber a aprovação da lei a transferência partidária pelo simples fato de a legenda de destino ter sido recém-criada. Opinamos no sentido de que a transferência seja legal apenas quando presente outras hipóteses de justa causa.

O **PL nº 3.698/2012** trata da situação de dupla filiação partidária.

É de amplo conhecimento que a legislação em vigor não admite a inscrição simultânea do eleitor em duas agremiações, sob pena de ambas serem consideradas nulas.

Pelo projeto, a declaração de nulidade deve ser feita em processo judicial com garantia de ampla defesa e contraditório. Além disso, a proposição também cria a possibilidade de a comunicação de desfiliação à Justiça Eleitoral e ao partido ser suprida por outros meios.

Não vislumbramos qualquer inconstitucionalidade material. Ao contrário, a proposição busca assegurar a observância de garantias fundamentais.

No mérito, contudo, defendemos outra solução: a total eliminação de sanções por dupla filiação. Não vislumbramos motivos razoáveis para punir o eleitor-candidato em face de dupla filiação.

A solução é demasiado simples: a prevalência da filiação mais recente. Apenas diante da impossibilidade de determiná-la é que seriam anuladas ambas as filiações.

Vale lembrar que já configura obrigação legal dos partidos (Lei dos Partidos, art. 19, *caput*) a remessa à Justiça Eleitoral, duas vezes por ano (em abril e outubro), a relação de todos os seus filiados, contendo a data de filiação e o número dos títulos eleitorais.

Ora, não há razão para a imposição de tão grave sanção aos eleitores-candidatos (inclusive de crimes – art. 320 do Código Eleitoral), sobretudo àqueles mais humildes, se o gerenciamento das filiações pode ser

realizado pelos partidos e pela Justiça Eleitoral, a partir das referidas listas de filiados.

O **PL nº 4.338/2012** trata da vedação de transferência de parcelas do Fundo Partidário e do direito de antena a novos partidos políticos criados durante a legislatura, sem que tenham sido submetidos a eleições para a Câmara dos Deputados. As parcelas seriam transferidas aos novos partidos em prejuízo das legendas que cederam mandatários às novas.

Essa proposição é, na verdade, um excerto do PL nº 610/2011, do mesmo autor. Reiteramos que, a nosso ver, não há inconstitucionalidade na medida proposta. No mérito, contudo, somos contrários, pelas mesmas razões já expostas na análise da proposição citada.

O **PL nº 5.401/2013** prevê a desfiliação partidária como causa de perda do mandato, desde que reclamado pela legenda pela qual o mandatário tenha se desfilado. Dispõe, ainda, sobre as hipóteses (justas causas) em que a perda do mandato não seria decretada pela Justiça Eleitoral.

O projeto acrescenta a “janela” às justas causas de criação, incorporação e fusão de partido e a grave discriminação pessoal.

A proposição busca eliminar hipóteses “subjetivas” – tais como a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”. Também admite a desfiliação sem que se decrete a perda do mandato, caso haja a concordância da agremiação que sofreu a desfiliação.

Concluimos, assim, o exame individual de cada proposição. Todavia, fieis à premissa de não tratar da questão da fidelidade partidária de modo isolado, passamos a analisar outras matérias que, embora conexas, não foram abordadas nas proposições examinadas.

Iniciamos pela questão das coligações partidárias. É fato que as coligações partidárias, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006, constituem matéria de índole constitucional, e nessa condição, qualquer medida infensa à liberdade de os partidos políticos estabelecerem o regime de suas coligações eleitorais pode ter sua constitucionalidade questionada.

Não obstante, continua cabendo à legislação ordinária a definição do funcionamento das coligações. Nesse contexto, propomos as seguintes medidas:

- a) Nas coligações em eleições majoritárias, a chapa – titular e vice - deverá ser composta por filiados do mesmo partido.
- b) Nas coligações em eleições proporcionais, a divisão interna dos assentos correspondentes aos eleitos pela coligação deverá respeitar a proporcionalidade de votos obtidos por cada partido dentro da coligação.

Outra matéria que possui relação direta com a questão da fidelidade partidária é a condição submissa dos órgãos partidários regionais constituídos provisoriamente.

É fato que a condição provisória desses órgãos tem possibilitado, em muitos casos, a adoção de medidas pelas cúpulas partidárias sem a observância de princípios democráticos.

Em face do princípio constitucional da autonomia partidária, não é permitido à lei penetrar o espaço reservado ao estatuto partidário e imiscuir-se na disciplina e organização interna dos partidos. No entanto, compete ao Estado o estabelecimento de condições para a disputa das eleições. É nesse espaço que pretendemos atuar, determinando que os órgãos partidários constituídos provisoriamente possam apresentar candidatos, nessa condição, apenas na primeira eleição após sua constituição.

Dessa forma, não haverá qualquer interferência legal no espaço reservado aos estatutos partidários, mas uma disciplina legítima sobre condições de apresentação de candidaturas.

No tocante à técnica legislativa, verificamos imperfeições em diversos projetos, de acordo as regras consignadas na Lei Complementar nº 95/1998. Relacionaremos a seguir apenas as falhas das proposições sem vícios de inconstitucionalidade.

O PL nº 4.589/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final dos dispositivos que pretende alterar. Há, também, equívoco na numeração dos artigos. O Projeto altera o art. 18, da Lei nº 9.096/1995 (*Capítulo IV – Da*

*Filiação Partidária*), para reduzir o prazo de filiação partidária, mas descuida de alterar a Lei nº 9.504/1997 (*Das Convenções para a Escolha de Candidatos*), que, em seu art. 9º, também fixa o prazo de filiação de um ano antes do pleito.

O PL nº 5.172/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final dos dispositivos que pretende alterar. Há, ainda, cláusula de revogação genérica no art. 4º.

O PL nº 5.238/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final do dispositivo que pretende alterar. Não há, também, cláusula de entrada em vigor da lei. O Projeto altera o art. 9º, da Lei nº 9.504/1997 (*Das Convenções para a Escolha de Candidatos*), mas deixa de alterar o art. 18º da Lei nº 9.096/1995 (*Capítulo IV – Da Filiação Partidária*), que também define o prazo de filiação partidária de um ano antes do pleito.

Ante o exposto, votamos:

- a) pela inconstitucionalidade, prejudicados os demais aspectos de análise, dos PLs nº 2.211/2007, nº 2.320/2007, nº 878/2011 e nº 2.058/2011;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos PLs nº 4.589/2009; nº 5.238/2009; nº 6.310/2009; nº 4.635/2009; nº 5.172/2009; nº 610/2011; nº 794/2011; nº 3.698/2012 ; nº 4.338/2012 e nº 5.401/2013; e no mérito, pela aprovação de todos, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2013.

Deputado NAZARENO FONTELES  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### **SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 4.589/2009, Nº 4635/2009, Nº 5.172/2009, Nº 5.238/2009, Nº 6.310/2009, Nº 610/2011, Nº 794/2011, Nº 3.698/2012, Nº 4.338/2012 e Nº 5.401/2013**

Altera o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições para dispor sobre fidelidade partidária e matérias conexas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre fidelidade partidária e matérias conexas.

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com as seguintes redações:

*“Art. 109. ...*

*....*

*§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido não coligado for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.*

*§ 2º (REVOGADO)*

§ 3º Todos os partidos poderão concorrer à distribuição dos lugares, independentemente de sua votação. ...*(NR)*”.

“Art. 109-A. A divisão interna dos lugares obtidos pela coligação entre os partidos que a compõe far-se-á levando-se em conta a proporcionalidade dos votos obtidos por cada partido coligado em relação ao total obtido pela coligação, aplicando-se às eventuais sobras o método das maiores médias, conforme as regras do art. 109.

*Parágrafo único.* O preenchimento dos lugares em cada partido coligado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos”.

Art. 3º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.096, de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18. ....

*Parágrafo único.* Se detentor de mandato eletivo, o candidato deverá estar filiado ao partido político pelo qual disputará a eleição até a data inicial do período de realização das convenções partidárias. *(NR)*”.

“Art. 22. ....

.....

V – filiação a outro partido.

*Parágrafo único.* Havendo coexistência de filiações partidárias, a Justiça Eleitoral determinará:

I – a prevalência da filiação mais recente e o cancelamento das demais;

II – o cancelamento de todas as filiações, no caso de não ser possível a identificação da mais recente. *(NR)*”

“Art. 26. O titular de mandato eletivo que se desligar ou for expulso do partido pelo qual se elegeu terá seu diploma cassado e perderá o mandato, salvo nos seguintes casos:

I – filiação a um novo partido político resultante de incorporação ou fusão do partido a que pertença;

*II - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário registrado na Justiça Eleitoral;*

*III – prática de atos discriminatórios no âmbito interno do partido político em desfavor do ocupante de cargo eletivo, objetivamente provados;*

*IV – filiação a outro partido político visando à disputa de eleições na mesma circunscrição, exclusivamente no período de trinta dias imediatamente anterior ao início do prazo de realização das convenções partidárias. (NR)”.*

*“Art. 26-A. Caberá ao partido político que sofreu a desfiliação requerer à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias da desfiliação partidária, a decretação de perda do mandato do titular do cargo eletivo e a posse do suplente ou do vice, conforme o caso.*

*§ 1º Se o partido político não formular o pedido no prazo legal, pode fazê-lo, em nome próprio, nos quinze dias subsequentes, o primeiro suplente ou o vice.*

*§ 2º O titular do mandato deverá ser citado para oferecer defesa no prazo de quinze dias.*

*§ 3º Julgado procedente o pedido, o Tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao Presidente do órgão legislativo competente para que emposse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de dez dias.*

*§ 4º O julgamento dos processos que versem sobre perda de mandato por infidelidade partidária terão preferência e serão concluídos no prazo de cento e vinte dias”.*

*“Art. 41-A*

*Parágrafo único. Nos casos de mudança de filiação partidária legalmente justificada, nos termos dos incisos I a III, do art. 26, a votação obtida pelo titular do mandato sob cuja legenda tenha sido eleito será atribuída, para efeito de cálculo da parcela do Fundo Partidário, ao partido da nova filiação. (NR)”.*

Art. 4º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 9.504, de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído definitivamente na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.*

*Parágrafo único. Admite-se a apresentação de candidatos por partidos com órgão de direção constituído provisoriamente apenas na primeira eleição após sua constituição. (NR)”*

*“Art. 6º ....*

*§ 3º ...*

*I - na chapa da coligação para eleição majoritária, os candidatos ao cargo de titular e de vice deverão ser, obrigatoriamente, do mesmo partido;*

*... (NR)”*

*“Art. 9º ....*

*§ 1º Se detentor de mandato eletivo, o candidato deverá estar filiado ao partido político pelo qual disputará a eleição até a data inicial do período de realização das convenções partidárias.*

*§ 2º No caso de fusão ou incorporação de partidos, será considerada, para efeito de verificação do atendimento do prazo estabelecido no caput a data de filiação do candidato ao partido de origem. (NR)”*

*“Art. 47. ....*

*....*

*§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:*

*...*

*§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição, ressalvados os casos de mudança de filiação partidária legalmente justificada, nos termos dos incisos I a III, do art. 26 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, nos quais os mandatários serão considerados pertencentes aos partidos da nova filiação.*

..... (NR)”.

Art. 5º Ficam revogados o § 2º do art. 109, e o art. 320 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputado NAZARENO FONTELES  
Relator