

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 5.654, DE 1990 (PLS n.º 302/89)

(Apeços: PLS 1.921/89, 4.431/89, 101/91, 107/91, 2.356/91, 741/95, 195/99, 857/99, 1.580/99, 2.610/00, 2.888/00 e 2.999/00)

Dispõe sobre domicílio eleitoral, filiação partidária, propaganda eleitoral gratuita e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado BISPO RODRIGUES

I - RELATÓRIO

Vem a esta Casa, para a revisão constitucional (CF, art. 65), o Projeto de Lei em epígrafe, aprovado no Senado Federal, onde teve a iniciativa do ilustre Senador JUTAHY MAGALHÃES.

Trata a proposição das seguintes matérias:

a) fixação do prazo de nove meses para o domicílio eleitoral com vistas a candidatura a cargo eletivo, alterando, para tanto, o art. 94, III, da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral);

b) fixação de prazo de seis meses de filiação partidária, para o mesmo fim, mediante a alteração do art. 1º da Lei n.º 7.454, de 30 de dezembro de 1985;

c) disciplina do horário gratuito para a propaganda eleitoral, para as eleições a partir de 1990.

Na justificação, informa o Autor que os novos prazos de domicílio eleitoral e de filiação partidária por ele propostos “se justificam em face da proliferação dos partidos políticos e do novo quadro de coligações e de reaglutinações partidárias que se avizinha”.

E afirma que, “no que diz respeito à participação em programa gratuito de rádio e televisão, farta legislação já existe disciplinando a matéria, mas achamos lógico dispor para eleições futuras, prevendo-se as hipóteses aplicáveis às eleições regionais”.

À proposição sob análise, foram anexados os Projetos de Lei nºs 1.921/89, 101/91, 107/91, 2.356/91, 741/95, 195/99, 857/99, 1.580/99, 2.610/00, 2.880/00 e 2.999/00.

Resumimos, a seguir, o conteúdo dos projetos acima referidos:

- a) **PL N.º 1.921, de 1989** – de autoria do Sr. PAULO ZARUR, dispõe sobre as *condições de elegibilidade* de que trata o § 3º do art. 14 da Constituição;
- b) **PL N.º 4.431, de 1989** – de autoria do Sr. JOSÉ TAVARES, dispõe sobre a transmissão gratuita para difusão do programa dos Partidos Políticos pelas emissoras de rádio e televisão, e determina outras providências;
- c) **PL N.º 101, de 1991** – de autoria da Sra. IRMA PASSONI, estabelece o prazo de um ano de *domicílio eleitoral* para o candidato a cargo eletivo, cominando a suspensão dos direitos políticos, por dois anos, ao candidato que fraudar o domicílio eleitoral e, no caso de ser a fraude comprovada após a eleição do candidato, a *perda do mandato* e a suspensão dos direitos políticos pelo mesmo prazo;
- d) **PL N.º 107, de 1991** – de autoria do Sr. ADYLSO MOTA, estabelece prazo de dois anos de *filiação partidária* e de *domicílio eleitoral*, na circunscrição, para os candidatos a cargos eletivos, e, ainda, a *perda do mandato* para o ocupante de qualquer cargo eletivo

que, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido pelo qual foi eleito;

- e) **PL N.º 2.356, de 1991** – de autoria do Sr. JACKSON PEREIRA, altera a redação do art. 55 do Código Eleitoral, para exigir que a comprovação da residência mínima de três meses no novo domicílio, para efeito de admissão da *transferência do eleitor*, seja feita mediante a exibição de documento idôneo;
- f) **PL N.º 741, DE 1995** – de autoria do Sr. FERNANDO DINIZ, estabelece, com vistas a candidatura a cargo eletivo, a partir de 2002, o prazo de **quatro anos** para *filiação partidária*, contado até antes do prazo máximo para a realização das convenções partidárias destinadas à escolha de candidatos;
- g) **PL N.º 195, de 1999** – de autoria do Sr. EUNÍCIO OLIVEIRA, altera o art. 18 da Lei n.º 9.096, de 1995, ampliando para três anos o prazo de *filiação partidária* para a candidatura a cargo eletivo, além de acrescentar dispositivo que exige dos detentores de mandato eletivo a filiação partidária de, pelo menos três anos antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais;
- h) **PL N.º 857/91** – de autoria do Sr. RONALDO VASCONCELLOS, reduz o prazo de *filiação partidária* para o candidato que concorrer às eleições que se realizarão no ano 2000, estabelecendo que o mesmo prazo se encerrará no dia 31 de dezembro de 1999;
- i) **PL N.º 1.580/99** – de autoria do Sr. CLEMENTINO COELHO, altera a redação do art. 48 da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, aumentando, de dois para dez minutos, o tempo de duração do programa semestral, em cadeia de rádio e televisão, a que têm direito os partidos políticos com menor representatividade, e, ainda, concedendo-lhes o direito a

um total de vinte minutos de inserções com a duração de trinta segundos a um minuto, semestralmente, nos mesmos veículos, nas redes nacionais e nas emissoras estaduais;

- j) **PL N.º 2.610/00** – de autoria do Sr. FREIRE JÚNIOR, dispõe sobre o funcionamento e financiamento dos partidos políticos, regulamenta o § 3º do art. 17 da Constituição Federal, modifica os arts. 18, 38 e 39 da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, acrescenta parágrafo ao art. 23 da mesma Lei e revoga o art. 81 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e o inciso III do art. 38 da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995;
- k) **PL N.º 2.888/00** – de autoria do Sr. JOÃO PAULO, fixa prazo mínimo de filiação partidária de um ano antes da data da eleição, quando se tratar da primeira filiação partidária e para as filiações subsequentes, o prazo mínimo de três anos, com vistas a candidatura a cargo eletivo.
- l) **PL N.º 2.999/00** – de autoria do Sr. RICARDO FERRAÇO, altera o art. 9º da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, modificando o período de filiação partidária para os candidatos a cargo eletivo.

A proposição principal e seus apensos foram distribuídos unicamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, à qual compete pronunciar-se sobre seus aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 32, III, a, do Regimento Interno, e, por se tratar de direito eleitoral, também quanto ao seu mérito, de acordo com a letra e do mesmo dispositivo. Em cumprimento ao disposto no art. 142, III, da Lei Interna, será um só o parecer sobre todas as proposições apensadas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nada a opor, no tocante à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º **5.654**, de 1990 (PLS 302/89) e seus apensos quanto aos seguintes aspectos formais:

- a) competência legislativa da União sobre direito eleitoral (CF, art. 22, I);
- b) iniciativa concorrente (CF, art. 61, *caput*);
- c) veiculação da matéria por meio de *lei ordinária* (CF, arts. 48, *caput*, e 59, III), por não haver reserva de lei complementar.

Sob o aspecto material, nada há, outrossim, a objetar, quanto à constitucionalidade das proposições em estudo, tendo em vista não afrontarem princípios ou normas da Lei Maior, com exceção dos Projetos de Lei de n.ºs **101/91** e **107/91**, que estabelecem, por meio de *lei ordinária*, hipóteses de *perda de mandato*, contrariando, assim, a sistemática da Constituição e, especialmente, seu art. 55, que prevê, em **numerus clausus**, os casos de perda de mandato de Deputados e Senadores. Mesmo em se tratando de perda de mandatos de âmbito estadual ou municipal, a matéria, seguindo o modelo federal, teria que ser versada na Constituição do respectivo Estado ou na Lei Orgânica do Município respectivo. Acresce, ainda, no caso do PL n.º **101/91**, que a perda de mandato prevista é em decorrência de *infidelidade partidária*, o que somente poderia ser admitido em nosso sistema jurídico mediante emenda constitucional, não somente pelos motivos acima expostos, como também porque ofende a inviolabilidade dos congressistas no exercício de seus mandatos (CF, art. 53) e as disposições constitucionais que consideram os Deputados como *representantes do povo* (art. 45, *caput*), e os Senadores como *representantes dos Estados e do Distrito Federal* (art. 46), o que não se coaduna com a pretensão de reduzi-los, com a fidelidade partidária, a meros delegados dos respectivos partidos, a detentores de *mandatos imperativos*. Tal medida subverteria princípios constitucionais, não podendo ser adotada, sob nenhum pretexto, por meio de lei infraconstitucional.

Os projetos de lei em comento atendem aos requisitos de regimentalidade e juridicidade, excetuando-se, quanto a esse último aspecto, o art. 3º do PL n.º **1.921/89**, como assinalado mais adiante. Quanto à técnica

legislativa, não atendem, em sua maioria, às exigências da Lei Complementar n.º 95, de 1998, sobre elaboração das leis, incorrendo, por isso em *ilegalidade* os PLs de n.ºs **5.654/90, 1.921/90, 101/91, 107/91, 2.356/91, 741/95, 1.580/99 e 2.999/00.**

Versam, basicamente, os projetos de lei apensados sobre as seguintes questões: **domicílio eleitoral, transferência de eleitores, filiação e fidelidade partidárias, finanças e contabilidade dos partidos e propaganda eleitoral e partidária.**

À apresentação da maioria das proposições em exame, sobrevieram profundas alterações na legislação eleitoral, como a edição da nova Lei dos Partidos (Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995), que substituiu a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP (Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971), e a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997), diploma este de natureza permanente, que introduziu significativas inovações no tratamento legal dos pleitos eleitorais, inclusive com relação às matérias objeto dos projetos em comento. Por essa razão, vários dos projetos de lei sob análise foram alcançados pela *prejudicialidade regimental*, quer por haverem perdido a oportunidade, quer em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outras deliberações (RICD, art. 164, I e II).

Sobre prazos de *filiação partidária* e de *domicílio eleitoral* com vistas a candidatura a cargo eletivo, de que cogitam os Projetos de Lei n.ºs **5.654/90, 1.921/89, 101/91, 741/95 e 195/99**, vigora o art. 9º da Lei n.º 9.504/97, que fixa ambos em um ano antes do pleito.

Com exceção das duas últimas proposições, apresentadas em 1999, e que cuidam do prazo de *filiação partidária*, as demais estão, portanto, alcançadas pela *prejudicialidade*, pois a elas sobreveio disposição legal diversa da que foi proposta. Prejudicado em face do decurso de tempo está o PL n.º **857/99**, tendo em vista que já ocorreram as eleições de 2000.

Relativamente ao PL n.º **195/99**, entretanto, vale salientar que, a despeito de pretender alterar diploma legal em vigor (a Lei n.º 9.096/95), a lei que resultasse de sua aprovação ofenderia a boa técnica legislativa, incorrendo no vício do *paralelismo legal*: sendo o prazo de filiação partidária para candidatura a cargos eletivos, atualmente tratado no art. 9º da Lei n.º 9.504/97, juntamente com o prazo de domicílio eleitoral, para o mesmo fim, seria necessário um esforço interpretativo, aplicando-se a Lei n.º 9.504/97 para o prazo

de domicílio eleitoral e a Lei n.º 9.096/95, com a nova redação ora proposta, para o prazo de filiação partidária. Desse modo, estar-se-ia a violar o disposto no art. 7º, IV, da Lei Complementar n.º 95/98, disciplinadora da elaboração, redação e alteração das leis, que propugna por não poder ser o mesmo assunto disciplinado por mais de uma lei, “exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”. Assim, pode-se afirmar que o PL n.º **195/99** incorre, também, em *ilegalidade*.

No *mérito*, consideramos razoável a exigência de um ano de filiação partidária para a candidatura a cargo eletivo estabelecida pelo **PL n.º 2.888/00**. Parece-nos demasiada a exigência de três anos de filiação para os eleitores que mudaram de partido, contida no **PL n.º 2.888/00**, ressuscitando disposição do art. 67, § 3º, da Lei n.º 5.672/71, a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, editada no período militar. Para fortalecer os laços partidários e desestimular a mudança de partido, cremos ser bastante, nesse caso, o prazo de dois anos da nova filiação.

A matéria relativa à *propaganda eleitoral gratuita*, no rádio e na televisão, foi inteiramente disciplinada pela Lei n.º 9.504/97 (arts. 44 a 57), inclusive com referência a cada eleição (para Presidente da República, para Deputado Federal, para Deputado Estadual e Distrital, para Senador, para Prefeito e Vice-Prefeito e para Vereador), encontrando-se, portanto, *prejudicados* os **PLs nºs 1.921/89 e 4.431/89**.

O PL N.º **2.356/91**, exige que a comprovação de residência mínima de três meses, no novo domicílio, para efeito de admissão da transferência do eleitor, seja feita mediante a exibição de documento idôneo. Com essa medida, revoga, tacitamente, o art. 8º, III, da Lei n.º 6.996/82, que, inspirada nas idéias do saudoso Ministro HÉLIO BELTRÃO, autor do Programa Nacional de Desburocratização, exige, apenas que a residência seja *declarada, sob as penas da lei, pelo próprio eleitor*. A esse respeito, a Lei n.º 7.115, de 29 de agosto de 1983, dispõe que: “A *declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, e sob as penas da lei, presume-se verdadeira*.” Contrariando essa disposição, o PL n.º **2.356/91** encontra-se, pois, eivado de *ilegalidade*.

A comprovação de algumas *condições de elegibilidade* de que trata o **PL n.º 1.921/89** (art. 2º) vem disciplinada na Lei n.º 9.504/97

(apresentação do título eleitoral – art. 11, § 1º, IV; filiação partidária – arts. 9º e 11, § 1º, II; domicílio eleitoral na circunscrição – arts. 9º e 11, § 1º, V); idade mínima – art. 11, § 2º). Outras condições decorrem diretamente da Constituição: nacionalidade brasileira – art. 14, § 3º, II. Torna-se, assim, despiciendo o estabelecimento das condições de elegibilidade por meio de lei extravagante, não integrante do Código Eleitoral, em virtude de já se encontrar a matéria convenientemente disciplinada naquilo que necessita de legislação integrativa. É descabida, a nosso ver, a definição do crime eleitoral que consistiria na não-observância das condições de elegibilidade previstas na lei projetada (art. 3º), com a exorbitante pena de *reclusão* até cinco anos e pagamento de três a dez dias-multa. O não-atendimento de tais condições acarreta o indeferimento do pedido de registro, não implicando, *ispo facto*, a existência de *crime* a ser apurado e punido. Se comprovada *fraude*, então é que se trataria de enquadramento criminal. Parece-nos, pois, que a proposição, nesse particular, está maculada por *injuridicidade*.

O **PL n.º 1.580/99** vem amenizar flagrante e desproporcional desigualdade de tratamento entre os partidos, no tocante ao acesso ao rádio e à televisão, merecendo, portanto, nossa aprovação quanto ao *mérito*.

Por todo o exposto, nosso voto é no sentido:

a) da *constitucionalidade* dos Projeto de Lei de n.ºs. **5.654/90, 1.921/89, 101/91, 2.356/91, 741/95, 195/99, 1.580/99, 2.610/00, 2.888/00 e 2.990/00;**

b) da *inconstitucionalidade* do Projeto de Lei n.º **107/91;**

c) da *juridicidade* do Projeto de Lei n.º **5.654/90** e dos que lhe estão apensados, com exceção do Projeto de Lei n.º **1.921/89;**

d) da *injuridicidade* do Projeto de Lei n.º **1.921/89;**

e) da *ilegalidade* do Projeto de Lei n.º **5.654/90** e dos que lhe estão apensados, por não atenderem às exigências da Lei Complementar n.º 95/98, com exceção feita ao PL n.º **2.888/00;**

f) da *ilegalidade* do Projeto de Lei n.º **2.356/91**, por contrariar o disposto no art. 1º, *caput*, da Lei n.º 7.115/83;

g) da *prejudicialidade* dos Projetos de Lei nas **5.654/90, 1.921/89, 4.431/89, 101/91, 741/95 e 195/99;**

h) no *mérito, somos pela rejeição* de todos os projetos de lei em questão, o PL n.º 5.654/1990 e demais apensados.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado BISPO RODRIGUES
Relator