

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 7.656,DE 2010

(Apenso: PL nº 5.830, de 2013)

Altera os arts. 18 e 26 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”, para dispor sobre o tempo de filiação partidária para concorrer a cargo eletivo e sobre a perda de mandato para o mandatário que deixar o partido.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ESPERIDIÃO AMIN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal, tem por objetivo fixar o prazo mínimo de filiação partidária a ser cumprido por candidatos em disputa eleitoral. A proposição também estabelece exceções à observância do referido prazo.

Além disso, determina a perda de mandato de titulares que deixarem o partido sob cuja legenda tenham sido eleitos, salvo determinadas exceções.

As exceções à observância do prazo mínimo de filiação partidária e à perda de mandato se verificam nos casos de incorporação ou fusão de partidos, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal.

Em sua justificação, o autor da proposição, Senador Aloizio Mercadante, sustenta que o voto é dado a uma espécie de condomínio formado entre o eleito e o partido, e que a troca de partidos desrespeita a vontade do eleitor e se constitui numa espécie de fraude eleitoral.

À proposição principal foi apensado o Projeto de Lei nº 5.830, de 2013, de autoria do Deputado José Chaves, que altera o art. 18 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para reduzir o tempo mínimo de filiação partidária para disputa de cargos eletivos, de um ano para seis meses antes da data da eleição.

As proposições tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação do duto Plenário.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o exame das proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e também quanto ao mérito, a teor do 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 apreciação 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.

A redação original do texto do Senador Aloizio Mercadante, proposto em 2005, estabelecia tão somente o prazo mínimo de filiação partidária de três anos antes da data das eleições e a perda automática do mandato em caso de desfiliação partidária. O substitutivo aprovado no Senado incorporou ao texto as situações entendidas como justa causa para a desfiliação, assim consideradas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e já transformadas em norma jurídica por meio de Resolução¹.

No tocante à fixação do prazo de filiação partidária em três anos, não há qualquer vício de constitucionalidade a apontar. Trata-se de matéria de reserva legal (CF/88, art. 14, §3º, V), de sorte que é legítima a

¹ Resolução TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007.

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

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 no exercício de um mandato.

Quanto à constitucionalidade do dispositivo que impõe a perda automática do mandato em caso de desfiliação partidária, fazem-se necessárias algumas considerações.

A primeira delas diz respeito à constitucionalidade de tal dispositivo quando estabelecido por lei ordinária, visto que a Constituição Federal (art. 55) não previu expressamente entre as causas de perda de mandato a infidelidade partidária.

Corrente respeitável da doutrina² entende que o rol do art. 55 da Constituição seria taxativo e não admitiria interpretação elástica. Essa corrente afirma que a atual Constituição não incluiu, *de forma intencional*, a desfiliação partidária como causa de perda de mandato e, portanto, não há que se falar em lacuna legal ou omissão involuntária do legislador constituinte.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) entenderam de forma diversa. A tese (do mandato representativo partidário³) abraçada por essas Cortes fundamentou-se em princípios⁴ constitucionais não literais, especialmente ligados ao funcionamento da democracia representativa.

Ocorre que, não obstante se tratar de tema controverso no mundo jurídico-doutrinário, o instituto da fidelidade partidária (associada à perda do mandato) tornou-se uma realidade do processo político atual, sendo inviável qualquer retrocesso. A polêmica teórica resta, pois, superada.

² Por exemplo, Rui Stoco, em sua obra “Legislação Eleitoral Interpretada”, Editora Revista dos Tribunais, 3^a Edição, São Paulo, 2010. p.208.

³ O mandato representativo partidário é visto como resultado da evolução dos mandatos imperativo e representativo oriundos, respectivamente, do ‘Ancien Régime’ e do Estado liberal.

⁴ “(...) A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional. A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovimento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconsequente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais.(...)”. STF, MS 26.604, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgamento em 4-10-2007, Plenário, DJE de 3-10-2008.

O espaço do debate legislativo ordinário ficou, então, restrito à fixação das regras materiais e processuais que devem concretizar o instituto, em especial à definição das situações excepcionais que admitem a infidelidade partidária. São as chamadas justas causas, assim nomeadas pelo TSE. Ora, se tais razões de justificativa couberam em ato normativo infralegal elaborado por juízes, devem, com toda a razão, caber em uma lei formal aprovada pelo Congresso Nacional.

Ademais, registre-se que o Supremo considerou⁵ válidos esses atos normativos até que o Congresso Nacional dispusesse sobre a matéria. Desse modo, entendemos que não há óbices de ordem constitucional formal e material à aprovação desse dispositivo do projeto de lei.

Merece ressalva, no entanto, o fato de a proposição em exame aproveitar apenas um pequeno trecho – o rol das justas causas – da Resolução do TSE nº 22.610, de 2007. Assim, é certo que o projeto de lei em comento não substituirá por inteiro o ato normativo emanado da Justiça Eleitoral.

Com efeito, à exceção da proposta de ampliação do prazo de filiação para três anos – tema sobre o qual nos manifestaremos mais adiante –, não há qualquer outra inovação. Nesse ponto, entendemos que o Congresso Nacional – instância legítima para legislar sobre o tema - deve avançar além da reprodução de termos da Resolução judicial.

Um desses avanços advém da preocupação relativa à efetividade das regras definidoras do instituto. Se a fidelidade partidária é *corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente*, não é razoável que suas regras fiquem sujeitas a manobras políticas que mitiguem sua efetividade.

É inadmissível, pois, a convivência do entendimento do STF – quanto aos efeitos jurídicos da infidelidade – com a prática de atos político-partidários tendentes a esvaziar tais efeitos.

O legislador deve fazer uma escolha: ou admite a fidelidade partidária como um instituto mandamental, a ser observado e exigido por *todos os partidos* compromissados com a consolidação democrática e por

⁵ STF ADI 3999-DF. Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12.11.2008. DJE 17.04.2009. “(...) 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”.

todos aqueles que imprimem seriedade ao exercício da Política; ou aceita um ambiente de desrespeito ao sistema constitucional vigente, em que certas agremiações se utilizam de manobras para acenar com “vantagens competitivas”, tornando a fidelidade partidária um preceito constitucional apenas decorativo.

Nesse contexto, a fim de conferir maior efetividade ao instituto da fidelidade partidária, defendemos que *qualquer partido político com representação no Congresso Nacional* também possa legitimamente representar à Justiça Eleitoral sobre a perda do mandato de quem deixar imotivadamente qualquer agremiação, independentemente de seu interesse imediato na restituição do mandato ao partido que sofreu a deserção.

Pouco importa se o próprio partido, mesmo detendo a titularidade, não pugne por seu mandato junto à Justiça Eleitoral. O que está em jogo são valores maiores que se superpõem ao interesse partidário instantâneo. Referimo-nos ao interesse público na manutenção da ordem legal, constitucional e democrática.

Assim, propomos que além do próprio partido que sofreu a desfiliação imotivada e do Ministério Público eleitoral, possam também formular representações à Justiça Eleitoral quaisquer partidos com representação no Congresso Nacional.

Acreditamos que, nesses termos, evitaremos o esvaziamento de um preceito constitucional e restauraremos a isonomia entre os partidos que legitimamente disputam o poder.

Em relação às justas causas, convém deixar registrado que não consideramos a migração para um novo partido uma justa causa apta a autorizar a manutenção do mandato.

No tocante à juridicidade dos projetos, não há a obstar sua aprovação.

Quanto à técnica legislativa, são necessários reparos no PL principal que vão além de mera reformulação da redação. Faz-se necessária a inclusão de dispositivo que altere o art. 9º da Lei nº 9.504, de 1997, visto que esse diploma legal também trata do prazo de filiação partidária. A melhor técnica legislativa recomenda que apenas um diploma trate de um determinado tema. Isso impõe a necessidade de modificação do citado dispositivo, suprimindo a disciplina da matéria da Lei das Eleições.

Por sua vez, o PL nº 5.830, de 2013, apensado, apresenta pequenos vícios de técnica legislativa, face às regras da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001. Não consta do projeto a cláusula de vigência e o art. 2º traz cláusula genérica de revogação. Em que pese indicá-los, não apresentamos emendas para corrigi-los, uma vez que estamos rejeitando, no mérito, a proposição.

Quanto ao mérito, especialmente no que concerne ao prazo mínimo de três anos de filiação partidária para disputa eleitoral, entendemos tal requisito como excessivo. O prazo de um ano de filiação afigura-nos adequado, de modo a assegurar a existência de vínculo entre o partido e o candidato, e a permitir que este se apresente ao eleitor como legítimo representante da legenda, afastando todo tipo de casuísmo.

Assinale-se que expressivas correntes políticas têm, cada vez mais, pugnado por um prazo de filiação inferior a um ano, normalmente em torno de seis meses. É justamente o caso da proposta veiculada na proposição apensada – o PL nº 5.830, de 2013.

Posto que a redução do prazo mínimo de filiação é a única disposição contida no PL nº 5.830/2013, somos, no mérito, por sua rejeição.

À vista do exposto, votamos:

a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.656, de 2010, principal, nos termos do Substitutivo ora ofertado.

b) pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa, e no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.830, de 2013, apensado.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2013.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.656, DE 2010

Altera os arts. 18 e 26 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o tempo mínimo de filiação partidária exigido para a disputa de cargos eletivos, e sobre a perda de mandato em caso de desfiliação partidária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido de parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 18.

Parágrafo único. Será considerada, para efeito de verificação do atendimento do prazo mínimo de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem do qual tenha se retirado em decorrência de:

I - incorporação ou fusão de partido;

II - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

III - grave discriminação pessoal que tenha tornado impossível a convivência partidária, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”. (NR)

Art. 2º O art. 26 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26. Perderá o mandato, automaticamente, o mandatário que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito, salvo nos seguintes casos:

I - incorporação ou fusão de partido;

II - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

III - grave discriminação pessoal que tenha tornado impossível a convivência partidária, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

§ 1º A perda do mandato por infidelidade partidária sem justa causa será decretada pela Justiça Eleitoral, em ação própria instaurada mediante representação do partido político titular do mandato, ajuizada no prazo de até trinta dias da desfiliação, assegurado amplo direito de defesa.

§ 2º Não sendo ajuizada a representação nos termos do §1º, poderá fazê-lo, em nome próprio, nos trinta dias subsequentes, quem tenha interesse jurídico, o Ministério Público Eleitoral ou qualquer partido com representação no Congresso Nacional". (NR)

Art. 3º O art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de pelo menos um ano antes do pleito, e estar com a filiação partidária deferida pelo partido no prazo previsto na legislação específica.

Parágrafo único. (REVOGADO)

.....". (NR)

Art. 4º Revoga-se o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2013.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator