

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.585, DE 2010

Acrescenta dispositivos à Lei 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 estabelecer regras de fidelidade ao programa do partido.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado RODRIGO PACHECO

I – RELATÓRIO

Trata-se do **Projeto de Lei nº 7.585, de 2010**, de autoria do Senado Federal, que altera a Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) para estabelecer regras de fidelidade ao programa do partido. O autor propõe o acréscimo dos artigos 15-B e 25-A à mencionada lei com o fim de estabelecer que o programa do partido contenha, entre outras disposições:

- a) princípios éticos e de identidade política;

- b) objetivos políticos do partido;
- c) métodos para consecução de objetivos, consoante os princípios declarados; e
- d) posições sobre os grandes temas nacionais em debate.

Além disso, o projeto de lei determina que a alteração do programa partidário ou a sua inobservância sujeitam o partido à perda de quotas mensais de recursos do Fundo Partidário.

A proposta altera, ainda, o artigo 24 da Lei dos Partidos Políticos, acrescentando-lhe um parágrafo único para vedar às agremiações partidárias, em caso de mudança de orientação programática, a punição de seus integrantes que, no exercício de seus respectivos mandatos eletivos, mantenham atuação coerente com as diretrizes sob cuja vigência tenham sido eleitos.

Por fim, propôs-se o acréscimo de parágrafo único ao artigo 26 do mesmo diploma normativo, determinando que o prejudicado, em disputa interna realizada em eleições prévias ou em convenções, em virtude de abuso de poder político, econômico ou de autoridade por parte do partido político em favor de um dos concorrentes, fique desobrigado do compromisso de fidelidade partidária, uma vez reconhecida essa situação pela Justiça Eleitoral, sendo-lhe permitida a mudança de partido sem perda de mandato, caso esteja em exercício.

A proposição em análise tramita em regime de prioridade (artigo 151, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e vem ao exame desta Comissão para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, nos termos dos artigos 139, inciso II, alínea “c” e artigo 54, inciso I, do RICD e, ainda, quanto ao seu mérito, de acordo com o artigo 32, inciso IV, alínea “f”, do mesmo diploma normativo, por tratar de matéria pertinente aos partidos políticos, mandato e representação política. É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição vem ao exame desta Comissão para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, bem como do seu mérito, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “f”, do Regimento Interno da Casa.

É de competência legislativa privativa da União o ato de legislar sobre matéria eleitoral, nos termos do artigo 22, inciso I, combinado com o artigo 61, *caput*, ambos da Constituição Federal. Não há exigência constitucional de que tal matéria seja tratada por lei complementar, o que legitima o legislador a valer-se da via ordinária para sua elaboração.

Quanto ao critério de constitucionalidade material, cabem algumas observações.

Os artigos 1º, 2º e 4º do Projeto de Lei nº 7.585, de 2010, são conformes à Constituição Federal que, em seu artigo 17, § 1º, expressa o princípio da liberdade de organização do partido político, cuja autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, todavia tal liberdade não é absoluta, uma vez que as agremiações devem observar as condições e limitações estabelecidas em lei ou na própria Constituição de 1988, a exemplo do disposto na Lei nº 9.096, de 1995, e nos incisos do art. 17 da Lei Maior.

Nesse sentido, a determinação de inclusão no programa partidário de disposições sobre princípios éticos e de identidade política, de objetivos políticos da agremiação e dos métodos que deverão ser adotados para sua consecução, além de posicionamento sobre os grandes temas nacionais em debate, em nada fere a liberdade de organização dos partidos políticos, tampouco são violados preceitos ou princípios constantes na Lei Maior.

De igual forma, não violam princípios ou regras constitucionais o dispositivo que veda ao partido, em caso de mudança de orientação programática, punir integrantes que mantenham atuação coerente com as diretrizes partidárias sob cuja vigência tenham sido eleitos, bem como aquele

que desobriga da fidelidade partidária o prejudicado por abuso de poder político, econômico ou de autoridade do partido em favor de um dos concorrentes em disputa interna.

Verificamos, entretanto, a **inconstitucionalidade material do disposto no art. 3º do projeto em análise**, haja vista que a imposição de perda de quotas mensais de recursos do Fundo Partidário às agremiações que alterarem seu programa partidário ou descumprirem o que este documento preceitua fere o princípio da liberdade de organização partidária (art. 17, §1º, da CF/88), ao qual nos referimos anteriormente.

De fato, a sociedade e suas demandas estão em constante evolução e cabe aos partidos, como canal de comunicação entre o corpo social e o político, acompanhar essas transformações. Não se revela, portanto, constitucional, tampouco jurídico, dispositivo que enrijeça os programas partidários a ponto de punir as agremiações que promoverem alterações nesse documento.

No que diz respeito à juridicidade dos demais dispositivos do projeto em questão, não há ressalvas a serem feitas, uma vez que inovam no ordenamento jurídico, possuem o atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito.

No que tange à técnica legislativa, observamos, apenas, que deve ser inserido no projeto um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Quanto ao mérito, acreditamos que a iniciativa contribui para o aperfeiçoamento do sistema representativo brasileiro. É sabido que, no Brasil, desde a redemocratização ocorrida na década de 1980, foram criados partidos políticos em profusão, havendo 35 legendas hoje registradas no Tribunal Superior Eleitoral. Essa grande quantidade de agremiações dificulta a identificação, pelo eleitor, dos traços singulares de cada partido, bem como de sua consistência ideológica.

Nesse diapasão, o dispositivo do projeto em análise que obriga os partidos políticos a explicitarem suas diretrizes, por meio da definição de seus princípios éticos, de sua identidade política e de seus objetivos, poderia contribuir para proporcionar mais clareza acerca dos aspectos distintivos de cada agremiação e facilitar ao eleitor reconhecer quais as legendas mais se coadunam com seus posicionamentos políticos.

Entendemos, todavia, que não merece prosperar a determinação de que o programa partidário deve conter disposições sobre os “métodos que o partido adotará para a consecução de seus objetivos”.

Em princípio, considera-se que os métodos utilizados pelas agremiações sejam legítimos, em conformidade com a lei e com o princípio democrático, não havendo necessidade de elevar o tema ao nível normativo, o que poderia mitigar a flexibilidade do tratamento do assunto pelos partidos, além de revelar, sem qualquer benefício prático, estratégias das legendas na busca do poder político.

De igual forma, não acolhemos o dispositivo que estabelece que o programa partidário deverá conter as “posições sobre os grandes temas nacionais em debate”.

São inúmeros os temas de relevância nacional, que perpassam desde o desenvolvimento agrícola e industrial, a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, as mudanças climáticas, a demarcação de terras indígenas, até questões relativas à reforma política e à mudança do sistema eleitoral, ou mesmo ao aborto, à criminalidade e à violência, aos crimes cibernéticos, ao sistema penitenciário, à educação, à saúde, ao transporte dentre outros tópicos e subtópicos.

Essa vasta gama de matérias, conjugada a ausência de um rol determinado de assuntos que devam ser necessariamente abordados no programa partidário, torna a norma indefinida e inócua. Algumas agremiações abordariam alguns temas enquanto outros partidos poderiam tratar de matérias diversas, ao mesmo tempo que assuntos relevantes poderiam simplesmente não ser mencionados.

Adicionalmente, a normatização da posição partidária acerca dos temas de relevância nacional tolheria a agremiação da necessária flexibilidade para acompanhar a evolução da compreensão desses assuntos e acabaria por deixar estaque posicionamentos sobre os quais o partido poderia liberar a bancada para votação, num caso concreto, além de ser impossível que os filiados se identifiquem com todas as inclinações ideológicas da agremiação sobre um leque tão extenso de matérias.

Além disso, implicaria uma maior necessidade de alterações dos programas partidários, tanto para mudanças de posicionamentos quanto para inclusão de novos temas. Por todo o exposto, optamos por não adotar o dispositivo em análise.

Em relação a alteração proposta ao art. 24 da Lei dos Partidos Políticos, julgamos que merece ser acolhido o dispositivo que impede que a agremiação, no caso de mudança de sua orientação programática, puna seus integrantes que, no exercício de mandatos eletivos, mantiverem atuação coerente com as diretrizes sob cuja vigência tenham sido eleitos.

Essa disposição confere segurança jurídica ao filiado que se elegeu sob determinada legenda por identificar-se com os princípios e preceitos estabelecidos no programa da agremiação, não podendo ser penalizado por manter-se fiel ao seu ideário, que coincidia com o do partido quando se candidatou.

Registre-se, ainda, que essa alteração se orienta no mesmo sentido da Lei nº 13.165, de 2015, que incluiu na Lei nº 9.096, de 1995, o art. 22-A, o qual prevê que a mudança substancial do programa partidário é uma das hipóteses de justa causa para desfiliação.

Por fim, afigura-se não apenas razoável como justa a liberação da fidelidade partidária do prejudicado em disputa interna em virtude de manifesto posicionamento do partido a favor do concorrente, por meio de abuso de poder político, econômico ou de autoridade, reconhecido pela Justiça Eleitoral.

Trata-se, no caso, de hipótese de justa causa para desfiliação partidária, de forma que julgamos ser, em termos de técnica legislativa, mais adequada a inserção deste enunciado no bojo do parágrafo único do art. 22-A, incluído na Lei dos Partidos Políticos em 2015, data posterior a apresentação do projeto ora analisado.

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.585, de 2010, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

RODRIGO PACHECO

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.585, DE 2010

Acrescenta dispositivos à Lei 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 estabelecer regras pertinentes ao programa do partido político.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a 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 estabelecer regras pertinentes ao programa do partido político.

Art. 2º O Capítulo III, do Título II, da Lei nº 9.096, de 19 de

setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 15-B O programa do partido deve conter, entre outras, disposições sobre:

I – princípios éticos e de identidade política;

II – objetivos políticos do partido”.

Art. 3º O art. 24 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 24

Parágrafo único. Caso haja mudança de orientação programática, o partido não poderá punir seus integrantes que, no exercício de mandatos eletivos, mantiverem atuação coerente com as diretrizes sob cuja vigência tenham sido eleitos”. (NR)

Art. 4º O parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV:

“Art. 22-A

Parágrafo único.

.....

IV - abuso de poder político, econômico ou de autoridade, por parte do partido político, em favor de um dos concorrentes, em disputa interna realizada em eleições prévias ou em convenções, assim reconhecido pela Justiça Eleitoral, ficando



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

desobrigado da fidelidade partidária apenas o
concorrente prejudicado”. (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado **RODRIGO PACHECO**
Relator