

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.547 DE 2012

Dispõe sobre o registro do estatuto de partido político.

Autor: Lincoln Portela - PR/MG

Relator: Kim Kataguiri - DEM/SP

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do deputado Lincoln Portela - PR/MG - que tem como objetivo alterar as regras de registro partidário, a fim de considerar o requisito constitucional de “caráter nacional” preenchido quando o partido “comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por nove Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Apensado ao PL 4.547/2012, há oito outros projetos de lei, quais sejam:

1. PL 7.026/2013, de autoria da deputada Marina Santanna - PT/GO, que dispõe que a assinatura do eleitor para apoio do partido só é válida se o eleitor não for filiado a nenhum partido e não tiver dado o apoio à criação de outro partido nos últimos doze meses;
2. PL 126/2015, de autoria do deputado Sérgio Vidigal - PDT/ES, que dispõe que o requisito constitucional do caráter nacional será preenchido mediante comprovação de apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, dois por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles;



3. PL 260/2015, de autoria do deputado Lelo Coimbra - PMDB/ES, que considera atendido o requisito constitucional do caráter nacional do partido político quando o partido comprove o apoio de eleitores não filiados a outro partido, correspondente a, pelo menos, três por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por quatorze Estados.
4. PL 640/2015, de autoria do deputado Manoel Junior - PMDB/PB, que considera atendido o requisito constitucional do caráter nacional do partido político quando haja a comprovação de filiação de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles
5. PL 8428/2017, de autoria do deputado João Gualberto - PSDB/BA, que considera que um partido político tem caráter nacional quando comprova o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos nas 5 (cinco) regiões geográficas do país e por um terço ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que tenha votado em cada um deles, sendo que em 5 (cinco) Estados deve superar o quociente eleitoral verificado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. O PL ainda dispõe sobre cancelamento do registro de partidos que não consigam ter tal desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados;
6. PL 1352/2019, de autoria do deputado Nereu Crispim - PSL/RS, que determina o cancelamento pelo TSE de partidos políticos que, no período de cinco anos, não comprovem a inscrição de de 0,05% do eleitorado como filiados;
7. PL 6605/2019, de autoria do deputado Dr. Gonçalo - REPUBLIC/MA, que dispõe que o requisito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos se dá pela comprovação de apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou



mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles

8. PL 3155/2020, de autoria do deputado João Marcelo Souza - MDB/MA, que dispõe que, decretada calamidade pública ou emergência em saúde pública, o prazo de dois anos determinado no § 1º do art. 7º da Lei 9.096 de 1995 fica suspenso.

Os projetos foram remetidos à CCJC, para análise de constitucionalidade e mérito.

Não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta comissão fazer a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito, conforme despacho de 12/11/2012

Começamos pela constitucionalidade. Em uma análise formal, constata-se que o direito eleitoral e civil (que tratam dos partidos políticos) são matéria legislativa cuja competência privativa é da União. Ambas as matérias não estão sob reserva de lei complementar, tampouco têm sua iniciativa reservada a outros órgãos. Formalmente, os PLs são constitucionais, portanto.

A técnica legislativa do PL 4547/2012 e de todos os apensos está conforme o disciplinado na Lei Complementar nº 95 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Todos os PLs têm boa técnica legislativa, portanto.

Em todos os projetos, há juridicidade, porque os requisitos da lei, como abstratividade, generalidade, novidade, imperatividade e coercibilidade estão presentes. Por fim, as propostas estão de acordo com o Regimento da Câmara dos Deputados.

Faço agora uma análise da constitucionalidade material.

O art. 17, I, da Constituição Federal, dispõe que um dos requisitos dos partidos políticos é o seu “caráter nacional”. Este comando constitucional tem dois objetivos:



1. visa impedir o surgimento de partidos regionais, que acabem defendendo interesses muito específicos e fragmentando o país, podendo até mesmo colocar em risco a unidade nacional. Tal quadro foi observado, por exemplo, na República Velha (1891-1930), em que diversos partidos republicanos estaduais criaram um sistema político em que o governo federal dependia do apoio de governadores e líderes políticos locais, favorecendo o surgimento de chefes políticos corruptos e violentos (os “coronéis”, cuja origem está no período colonial);
2. visa se certificar que os partidos têm expressão popular verdadeira, ou seja, são constituídos por número significativo de pessoas com ideologia coesa, que tentam disputar o poder legitimamente através do voto e dentro da lei. Nesse sentido, destaco o entendimento do STF:

A determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como ‘legendas de aluguel’, fraudando a representação, base do regime democrático.

[ADI 5.311, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-3-2020, P, DJE de 6-7-2020.]

A Constituição Federal, porém, não dispõe sobre os requisitos necessários para que um partido político tenha o caráter nacional. O art. 17, I é, portanto, norma constitucional de eficácia contida, na classificação de José Afonso da Silva; afinal, sua aplicabilidade é indireta e mediata, dependendo da lei para surtir efeito.

É preciso termos claro que, quando estamos lidando com normas constitucionais de eficácia contida, não estamos diante de uma situação de total discricionariedade do legislador. Na verdade, o legislador tem duas obrigações básicas: 1) promover a regulamentação legal da norma constitucional em tempo razoável, sob pena de configuração de omissão inconstitucional, ou seja, o legislador não pode escolher se irá ou não regulamentar a Constituição Federal, dando eficácia às suas normas; 2) promover uma regulamentação que seja adequada à norma constitucional, ou seja, que permita que ela surta algum efeito



prático (“eficácia social”). A regulamentação não pode ser tão rígida que impeça que uma norma constitucional seja efetiva.

Dou um exemplo. O enunciado normativo contido no art. 133 da Constituição Federal (“O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”) é norma de eficácia contida. Há uma lei (Lei 8.906 de 1994) que o regulamenta, dando-lhe eficácia. Ora, a lei não poderia ser tão rígida quanto à inviolabilidade do advogado a ponto de criar situações absurdas. Por exemplo, a lei não poderia dar inviolabilidade ao advogado que, numa sessão de julgamento, causasse lesão corporal gravíssima em outro participante. Se isto fosse feito, outra norma constitucional, que é a proteção à vida e à saúde, estaria maculada. Ao mesmo tempo, a norma regulamentadora não poderia dispor que a imunidade do advogado é tão pífia que, na prática, sua existência seria indiferente (por exemplo, dispondo que a imunidade é a mesma que a Constituição Federal confere a todos os cidadãos no exercício do direito de manifestação de pensamento e crítica, pois neste caso, ter ou não ter a imunidade não faria qualquer diferença). A lei teve que achar uma medida justa, que nem sempre é a ideal, mas é a possível e é capaz de dar à norma constitucional efetividade suficiente.

A Lei 9.096 de 1995, que regulamenta os partidos políticos, traz requisitos para que um partido político seja considerado como “de caráter nacional”. Tal regulamentação não pode ser tão árdua a ponto de impedir ou dificultar sobremaneira o surgimento de novos partidos políticos, nem tão transigente a ponto de permitir que um apoio ínfimo de eleitores espalhados pelo território nacional configure o “caráter nacional”, sob pena de acabar sabotando o comando constitucional.

A doutrina de direito constitucional costuma tratar da regra da proporcionalidade, que permite saber se uma regulamentação é constitucionalmente suficiente, ou se, por rigidez ou brandura, acaba sendo inconstitucional. Para que haja proporcionalidade, é necessário que haja estes três requisitos:

- a) adequação: o ato administrativo deve ser capaz de atingir os objetivos pretendidos;
- b) necessidade: o ato deve ser o de menor restrição aos direitos individuais dentre os possíveis;



- c) proporcionalidade em sentido estrito: deve haver uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

Diante destes critérios, analiso a constitucionalidade material dos projetos de lei.

Entendo que um dos PLs apensados - PL 8428/2017 - é materialmente inconstitucional.

O PL 8428/2017, ao dispor sobre o cancelamento de partido existente sem se referir a prévio processo legal, o projeto afronta o art. 5º, XIX da Constituição Federal (“as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado”). Assim afirmo porque os partidos políticos, apesar de serem tipos de pessoa jurídica de direito privado distintas das associações propriamente ditas (basta ler o art. 44 do Código Civil para chegar a tal conclusão) têm natureza associativa, pois são formados pela união de pessoas sem fins lucrativos. O vocábulo “associação”, quando usado no art. 5º da Constituição Federal, deve ser entendido de forma mais ampla do que a concepção civilista. Com efeito, qualquer união de pessoas para fins lícitos é considerada “associação” para a Constituição Federal, inclusive um partido político (que, repita-se, não é “associação no sentido estrito do termo, usado no Código Civil). Como se sabe, a interpretação constitucional é diferente da legal; um dos cânones da hermenêutica constitucional é o princípio da coloquialidade, que dispõe que o texto deve ser interpretado de forma mais coloquial do que o texto legal.

Ademais, acredito que exigir que, a cada eleição, o partido comprove novamente os requisitos para sua existência sob pena de dissolução acabaria por ferir o direito adquirido dos seus membros e ato jurídico perfeito, ferindo o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. No momento em que o partido consegue os requisitos para seu funcionamento e tem sua regularidade atestada pelo TSE, há um ato jurídico - que permite que o partido funcione regularmente - e um direito adquirido, que dá aos seus membros o direito de se agregar em torno do partido. Se, por conta de uma eleição malsucedida, o partido pudesse ter seu registro cancelado, o ato que autorizou sua criação teria uma natureza perenemente precária, o que atentaria contra a segurança jurídica.

Os demais PLs são constitucionais.

Passo à análise do mérito.



Todos os PLs buscam solidificar o requisito de “caráter nacional” que consta da Constituição Federal. Nesse sentido, os PLs são meritórios. Ocorre que as soluções dadas pelos diferentes PLs são contraditórias e, obviamente, não podem ser adotadas simultaneamente, sob pena de geração de antinomia. Assim, é preciso optar por uma solução, construída através do consenso político.

Desde já, esclareço que não há uma solução ideal para o dilema do que configura “caráter nacional”. É necessário que o legislador ache uma fórmula que seja proporcional e funcional. Tal fórmula pode ser revista periodicamente.

Analizando os PLs, noto que o prazo de dois anos dado pela lei atual para a apresentação de assinaturas de eleitores em diversos pontos do território nacional é exíguo. Buscar assinaturas de um grande número de eleitores espalhados pelo território nacional, tendo que informar dados relativos ao alistamento eleitoral (que não são dados que, em geral, as pessoas sabem sem fazer prévia consulta ao título de eleitor), não é tarefa simples. Ainda, alguns eleitores relutam em apoiar a criação de novo partido político, por entenderem que o apoio significa filiação, requerendo um prévio trabalho de esclarecimento.

Em compensação, dilatar o prazo pode ter o efeito adverso de criar insegurança jurídica e tirar legitimidade dos novos partidos, enfraquecendo o requisito de “caráter nacional”.

Diante disto, acredito que o melhor é adotar uma solução intermediária, que seja mais proporcional: manter o atual prazo de dois anos mas, ao mesmo tempo, permitir que ele seja prorrogado por igual período, por uma única vez, caso o partido tenha conseguido coletar a metade das assinaturas necessárias.

Ainda, acredito que o atual requerimento que consta do art. 7º, §1º da Lei 9.096, que determina que haja o “apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos”, é demasiadamente rígido. O número de eleitores em um país como o Brasil é demasiado grande. Proponho uma mudança de 0,5% para 0,2%, sem alterar os requisitos de distribuição geográfica dos eleitores.

Por fim, entendo que é necessário modernizar o sistema de coleta de assinaturas a fim de permitir que elas sejam coletadas digitalmente. O TSE já dispõe de tecnologias para permitir a coleta digital. Cito, como exemplo, a tecnologia



“e-título”, pelo qual o eleitor já consegue justificar o voto de maneira remota. Isto facilitará a coleta e a aferição da veracidade das assinaturas.

Ante o exposto, voto pela inconstitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL 8428/2017, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL 4.547/2012 e dos apensos PL 126/2015; PL 7.026/2013; PL 260/2015; PL 640/2015; PL 1352/2019; PL 6605/2019 e PL 3155/2020, na forma do substitutivo anexo.

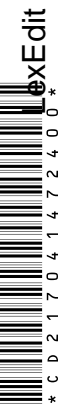
Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217041472400>



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Substitutivo ao Projeto de Lei nº PL 4.547/2012 e dos apensos PL 7.026/2013; PL 126/2015; PL 260/2015; PL 640/2015; PL 1352/2019; PL 6605/2019; PL 3155/2020

Altera a Lei 9.096 de 1995, a fim de dispor sobre o caráter nacional dos partidos políticos

Art. 1º. O §1º do art. 7º da Lei 9.096 de 1995 passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 7º.....

§1º. Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,2% (dois décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.”

Art. 2º. O art. 7º da Lei 9.096 de 1995 passa a vigor acrescido dos seguinte §§1º-A e 4º:

“Art. 7º.

§1º.....



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217041472400>



§1º-A. Se, ao final do prazo de dois anos, o partido tiver obtido metade dos apoios necessários, poderá requerer, por uma única vez, a prorrogação do prazo, por igual período.

§2º

§3º

§4º. As assinaturas de apoio dos eleitores poderão ser coletadas digitalmente, sempre de forma gratuita, devendo a Justiça Eleitoral desenvolver aplicativo eletrônico que permita a coleta remota e a aferição dos dados dos eleitores que deram o apoio e da autenticidade da assinatura.”

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação.

Deputado KIM KATAGUIRI

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217041472400>

