

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI 7.585, DE 2010

Acrescenta dispositivos à Lei N° 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: Senador CRISTOVAM BUARQUE

Relator: Deputado FELIPE RIGONI

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Senador Cristovam Buarque, a fim de dispor sobre o programa de partido, vedação a punição de integrantes que mantiverem atuação coesa com as diretrizes que foram eleitos na hipótese de mudança de orientação programática, perda de quotas mensais do Fundo Partidário em decorrência de alteração do programa ou inobservância e hipótese de justa causa para mudança partidária.

Elenca o autor que a fidelidade partidária, em que pese seja relevante disposição, deve perceber relação de dupla troca, de modo que o partido possua fidelidade ao eleitor. Ainda, expõe preocupação no sentido de que os programas partidários devem ser publicizados, a fim de orientar a atuação parlamentar e referenciar o eleitor e tornando claro “os termos do contrato político que é celebrado por meio do voto”.

A proposição em epígrafe tramita em regime de prioridade e vem ao exame desta Comissão para análise de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito. No prazo regimental não foram apresentadas emendas. É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR



Cabe a esta comissão manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e mérito da proposição. Quanto à constitucionalidade, não se observa qualquer óbice. A competência para legislar sobre direito eleitoral é privativa da União e cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a questão. A matéria pode ser veiculada por iniciativa parlamentar e estão presentes também os elementos que configuram a juridicidade do projeto, como a generalidade, abstração, coercibilidade e inovação ao ordenamento jurídico. A técnica legislativa não merece reparos. Ao mérito.

A proposição em questão nasceu no Senado Federal em contexto de discussão das organizações partidárias. Expôs, o autor do projeto, preocupação no sentido de que os partidos não refletem o clamor popular e a evolução política da sociedade, de modo que as agremiações não são fiéis aos compromissos assumidos perante o povo e ao estatuto partidário. Como destrincha o autor da proposta¹:

“É mais importante a fidelidade conjunta de mandatários e partidos ao eleitor, ao povo, cuja soberania alicerça toda nossa ordem constitucional. Diante dessa constatação, é preciso avançar. De nada adianta a fidelidade aos partidos se estes não forem também fiéis a si mesmos, à sua identidade e, antes, aos compromissos que assumem perante seus eleitores. Por essa razão, é inescapável constatar que os programas partidários devem ser mais do que documentos de arquivo.”

É sabido que, no modelo constitucional brasileiro, detém os partidos políticos prerrogativas de canalização das correntes políticas, de tal forma que a norma máxima exarou o postulado fundamental da autonomia partidária, contido no art. 17, § 1º da CFRB/88. Reforça tal ideia de alavancar a representação através de partido político a filiação partidária como condição de elegibilidade, acesso a recursos públicos e direito de antena, por exemplo.

Extraí-se, ainda, da sistemática eleitoral vigente, a impossibilidade de candidaturas avulsas, sendo estas aquelas sem filiação partidária ou sem escolha em convenção. Notória, portanto, a escolha do legislador e do constituinte pela representação política por meio de agremiações partidárias regularmente

¹Projeto de Lei Nº 622, de 2007, p.3. Senado Federal.



constituídas. Ocorre que, como se mencionou, os representados não logram conexão aos respectivos representantes, vezes por carência de acompanhamento da atividade parlamentar, vezes por falta de mecanismos que exijam maior publicização de atos partidários.

Significa que os representantes são eleitos sob certo programa ou estatuto partidário, em compromisso de boa-fé com o eleitor, que se viu representado pelas possíveis ações e ideias daquele que se dispôs ao pleito eleitoral. Contudo, eventualmente, o partido – que, na proporcional, efetivamente recebe os votos - e o representante descolam-se do programa sob o qual se elegeram e perpetuam ações diametralmente contrárias às declaradas nas campanhas.

Tais questões ocorrem sem qualquer ônus ao partido político. É dizer que os partidos podem perceber extensa permeabilidade em acordos políticos sem se aterem às diretrizes que se elegeram, desprivilegiando, inclusive, os membros que cumprem o compromisso firmado com o eleitor. No exame da proposta em tela, constata-se que o autor foi feliz em estabelecer mecanismos para endereçar a questão, quais sejam: programa partidário que contenha princípios de identidade política e objetivos do partido e os métodos para alcançá-los (i); impossibilidade de adoção de sanções aos integrantes fiéis às diretrizes sob as quais se elegeram (ii); alteração do programa ou inobservância acarreta perdas de recursos do Fundo Partidário (iii) e; abuso de poder do partido em favor de concorrente em pleito interno desobriga da fidelidade o prejudicado (iv).

Entende-se que as disposições podem ser melhoradas, nos termos que se segue. Primordialmente, o programa partidário já está enriquecido pelo projeto, contudo, este deve conter, ainda, agenda legislativa ou prioritária de proposições, pois, nada adiantar manifestar-se tacitamente a favor de matérias sem dispor dos meios para efetivação. Além disso, deve-se suprimir a necessidade de emitir “posições sobre os grandes temas nacionais em debate”, já que não há definição jurídica de “grande tema nacional em debate”, o que fulmina o cumprimento de requisito da juridicidade, qual seja, a efetiva inovação no ordenamento jurídico.

Concordamos, também, com o último relator da matéria, ao alegar inconstitucionalidade material na parte do projeto que sujeita à perda de quotas mensais do Fundo Partidário a alteração do programa partidário ou seu



descumprimento, por fulminar o princípio da liberdade de organização partidária². Ainda, o programa deve ser divulgado até a data de início da legislatura federal, dia 1º de fevereiro. Assim, poderão os recém-eleitos trabalhar na construção do programa partidário, que vinculará a atuação parlamentar ao longo das sessões legislativas.

Prosseguindo, no sentido da subordinação parlamentar aos programas partidários e ao estatuto, repetimos a disposição do projeto original para que os partidos se abstenham de utilizar sanções ou medidas disciplinares – na hipótese de discordância de orientações na casa legislativa - contra parlamentares que se mantiverem hígidos com o compromisso firmado com o eleitor. Tal disposição traduz a boa-fé objetiva entre parlamentar e eleitor e veda a captura partidária pelos dirigentes sob a justificativa de “fidelidade partidária”³, que é, em verdade, instrumento recíproco entre partido e parlamentar.

Além disso, pretendemos positivar, na lei, entendimento do Tribunal Superior Eleitoral quanto à assunção de cartas de independência ou compromisso entre o parlamentar participante de agremiação cívica e o partido político, sob o entendimento de que as cartas-compromisso traduzem pretensão de respeito e crescimento mútuo entre movimento cívico e partido político, de modo que reflete o cumprimento do princípio da expectativa e da boa-fé objetiva quanto ao cumprimento dos termos da carta pelo partido político⁴.

Ademais, inclui-se como “justa causa” o abuso de poder pelo partido político a certo concorrente em pleito interno, de modo que o prejudicado restaria desobrigado à fidelidade partidária. Como se aduz, o pretendido é coibir a partidocracia e a captura dos processos decisórios internos do partido por dirigentes específicos.

² “(...) 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.” (...) Parecer do Relator nº 3 CCJC.

³ “(...)3. A fidelidade partidária se constrói com respeito às democracias internas, com a formação de consenso para preservar a unidade partidária, sendo inadmissível o caciquismo, o despotismo, a perseguição às minorias partidárias, situações rechaçadas pelo sistema político-eleitoral brasileiro.” (...) PET Nº 060064336, TSE.

⁴ Petição nº 060064166, TSE; Petição nº 060063729, TSE.



Como já demonstrado na produção acadêmica⁵, nos altos escalões partidários, que influem nas estruturas de poder, a corrupção se alastra naquelas agremiações em que se percebe pouca conexão entre povo e representantes.

É incontestável, portanto, a necessidade de intervenção legislativa para dispor dos meios adequados acompanhamento das atividades parlamentares e partidárias, além de atrair ônus aos partidos no sentido destes disporem, em programa, as propostas e os meios para efetivá-las. Assim, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei N° 7.585, de 2010 e, no mérito, pela aprovação do PL 7.585/2019, na forma do substitutivo em anexo.

Deputado FELIPE RIGONI

RELATOR

⁵ [Da democracia à partidocracia](#): reflexos no crescimento da corrupção. Emerson Garcia. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro n° 76, abr/jun. 2020.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.585, DE 2010

(Do Sr. Cristovam Buarque)

Acresce dispositivos à Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a fim de dispor sobre o programa do partido político e dá outras disposições.

O Congresso Nacional decreta

Art. 1º Esta lei acresce dispositivos à Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a fim de dispor sobre programa do partido político e dá outras disposições.

Art. 2º A Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15-B. O programa partidário, a ser divulgado até a data de início da legislatura federal, conterá, dentre outras disposições:

I – princípios éticos e de identidade política;

II – objetivos políticos do partido; e

III – métodos que o partido adotará para a consecução dos objetivos políticos, inclusive por meio da divulgação de agenda legislativa ou agenda prioritária de propostas.”

“Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelo órgão de direção partidários, na forma do estatuto e do programa partidário.

§ 1º Na hipótese de mudança de orientação na Casa Legislativa, em desconformidade ao programa partidário divulgado, é vedada, ao partido político, a adoção de sanções disciplinares partidárias ou desligamento temporário das funções na Casa Legislativa ao filiados que, no exercício de



mandatos eletivos, mantiverem atuação coerente com as diretrizes sob cuja vigência tenham sido eleitos.

§ 2º Desobriga a subordinação e fidelidade partidária a pactuação de instrumentos de independência ou compromisso entre filiados membros de agremiações cívicas e o partido político, desde que reconhecida, no instrumento, a autonomia da ação do filiado no exercício de mandato eletivo.”

“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 pleito interno realizado em eleições prévias ou em convenções, ficando desobrigado da fidelidade partidária apenas o concorrente prejudicado”. (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022

Deputado FELIPE RIGONI

Relator

