



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2005, *que altera a redação da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a qual dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2005, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, modifica as regras de fidelidade partidária, mediante duas alterações na Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre partidos políticos. Nova redação do art. 18 exige que o eleitor, para concorrer a cargo eletivo, esteja filiado ao respectivo partido político pelo menos três anos antes da data fixada para as eleições majoritárias e proporcionais. Alteração no art. 26 determina a perda automática do mandato, na respectiva Casa Legislativa, do parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, esta Comissão examina, em decisão terminativa, a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade, a técnica legislativa e o mérito da proposição.

Conforme dispõe o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral. A matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, em conformidade com o *caput* do art. 48. De igual modo, o projeto não fere princípios fundamentais e atende à Constituição Federal quanto à espécie do processo legislativo para tratar do assunto – lei ordinária. Estão presentes também os elementos que configuram a juridicidade do projeto, como a generalidade, a coercitividade e a inovação.

Quanto à perda de mandato, pode-se discutir a constitucionalidade do projeto, pois a Constituição Federal, além de não determinar a perda de mandato por infidelidade partidária, proíbe totalmente essa punição, quando veda, no art. 15, a cassação dos direitos políticos, e estabelece que sua perda ou suspensão só ocorrerá nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Como se verá a seguir, decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria indicam uma relativização do disposto no art. 15 da Constituição, o que pode afastar o vício da inconstitucionalidade. Na verdade, não se estaria propondo a cassação do mandato, mas o seu retorno ao partido, no caso de infidelidade partidária. A medida se fundamenta no inciso V do art. 14 da Constituição, que exige a filiação partidária como condição de elegibilidade.

O autor afirma, na justificção, que o quadro partidário frouxo e inconsistente, com número excessivo de agremiações políticas, dificulta a governabilidade e confunde o eleitor. Acrescenta que a inconsistência desse quadro partidário é acirrada pela facilidade com que os parlamentares trocam de partido ao longo do seu mandato e pelo tempo reduzido de filiação partidária exigido atualmente. Afirma ainda que o troca-troca partidário, que

desrespeita a vontade do eleitor, acaba por representar uma espécie de fraude eleitoral. Assim, ao propor o aumento do prazo para filiação e a perda de mandato para o mandatário que deixar o partido, o autor objetiva contribuir para o fortalecimento do quadro partidário brasileiro.

O projeto é relevante e necessário. Com efeito, o Congresso Nacional precisa definir, com urgência, regras mais rigorosas para impedir as constantes mudanças de agremiação partidária, que se mantém em flagrante desrespeito à vontade e à confiança do eleitor. Ademais, como vem acontecendo com frequência cada vez maior nos anos recentes, o Poder Judiciário tem antecipado, em decisões sobre a matéria, posição que deveria ser do Legislativo.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao responder a consulta formulada pelo então Partido da Frente Liberal (hoje Democratas), sobre a aplicação do princípio da fidelidade partidária, decidiu, em 2007, que o partido é detentor do mandato e, nessa condição, pode solicitar à Justiça Eleitoral a decretação da perda do cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa e definiu como justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal. Também estabeleceu regras e procedimentos (inclusive processo judicial) para perda de mandato por infidelidade partidária. (Resolução n° 22.610/2007, do TSE, publicada em 25 de outubro de 2007 e republicada por determinação do art. 2° da Resolução n.º 22.733, de 11 de março de 2008). Determinou-se, assim, que deputados federais, estaduais e vereadores que mudaram de partido depois de 27 de março de 2007, sem justa causa, devem devolver seus mandatos para os partidos pelos quais foram eleitos. A regra se aplica para senadores que mudaram de partido depois de 16 de outubro de 2007, sem motivo justificado.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3999 – DF decidiu, por maioria, em 12 de novembro de 2008, pela constitucionalidade da Resolução n° 22.610/2007 do TSE, ou seja, manteve o poder normativo do TSE, mesmo que o tenha reconhecido e declarado como excepcional, ante a ausência de norma emanada pelo Congresso Nacional. O Relator da matéria, ministro Joaquim Barbosa, ressaltou, em seu voto, que “a atividade normativa do TSE recebe seu amparo da extraordinária circunstância de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência no cargo eletivo e a ausência expressa de mecanismo para assegurá-lo.” E considera

válidas as resoluções adotadas pelo TSE, até que o Congresso Nacional disponha sobre a matéria.

Portanto, o Congresso Nacional não pode mais se esquivar de apresentar regras permanentes para dar um tratamento a essa questão, de crucial importância para os partidos, para o processo político e, principalmente, para a prática da democracia. O PLS nº 289, de 2005, reúne condições de cumprir essa função, mediante alterações sugeridas em substitutivo, de modo a prever os casos de partidos extintos ou novos partidos, e de perseguição política que torne impossível a permanência na agremiação partidária.

Registre-se, finalmente, que o PLS nº 289, de 2005, está elaborado em boa técnica legislativa, segundo determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

III – VOTO

À vista do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2005, nos termos do seguinte substitutivo.

EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO)

ao

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 289, DE 2005

Altera a redação da 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido político pelo menos três anos antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais.

Parágrafo único. Não será observado o prazo referido no *caput* em relação ao eleitor que tiver mudado de partido em decorrência de incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal que tornou impossível a convivência partidária, assim reconhecido pela Justiça Eleitoral. (NR)

.....

Art. 26. Perde o mandato automaticamente o mandatário que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito, salvo nos casos de incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal que torne impossível a convivência partidária. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 2 de junho de 2010

Senador VALDIR RAUPP, Presidente em exercício

Senador DEMÓSTENES TORRES, Relator