



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 971, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 289, de 2005, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, 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.

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 289, DE 2005 (SUBSTITUTIVO)**

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.

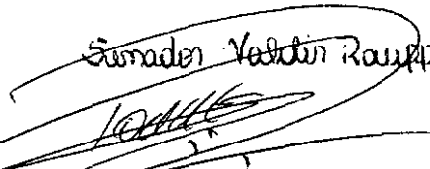
*Parágrafo único.* Não será observado o prazo referido no *caput* em relação ao eleitor que tiver mudado de partido em decorrência de incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal que tornou impossível 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, 21 de junho de 2010.

 Sumadel Valdir Raupp, Presidente em exercício

, Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 289 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 0210612010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Senador Valdir Raupp</u>	
RELATOR: <b>Senador DEMÓSTENES TORRES</b>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
SERYS SLHESARENKO <u>[assinatura]</u>	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE <u>[assinatura]</u>	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLYC <u>[assinatura]</u>	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES <u>[assinatura]</u>	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI <u>[assinatura]</u>	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA <u>[assinatura]</u>	6. MARINA SILVA (PV)
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON <u>[assinatura]</u>	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA <u>[assinatura]</u>	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES <u>[assinatura]</u>	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR <u>[assinatura]</u>
FRANCISCO DORNELLES <u>[assinatura]</u>	4. HÉLIO COSTA <u>[assinatura]</u>
VALTER PEREIRA <u>[assinatura]</u>	5. VALDIR RAUPP <u>[assinatura]</u>
EDISON LOBÃO <u>[assinatura]</u>	6. NEUTO DE CONTO <u>[assinatura]</u>
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU <u>[assinatura]</u>	1. EFRAÍM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES <u>[assinatura]</u>	2. ADELMIRO SANTANA
JAYME CAMPOS <u>[assinatura]</u>	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL <u>[assinatura]</u>	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR <u>[assinatura]</u>	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS <u>[assinatura]</u>	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS <u>[assinatura]</u>	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA <u>[assinatura]</u>	8. ARTHUR VIRGÍLIO <u>[assinatura]</u>
TASSO JEREISSATI <u>[assinatura]</u>	9. FLEXA RIBEIRO <u>[assinatura]</u>
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA <u>[assinatura]</u>	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS <u>[assinatura]</u>	1. PATRÍCIA SABOYA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

O *Comenda. n.º 1.008 (Substit. Titulo)*  
**PROPOSIÇÃO: PLS Nº 289, DE 2005**

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SERYS S HESSARENKO	X				1 - RENATO CASAGRANDE				
ALDIZIO MERCADANTE					2 - AUGUSTO BOTELHO				
EDUARDO SUPLICY					3 - MARCELO CRIVELLA				
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4 - INACIO ARRUDA				
IDELI SALVATTI					5 - CÉSAR BORGES				
TIÃO VIANA					6 - MARINA SILVA (PV)				
TITULARES - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON	X				1 - ROMERO JUCA				
ALMEIDA LIMA					2 - RENAN CALHEIROS				
GILVAM BORGES					3 - GERALDO MESQUITA JUNIOR	X			
FRANCISCO DORNELLES					4 - HÉLIO COSTA				
VALTER PEREIRA	X				5 - VALDIR RAUPP <i>Raupp</i>				
EDISON LOBÃO					6 - NEUTO DE CONTO				
TITULARES - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU	X				1 - EFRAIM MORAIS				
DEMÓSTENES TORRES <i>Demóstenes</i>	X				2 - ADELMIR SANTANA				
JAYME CAMPOS					3 - RAIMUNDO COLOMBO				
MARCO MACIEL					4 - JOSÉ AGRIPINO				
ANTONIO CARLOS JUNIOR	X				5 - ELISEU RESENDE				
ALVARO DIAS	X				6 - EDUARDO AZEREDO				
JARBAS VASCONCELOS					7 - MARCONI PERILLO	X			
LÚCIA VÂNIA	X				8 - ARTHUR VIRGILIO				
TASSO JEREISSATI					9 - FLEXA RIBEIRO	X			
TITULAR - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ROMEU TUMA	X				1 - GIM ARGELLO				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
OSMAR DIAS					1 - PATRICIA SABOYA				

TOTAL: 14 SIM: 13 NÃO: — ABSTENÇÃO: — AUTOR: — PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 02/10/2010

Senador



Presidente em exercício

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)  
 U:\CCJ\2009\Reuniao\Votacao nominal.doc (atualizado em 27/05/2010).

**SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**TEXTO FINAL**

**Do PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 289, DE 2005  
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

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:

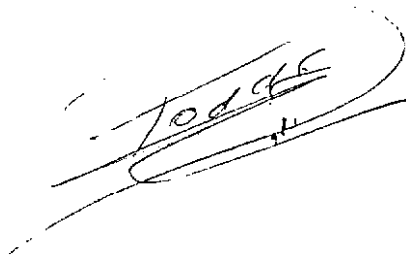
“Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido político pelo menos três anos antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais.

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, 9 de junho de 2010.



, Presidente

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

.....

V - a filiação partidária;

.....

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

.....

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

.....  
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

.....  
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....  
**LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....  
**LEI COMPLEMENTAR Nº 107, DE 26 DE ABRIL DE 2001**

Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Ofício nº 144/10-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 9 de junho de 2010.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, combinado com o art. 284, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão, em turno suplementar, adotou definitivamente o **Substitutivo** do Senador Demóstenes Torres ao 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", de autoria do Senador Aloizio Mercadante.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

  
Senador **DEMÓSTENES TORRES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Publicado no DSF, de 1º/07/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:13669/2010