

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.211, DE 2007

(Aposos os Projetos de Lei nº 2.320, de 2007; nº 4.635, de 2009; nº 4.589, de 2009; nº 5.172, de 2009; nº 5.238, de 2009; nº 6.310, de 2009)

Dispõe sobre a perda do mandato parlamentar em casos de desfiliação ou infidelidade partidária.

**Autor:** Deputado ROGÉRIO LISBOA

**Relator:** Deputado GERSON PERES

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Rogério Lisboa, tem por objetivo disciplinar a perda de mandato parlamentar em casos de desfiliação partidária, mediante alteração da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A proposição admite a mudança de filiação partidária a qualquer tempo e sem ônus da perda do mandato para os titulares que tenham obtido votação individual suficiente para atingir o quociente eleitoral nas eleições proporcionais.

Para os titulares de mandatos eletivos que não tenham atingido o quociente eleitoral, a proposição prevê a perda do mandato em duas situações:

- a) alteração de filiação partidária.
- b) votação divergente de sua liderança em mais de 50% de seus votos ao longo de doze meses consecutivos.

Os demais dispositivos da proposição fazem-nos supor a pretensão de alteração do prazo de filiação partidária do candidato e do prazo de domicílio eleitoral na respectiva circunscrição. Contudo, evidentes equívocos na redação do Projeto de Lei (arts. 2º e 3º) mantiveram os mesmos prazos atualmente previstos nos arts. 18, da Lei nº 9.096/1995 e 9º da Lei nº 9.504/1997.

Possivelmente, em face de tais equívocos, o ilustre autor apresentou um segundo Projeto de Lei – PL nº 2.320, de 2007, apenso à proposição principal, no qual manteve as propostas concernentes à perda de mandato em decorrência de desfiliação partidária, e retificou o prazo de filiação e de domicílio eleitoral para seis meses anteriores ao pleito.

Em sua justificação, o Deputado Rogério Lisboa afirma que a decisão do STF acerca da fidelidade partidária representa um divisor de águas nas relações entre políticos e partidos no Brasil. Argumenta que o futuro da democracia em nosso País passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, sendo essa a única forma de inverter a lógica personalista das negociações e práticas que permeiam nosso sistema político, que alimentam a corrupção e a ineficiência do Estado, e que desacreditam a atividade política.

O autor, no entanto, acredita que os parlamentares eleitos com quantidade de votos individuais superior ao quociente eleitoral deveriam ter um tratamento diferenciado na questão da fidelidade partidária. Entende, assim, que não se deve exigir qualquer submissão desses parlamentares às estruturas partidárias. Quanto aos demais, deve-se exigir fidelidade total, inclusive quanto à obediência à orientação da liderança da bancada.

No tocante ao prazo de filiação, o autor considera que esse mecanismo será útil como alternativa de saída dos políticos que sofram sistemáticos prejuízos em face de decisões das cúpulas partidárias. Assim, a redução dos prazos de filiação representaria um importante fator de prevenção contra o que nomeou “caciquismo” partidário.

Outras cinco proposições encontram-se apensadas tanto à proposição principal quanto ao PL nº 2.320, de 2007. São elas:

a) PL nº 4.635, de 2007, do Poder Executivo, que altera as Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, para dispor sobre fidelidade partidária. Em síntese, a proposição estabelece condições em que a mudança de partido não

acarretaria perda do mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido pelo qual tenha sido eleito. São as condições:

- i) se o partido político realizou mudanças essenciais ou descumpriu o programa ou estatuto partidário registrados na Justiça Eleitoral;
- ii) prática de atos de perseguição interna do partido político em desfavor do ocupante do cargo eletivo;
- iii) filiação visando concorrer à eleição na mesma circunscrição, exclusivamente no período de 10 de maio do ano eleitoral até o início do prazo da realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos.

Na Exposição de Motivos anexa ao Projeto de Lei encaminhado Pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, o Ministro de Estado da Justiça respeita a interpretação da Constituição Federal no sentido de que o mandato pertence aos partidos políticos, mas entende que se faz necessário regulamentar situações excepcionais.

Nesse contexto, o Ministro defende a abertura de uma “janela” de um mês – anterior ao prazo inicial (10 de junho) da realização das convenções partidárias – para as trocas de partido daqueles que pretendem concorrer a novas eleições por outra agremiação política. A “janela” ocorreria, portanto, entre 10 de maio e 10 de junho.

Para os detentores de mandato eletivo, o Ministro da Justiça defende a extensão do prazo de filiação até a data limite para a realização das convenções partidárias (30 de junho). O período da “janela” para os detentores de mandato seria, então, de 10 de maio a 30 de junho. O período mínimo de filiação partidária, para os detentores de mandato seria, de acordo com tais regras, de pouco mais de três meses.

Para o Ministro, não é razoável que um político seja condenado a perder um ciclo eleitoral completo simplesmente por não poder cumprir o prazo mínimo de filiação partidária legalmente exigido.

b) PL nº 4.589, de 2009, do Deputado João Almeida, altera os arts. 18 e 21 da Lei nº 9.096/1995, para estabelecer o prazo mínimo de seis meses de filiação partidária como requisito para candidatura a cargo eletivo.

A proposição autoriza, ainda, o político eleito que permanecer filiado ao partido no período do mandato para o qual foi eleito a alterar sua filiação, desde que a alteração se dê seis meses antes da data das eleições que ocorra quatro anos após sua própria eleição.

Ademais, a proposição altera o rito de desligamento do partido com vistas a evitar situações que configurem dupla filiação.

c) PL nº 5.172, de 2009, do Deputado Enio Bacci, que altera o art. 26, da Lei nº 9.096/1995, para determinar a perda da função ou cargo na respectiva Casa Legislativa ocupado pelo parlamentar em virtude da proporção partidária, caso este deixe o partido sob cuja legenda tenha sido eleito ou seja expulso por infidelidade partidária. Além disso, determina que os Partidos Políticos estabeleçam em seus estatutos os casos de infidelidade partidária, bem como as penalidades impostas aos filiados que as transgredirem.

Argumenta o autor, em sua justificção, que embora o TSE tenha deliberado no sentido de que os mandatos pertencem aos partidos, a Resolução da Corte eleitoral seria aberta a interpretações pessoais dos julgadores, fazendo-se necessário o estabelecimento de regras claras e seguras.

d) PL nº 5.238, de 2009, do Deputado Eduardo Cunha, que altera o prazo de filiação partidária, previsto no art. 9º da Lei nº 9.504/1997, de um ano para seis meses.

Argumenta o autor, em sua justificção, que o atual prazo de filiação partidária está defasado da realidade política, sendo esta conformada pela rápida mutação dos quadros políticos e pela velocidade da informação.

Considera, ainda, que é difícil se conhecer com clareza o quadro político com um ano de antecedência, e que as situações regionais sofrem modificações em decorrência de alianças e até mesmo de alterações de regras eleitorais. Com a redução do prazo, a tomada de decisões se daria em um contexto de real conhecimento do cenário político.

e) PL nº 6.310, de 2009, do Deputado Arnaldo Madeira, que altera o art. 9º da Lei nº 9.504/1997, para revogar a exigência do prazo mínimo de um ano de domicílio eleitoral para efeito de registro de candidatura a cargos públicos eletivos. A proposição se atém à questão do domicílio eleitoral, mantendo o prazo de filiação partidária atualmente vigente.

O autor faz considerações e citações a respeito da possível origem casuística do instituto do domicílio eleitoral como condição de elegibilidade e conclui que, pelo atual estágio de amadurecimento da democracia brasileira, seria construtivo abandonar o referido instituto, mantendo intocadas as regras vigentes em relação ao domicílio do eleitor.

Sustenta, ainda, que o legislador constituinte não se ocupou dessa questão, embora tenha manifestado interesse na regulação de inúmeras outras disposições em matéria eleitoral. Julga que tivesse o constituinte originário interesse na definição de um prazo mínimo de domicílio eleitoral o teria feito na própria Carta. Nesse contexto, entende que se a Constituição não previu tal prazo, não deveria fazê-lo a legislação infraconstitucional.

Para o Deputado Arnaldo Madeira, a exigência do domicílio eleitoral como condição de elegibilidade vem sendo flexibilizada pela jurisprudência dos Tribunais eleitorais e deveria ser revogada em respeito ao princípio da soberania popular que rege o País.

As proposições em apreço tramitam em regime de prioridade e foram distribuídas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também, quanto ao mérito, a teor dos art. 32, inciso IV, alíneas 'a' e 'e', e art. 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

A matéria em apreciação é da competência legislativa privativa da União (CF/88, art. 22, I), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor com a sanção do Presidente da República.

De início, impende assentar que a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>1</sup>, corroborada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> TSE Consulta (CTA) 1.398 – Rel. Min. César Asfor Rocha. Data 08/05/2007.

<sup>2</sup> STF Mandado de Segurança MS/DF 26.604-0. Rel. Min. Carmem Lúcia. Data 04/10/2007.

que firmou o instituto da fidelidade partidária no Brasil, decorre de uma interpretação direta da Constituição Federal.

Desse modo, observa-se, com facilidade, que a lei ordinária não é a espécie normativa adequada para promover modificações na interpretação dada à Constituição Federal pela Suprema Corte. A lei complementar também não seria adequada. A espécie normativa idônea para tal seria a Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Assim sendo, os dispositivos dos projetos de lei que afrontam tal interpretação padecem de inconstitucionalidade por violação ao princípio da fidelidade partidária. É o caso, por exemplo, dos dispositivos que pretendem admitir a mudança de filiação partidária, sem a perda do mandato, por titulares de mandato que tenham individualmente alcançado o quociente eleitoral nas eleições proporcionais.

Sobre essa questão o TSE já se posicionou, e a partir de interpretações sistemáticas da Constituição, definiu que o mandato pertence ao partido político, independentemente da votação obtida pelo candidato em eleições proporcionais. O mesmo também se aplica aos eleitos pelo sistema majoritário.

Ainda sobre esse tema específico, convém lembrar os termos da decisão do TSE<sup>3</sup> no julgamento que manteve o mandato do ex-Deputado Clodovil Hernandez:

*“A expressiva votação obtida por parlamentar que logrou votos superiores ao quociente eleitoral não o exclui da regra de fidelidade partidária”.*

Quanto às proposições que optaram pelo caminho de alterar o prazo de filiação partidária, reduzindo-o dos atuais doze meses para seis meses ou menos, é certo que não há afronta material à Carta da República. Cabem, no entanto, considerações quanto ao mérito dessas proposições, o que faremos mais adiante.

Passemos à análise da proposição principal e apensados.

---

<sup>3</sup> TSE Petição nº 2.766. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Sessão de 12/03/2009. Nesse julgamento, o TSE, por unanimidade, considerou improcedente o pedido formulado pelo PTC (Partido Trabalhista Cristão), partido pelo qual havia sido eleito Clodovil Hernandez, com vistas à restituição do mandato de Deputado Federal na legislatura 2007-2010, em face da transferência do parlamentar do PTC para o PR (Partido da República). O fundamento da decisão do TSE de preservar o mandato de Clodovil Hernandez não foi a votação superior ao quociente eleitoral, mas a justa causa (grave discriminação pessoal) para a migração partidária.

O PL nº 2.211/2007, em seu art. 1º, § 1º, incorre, como já explanado, em vício de inconstitucionalidade material por ferir o princípio constitucional da fidelidade partidária. A afronta decorre do fato de se admitir a mudança de partidos por titulares de mandatos que tenham atingido individualmente o quociente eleitoral em eleições proporcionais.

O art. 1º (art. 26-A, II), impõe a perda do mandato ao titular que contrariar a liderança de sua agremiação em mais da metade de seus votos.

Tal dispositivo investe contra a autonomia dos partidos políticos assegurada pela Constituição Federal (art. 17, §1º), que remete aos estatutos das agremiações o estabelecimento de normas sobre a fidelidade partidária. A disciplina dessa matéria por norma estatal configura, portanto, violação ao princípio da autonomia dos partidos políticos.

Os artigos 2º e 3º do PL nº 2.211/2007 alteram a redação de dispositivos da Lei nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997, que tratam do período mínimo de filiação partidária e de domicílio eleitoral. Contudo, a proposição, por evidente equívoco, acabou por manter os mesmos prazos atualmente definidos nas referidas normas.

O PL nº 2.320/2007, do mesmo autor e praticamente idêntico ao PL nº 2.211/2007, traz os mesmos dispositivos, alterando apenas o prazo de filiação e de domicílio eleitoral para pelo menos seis meses antes do pleito.

A alteração do prazo de filiação partidária se repete em outras proposições apensadas: PL nº 4.635/2009, do Poder Executivo; PL nº 4.589/2009, do Deputado João Almeida e PL nº 5.238/2009, do Deputado Eduardo Cunha.

Essa medida, como já dito, não fere materialmente a Constituição Federal, mas exige cuidadosa análise quanto a sua conveniência.

A nosso ver, são medidas que apenas visam a reduzir o prejuízo político decorrente da migração partidária. Uma mudança, e eventual perda do cargo no final do mandato, por certo acarretaria um prejuízo mínimo, e talvez, tendo em vista o tempo usual de tramitação de um processo dessa natureza, sequer ocorra a perda do mandato. São, de fato, “janelas” que se abrem para permitir a troca de partidos sem justa causa.

Tal medida soa como um drible, um retrocesso, sob a inaceitável justificativa da necessidade de adaptação das regras eleitorais à dinâmica da política atual.

Não faz qualquer sentido, sob o aspecto jurídico, que o princípio da fidelidade partidária não tenha aplicabilidade em certo período de tempo. Não há justificativa socialmente aceitável para esse salvo-conduto voltado à livre troca de partidos políticos.

Vale salientar que nenhum detentor de mandato eletivo está condenado a perder o ciclo eleitoral completo por mudar de partido. Mesmo havendo a mudança de partido, o político poderá reunir todas as condições de concorrer ao novo pleito, desde que cumpra o prazo de filiação à nova legenda.

Note-se que a transferência de partido não é ato ilegal. Ao contrário, é ato volitivo do detentor do mandato e pode ocorrer a qualquer tempo, mas implica a devolução do mandato ao partido pelo qual foi eleito, em estrito respeito à soberania popular.

Consideramos, dessa forma, inoportunas e inadequadas para o processo político as propostas de alteração do prazo de filiação partidária. São elas: o PL nº 4.635/2009, do Poder Executivo; o PL nº 4.589/2009, do Deputado João Almeida e o PL nº 5.238/2009, do Deputado Eduardo Cunha.

Registre-se, ademais, que nosso posicionamento guarda coerência com o pensamento desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no sentido não reduzir o prazo de filiação partidária, ainda que tais propostas não sejam materialmente inconstitucionais.

Quanto às proposições que pretendem a redução ou a revogação do prazo mínimo de domicílio eleitoral como condição de elegibilidade – caso dos PLs nº 2.320/2007 e nº 6.310/2009 -, julgamos não haver impedimentos de ordem constitucional material. Contudo, no tocante ao mérito das propostas, somos contrários à sua aprovação pelas razões a seguir aduzidas.

Cabe aqui ressaltar o *status* constitucional desse instituto – domicílio eleitoral -, conforme estabelecido no art. 14, § 3º, da Constituição Federal, que prevê esta e outras condições de elegibilidade, e remete sua regulação à legislação ordinária. Diz a Carta da República:

*Art. 14 (...)*

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

*I - a nacionalidade brasileira;*

*II - o pleno exercício dos direitos políticos;*

*III - o alistamento eleitoral;*

**IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;**

*V - a filiação partidária;*

*VI - a idade mínima de: (...)*

Cumprindo o comando constitucional, a Lei nº 9.504/1997, em seu art. 9º, impôs às duas condições de elegibilidade – domicílio eleitoral e filiação partidária – o prazo mínimo de um ano.

A revogação do prazo mínimo de domicílio eleitoral significaria esvaziar o comando constitucional que busca a valorização do vínculo entre o candidato e a população da localidade a ser representada. Entendemos legítima a definição de um prazo legal razoável para o domicílio eleitoral, da mesma forma que entendemos legítimo o prazo mínimo de filiação partidária.

Vale lembrar que o domicílio eleitoral não se confunde com o domicílio civil. O conceito de domicílio eleitoral é mais brando. Pela jurisprudência<sup>4</sup>, até mesmo o vínculo patrimonial seria suficiente para configurar o interesse político e possibilitar o domicílio eleitoral.

Assim, em relação ao mérito das propostas de revogação e redução do prazo de domicílio eleitoral, entendemos não ser conveniente e oportuna a mudança desse tradicional e consagrado instituto eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro.

No tocante à técnica legislativa, verificamos imperfeições em diversos projetos, de acordo as regras consignadas na Lei Complementar nº 95/1998. Relacionaremos a seguir apenas as falhas das proposições sem vícios de inconstitucionalidade.

O PL nº 4.589/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final dos dispositivos que pretende alterar. Há, também, equívoco na numeração dos artigos e não há especificação da Lei a que se refere a revogação do parágrafo único do art. 22, constante do art. 2º. O Projeto altera o art. 18, da Lei nº 9.096/1995 (*Capítulo IV – Da Filiação Partidária*), para reduzir o prazo de filiação

---

<sup>4</sup> RESPE 15.023/BA – Rel. Min. Eduardo Alckmin – DJU de 23/05/1997.

partidária, mas descuida de alterar a Lei nº 9.504/1997 (*Das Convenções para a Escolha de Candidatos*), que, em seu art. 9º, também fixa o prazo de filiação de um ano antes do pleito.

O PL nº 5.172/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final dos dispositivos que pretende alterar. Há, ainda, cláusula de revogação genérica no art. 4º.

O PL nº 5.238/2009 não inclui a expressão “(NR)” ao final do dispositivo que pretende alterar. Não há, também, cláusula de entrada em vigor da lei. O Projeto altera o art. 9º, da Lei nº 9.504/1997 (*Das Convenções para a Escolha de Candidatos*), mas deixa de alterar o art. 18º da Lei nº 9.096/1995 (*Capítulo IV – Da Filiação Partidária*), que também define o prazo de filiação partidária de um ano antes do pleito.

Em face do exposto, votamos:

- a) pela inconstitucionalidade, prejudicados os demais aspectos de análise, dos PLs nº 2.211/2007 e nº 2.320/2007;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos PLs nº 4.589/2009; nº 5.172/2009 e nº 5.238/2009;
- c) pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos PLs nº 4.635/2009 e nº 6.310/2009.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

Deputado GERSON PERES  
Relator