



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 133, de 2009, de autoria do Senador Pedro Simon, que *altera a Lei nº 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, acrescentando-lhe novo inciso X ao art. 15.*

RELATOR: Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 133, de 2009, de autoria do Senador Pedro Simon, com o objetivo de incluir dentre as normas que integram o estatuto do partido político, fixadas no art. 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), *a possibilidade de realização de processo eleitoral prévio para a escolha de candidato eletivo, mediante o sufrágio entre todos os filiados à instância correspondente ao exercício do cargo que disputa*, conforme consta do art. 1º do projeto, que contém seu conteúdo propositivo.

O autor do projeto, na sua justificação, transcreve a íntegra do artigo do sociólogo Marcos Coimbra, Presidente do *Vox Populi*, conhecida entidade de pesquisas político-eleitorais, publicado pelo jornal Correio Braziliense em 30 de novembro de 2008.

A eleição presidencial dos Estados Unidos da América, ocorrida um pouco antes da apresentação da proposição, é mencionada como exemplo motivador de seu projeto.



SF/13379.14892-62

São suas palavras:

Ao contrário do que temos vivenciado em nosso País, onde temos as disputas e conjunções político-partidárias baseadas em procedimentos fisiológicos, casuísticos e, infelizmente, interesseiros no aproveitamento das benesses públicas. Nos EUA vimos uma aguerrida confrontação prévia entre os pré-candidatos democratas Hilary e Obama, e, posteriormente, semelhante forte disputa entre os já presidenciáveis Obama e McCain, este pelos republicanos.

A proposição foi apresentada pelo Senador Pedro Simon em 2009, e arquivada em face das disposições constitucionais e regimentais pertinentes, inscritas no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, ou seja, em razão do final da 53ª legislatura.

Voltou a tramitar em janeiro de 2011, por conta da aprovação de requerimento específico apresentado pela Mesa Diretora do Senado Federal.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto.

II – ANÁLISE

Quando de sua primeira distribuição nesta CCJ, o Projeto foi objeto de relatório, não apreciado, de autoria do Senador Marco Maciel. Adoto integralmente os seus termos, que se seguem.

“Por força do disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas*.

Também cabe a esta Comissão, nos termos da alínea *d* do inciso II do citado art. 101 do RISF, emitir parecer quanto ao mérito sobre matéria eleitoral, que tem indissociável conexão com a matéria partidária, que é o objeto central do projeto em exame.

A Constituição Federal estipula em seu art. 22, inciso I, a competência privativa da União para legislar sobre matéria eleitoral. Tendo em vista caber ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48, da Carta de



1988, *dispor sobre todas as matérias de competência da União*, verifica-se que está atendido esse pressuposto constitucional.

Não obstante o elevado mérito da proposição examinada ao pretender tornar mais democrática a escolha dos candidatos pelos partidos, entendemos haver nela incontornável vício de inconstitucionalidade, em razão de ferir a autonomia dos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, conforme prevê o § 1º do art. 17 da Constituição Federal.

Embora possa se alegar que a autonomia partidária é conflitante com qualquer disciplina que seja imposta pelo legislador ordinário, a vigente Lei nº 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*, detém a presunção de constitucionalidade em face da Carta de 1998.

O art. 17 da Constituição Federal estabelece a natureza jurídica, as garantias e as limitações à atuação dos partidos políticos, *verbis*:

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:

.....
 § 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, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

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

Destacamos, portanto, com vista ao exame do PLS nº 133, de 2009, os seguintes preceitos constitucionais relativos aos partidos políticos:

a) liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos (*caput*);



b) autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (§ 1º);

c) constituição sob a forma de pessoa jurídica de direito privado (§ 2º).

JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao examinar a natureza jurídica dos partidos políticos à luz da Constituição de 1988, leciona:

... A Constituição, agora, definiu-os como pessoa jurídica de direito privado, ao teor do art. 17, § 2º, segundo o qual os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Se adquirirem personalidade na forma da lei civil é porque são pessoas jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Cartório de Registro de Títulos e Documentos; depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no Tribunal Superior Eleitoral. Fica, pois, superado o disposto no art. 2º da Lei 5.682/71 [Lei Orgânica dos Partidos Políticos revogada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos] que lhes reconhecia a natureza de pessoa jurídica de direito público interno, que nos mereceu reparos em edições anteriores deste livro, por entendermos artificial esse enquadramento legal, pois não é fácil encontrar as notas essenciais das pessoas jurídicas de direito público numa organização associativa formada pela adesão voluntária de particulares e destinada, não propriamente a realizar fins públicos, mas fins políticos. Os partidos somente prestam serviços públicos quando no exercício das funções governamentais, mas aí não são senão instrumentos da prestação desses serviços, que não são deles, mas do Estado, dos órgãos governamentais, que, com eles, não se confundem. O legislador deve ter suposto que a natureza de pessoa jurídica de direito público decorre da circunstância de a Constituição determinar que o registro dos partidos se faça na Justiça Eleitoral. Acontece que a natureza pública do órgão incumbido do registro não comunica igual natureza à entidade registrada. Trata-se de mero controle público, em vez de controle cartorário. Aliás, a inadequação é notável, precisamente porque uma das notas da pessoa jurídica de direito público é sua criação diretamente pela lei e a inexistência de registro de seus instrumentos constitutivos. O fato de precisarem de um registro para sua formação, vale dizer, o fato de necessitarem de tal controle denota que não se cuida de pessoa jurídica de direito público. Os partidos não são criados por lei, e seria terrível se o fossem, pois deixariam de ser partidos para serem outra coisa. Agora, estão definidos como pessoas jurídicas de direito privado. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 14ª ed., revista, São Paulo, Malheiros Editores, 1997, p. 383 et seq.; destaquei.)



Acrescenta, ainda, o insigne constitucionalista:

Liquida-se, com isso, qualquer pretensão de enquadrá-los como órgãos do Estado, pois, órgão, no sentido técnico, segundo a doutrina mais corrente, não tem personalidade jurídica, e menos ainda personalidade jurídica de direito privado. ... (Op. cit., p. 384; destaquei.)

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), estabelece em seu art. 1º a natureza jurídica dos partidos políticos, *verbis*:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

A mesma lei, em seu art. 7º, reproduz o disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, incluiu os partidos políticos entre as pessoas jurídicas de direito privado, mediante acréscimo do inciso V ao art. 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Também ao art. 114 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei que dispõe sobre Registros Públicos), foi acrescentado o inciso III pelo art. 60 da Lei nº 9.096, de 1995 para prever que no Registro Civil de Pessoas Jurídicas serão inscritos os atos constitutivos e os estatutos dos partidos políticos.

Não há dúvida, portanto, quanto à natureza jurídica dos partidos políticos, pois, de acordo com o § 2º do art. 17 da Constituição Federal, tais entidades constituem pessoas jurídicas de direito privado. Dessa condição decorre o disposto no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, que assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.



Concluimos, por conseguinte, que o processo de escolha, entre os filiados de determinado partido, com o objetivo de definir o candidato que irá concorrer a cargo eletivo, constitui assunto pertinente apenas a esse partido, não cabendo ao Poder Público estabelecer normas que interfiram na sua autonomia de entidade de direito privado constituída sob a lei civil. Assim, em razão de o partido político não ser organização estatal, não pode ele se submeter a qualquer tipo de controle governamental quanto às suas atividades internas, tais como a escolha de seus candidatos, haja vista não haver previsão no texto constitucional para tanto.”

III – VOTO

Em face do exposto, e demonstrada a inconstitucionalidade material da proposição, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 133, de 2009, nos termos do art. 133, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

