



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que *altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.*

Relator: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 36, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço e outros ilustres membros desta Casa, que autoriza distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Em seu **art. 1º**, a proposição promove diversas alterações e acréscimos no art. 17 da Constituição Federal para:

a) prever que os partidos políticos poderão definir sua estrutura interna, **de acordo com o interesse partidário, e assim estabelecer regras sobre escolha e formação de órgãos definitivos e provisórios**, organização e funcionamento **conforme disposição estatutária**;



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

b) estabelecer que as coligações eleitorais **serão permitidas para o sistema proporcional até as eleições de 2020, inclusive;**

c) determinar que somente terão funcionamento parlamentar os partidos que houverem satisfeito os seguintes critérios:

1. **a partir das eleições de 2018**, obtiverem um mínimo de 2% dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas;
2. **a partir das eleições de 2022**, um mínimo de 3% dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

d) assegurar somente aos partidos políticos com funcionamento parlamentar o direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional nas casas legislativas; participação da distribuição dos recursos do fundo partidário; e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

O **art. 2º**, a seu turno, acresce quatro novos parágrafos ao art. 17, para:

a) definir que Prefeitos e Vereadores eleitos no pleito de 2016, bem como Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores, Governadores e Presidente da República eleitos a partir do pleito de 2018 que se desfiliarem dos partidos que os elegeram perderão o mandato, excetuados os eleitos por partidos que não adquirirem o direito ao funcionamento parlamentar, bem como nos



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e de grave discriminação política pessoal;

b) estabelecer que os eleitos na condição de Vice-Prefeito, Vice-Governador e Vice-Presidente que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra acima mencionada, não poderão suceder os titulares de chapa assumindo a titularidade definitiva do cargo, e perdem a condição de suplentes de Vereador, de Deputado Estadual, de Deputado Federal e de Senador aqueles que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra citada no item acima;

c) assegurar aos eleitos por partidos que não alcançarem o funcionamento parlamentar o direito de participar de todos os atos inerentes ao exercício do mandato; e

d) prever que os eleitos por partidos que não alcançaram o funcionamento parlamentar que migrarem para outra legenda não adquirem representatividade para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Por fim, o **art. 3º** trata da entrada em vigor da Emenda Constitucional que resultar da aprovação da PEC, que ocorrerá na data de sua publicação.

Na justificação, os signatários da proposição sustentam ser necessária uma ampla revisão nas regras eleitorais, em especial com relação à introdução da cláusula de barreira, que condiciona o funcionamento do partido político ao seu desempenho nas urnas.

Registram que norma sobre o tema, que determinava que partidos com menos de 5% dos votos nacionais não poderiam indicar titulares para as comissões, não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora perderiam recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral no rádio e na televisão,



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

aprovada pelo Congresso Nacional para ter validade nas eleições de 2006, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que prejudicaria os pequenos partidos.

Argumentam que o precedente levou a se pensar de outra maneira a questão, tal como se pretende na presente proposta, que admite distinções entre partidos, mas preserva a representação política e respeita a escolha do eleitor.

Acrescentam os autores que a nova composição do STF tem sinalizado publicamente para a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio uma cláusula de desempenho, de forma a se conter a proliferação dos partidos e evitar a criação de legendas sem alicerces programáticos e ideológicos.

Destacam que a pulverização de partidos no Congresso Nacional, sem que medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Legislativo, estimula o fracassado presidencialismo de coalizão e contribui para o distanciamento entre a população e seus representantes.

Até o momento, não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição em tela quanto à admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que a proposição está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa e sua apreciação não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, *caput*, inciso I, e §



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

1º, da Constituição). Em geral, não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa nem há pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 4º e 5º, da Constituição).

Tampouco as disposições que impõem a perda de mandato dos eleitos pelo sistema majoritário no caso de desfiliação partidária, exceto nas hipóteses que configuram justa causa, padecem de inconstitucionalidade. Embora no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.081, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o STF tenha consignado que *a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor*, a decisão foi tomada à luz dos dispositivos constitucionais vigentes, que não prevêm norma expressa nesse sentido.

Dessa forma, na oportunidade, destacou o relator que a falta de previsão explícita na Constituição Federal (CF) de perda do mandato no caso de infidelidade partidária para cargos do sistema majoritário deve trazer a consequência de que só se pode impor a perda do mandato se decorrer de maneira inequívoca da Constituição.

No que se refere à criação de **cláusula de desempenho** para fins de funcionamento parlamentar, registramos que, embora o STF tenha declarado a inconstitucionalidade de lei ordinária anterior sobre o tema, aquela Corte manifestou-se não pela impossibilidade de adoção dessa medida, mas dos critérios então estabelecidos naquele contexto histórico e político.

A referida decisão é, portanto, no sentido da constitucionalidade da instituição de cláusula de barreira para criação e funcionamento de partidos políticos, tal como legitimamente



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

disciplinado em Constituições anteriores à de 1988, desde que a fórmula alcançada seja dotada de razoabilidade. Afinal, como ficou registrado no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 5.311, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, são constitucionais as normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou qualquer ingerência em seu funcionamento interno.

Não encontramos, também, vício de constitucionalidade no dispositivo da PEC que determina a perda de mandato dos prefeitos eleitos em 2016 em razão de desfiliação partidária sem justa. Entendemos que **não há afronta o princípio da anterioridade eleitoral**, previsto no art. 16 da Constituição Federal, que estabelece que *a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.*

Como é cediço, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se firmado, quanto a esse ponto, na direção da sustentação de dois pilares democráticos: o princípio da segurança jurídica e o da igualdade de chances. O entendimento prevalente está fincado na acepção garantista do devido processo legal eleitoral, como instrumento de efetividade do exercício dos direitos políticos pelo cidadão.

Ora, uma norma jurídica que limite ou afete, sobremaneira, o panorama de oportunidades em uma competição eleitoral constitui uma limitação da igualdade de chances:

“(…) II. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CHANCES. Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão **constitui uma limitação da igualdade de**



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

oportunidades na competição eleitoral. (...) E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é **impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral** (...).” (RE 633.703/MG. Relator: Min. GILMAR MENDES. DJe de 17-11-2011)

Nesse sentido, **está claro que a regra proposta pelos subscritores da proposição não afeta a disputa eleitoral**, mesmo porque já superadas as inovações jurídicas propostas pela Lei nº 13.165, de 2015, e pela Emenda Constitucional nº 91, de 2016, com regras específicas sobre a permissividade que o constituinte reformador e o legislador infraconstitucional já admitiram quanto a essa questão, dentro ainda do calendário eleitoral-político pertinente que poderia viabilizar as desfiliações e novas filiações partidárias.

Ao contrário, a presente proposta confirma de forma sintomática o valor do voto popular, na medida em que impede manipulações pós-processuais, em que se poderia vislumbrar a “impunidade eleitoral” daqueles Prefeitos e Vereadores que, eleitos no pleito vindouro de 2016, planejem desfiliar-se do partido ao qual já se encontram filiados atualmente, para migrarem de agremiação, por razões políticas obscuras ao seu eleitor. Preservam-se, portanto, a segurança jurídica e a igualdade de oportunidades eleitorais.

Por tal razão, mantemos seu texto, com emenda meramente redacional.

No mais, a Proposta de Emenda à Constituição que ora se analisa é ainda consentânea com as normas regimentais do Senado Federal.

No que concerne à técnica legislativa, a proposição necessita de diversos ajustes que lhe confirmam maior clareza e



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

precisão, em especial com relação às normas transitórias, que não devem constar do art. 17 da Constituição Federal, mas sim da própria Emenda Constitucional. Por essa razão, oferecemos substitutivo que enquadra o texto da PEC nos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

No que se refere ao mérito, entendemos que a PEC sob exame é meritória e deve ser aprovada.

É notória a necessidade de estabelecimento de cláusulas de desempenho para evitar que partidos sem apoio expressivo na sociedade mantenham-se ativos especialmente em razão do acesso generoso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão a todos os partidos, o que leva vários deles, inclusive os carentes de ideologia e princípios identificáveis, a formar coligações para as disputas eleitorais apenas para lograr vantagens junto aos maiores partidos.

Com a fixação da cláusula de desempenho para o acesso à estrutura própria e funcional nas casas legislativas, ao fundo partidário, à propaganda gratuita no rádio e na televisão, bem como para obtenção do direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, somente partidos que detenham legitimidade democrática ao longo do território nacional e relevância sociológica e jurídica permanecerão ativos no cenário político nacional.

Trata-se de medida que contribuirá efetivamente para o fortalecimento de nossa democracia, à medida que reduzirá, gradualmente, o número de partidos com pleno funcionamento nas Casas Legislativas e contribuirá para a governabilidade.

Afinal, com base no eleitorado atual, a partir das eleições de 2018 somente terão funcionamento parlamentar os partidos que obtiverem 2% dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

em ao menos 14 unidades federadas, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas. Percentual que se elevará para 3% dos votos válidos nacionais a partir das eleições de 2022.

A fim de se estimar o percentual a ser exigido de cada partido para obtenção do direito ao funcionamento parlamentar, consideramos o número de votos válidos nas eleições de 2014, no total de **104.023.802 de eleitores**. Caso esse número fosse mantido nos próximos pleitos, seria exigida de cada agremiação a obtenção, nas eleições para a Câmara dos Deputados, a partir do pleito de 2018, de **2.080.476 votos** distribuídos em, no mínimo, 14 unidades federadas, desde que alcançado o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas. Por seu turno, a partir das eleições de 2022, o funcionamento parlamentar demandaria de cada partido a obtenção de **3.120.714** de votos, também distribuídos em, no mínimo 14 unidades federadas, desde que alcançado o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

Do mesmo modo, a proibição de coligações a partir das eleições de 2022 também é oportuno, visto que a medida distorce o princípio básico da proporcionalidade ao permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes, possibilitando que o eleitor ajude a eleger candidato com propostas opostas às do candidato sufragado.

Ademais, a coligação é apenas eleitoral, não impõe obrigação alguma de atuação legislativa conjunta dos partidos coligantes, favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos elegeram entre um e cinco Deputados apenas. Não há como negar que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de maiorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas.



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2016

Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e o funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17.....

.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre a sua organização e funcionamento, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

coligações eleitorais majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a funcionamento parlamentar aqueles que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, três por cento de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas.

§ 3º Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar poderão propor ações de controle de constitucionalidade, terão direito à estrutura própria e funcional nas casas legislativas, participarão da distribuição dos recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

.....
§ 5º Os detentores de mandato eletivo, bem como os respectivos suplentes, que se desfiliarem do partido político pelos quais foram eleitos perderão o mandato ou a suplência, salvo nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal ou na hipótese do § 6º.

§ 6º É assegurado o mandato aos eleitos por partidos sem direito a funcionamento parlamentar, e facultada a sua filiação a outro partido que tenha direito a funcionamento parlamentar sem perda do mandato, não sendo esta filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.”
(NR)

“Art. 103.....

.....
VIII – partido político com funcionamento parlamentar, nos termos do art. 17, § 2º;



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

.....”(NR)

Art. 2º A vedação da celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, se aplicará a partir das eleições de 2022.

Art. 3º As restrições ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos previstas nos §§ 2º, 3º e 6º, do art. 17, da Constituição Federal se aplicarão a partir das eleições de 2022.

Parágrafo único. Nas eleições de 2018, as restrições de que trata o *caput* se aplicarão aos partidos políticos que não obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, dois por cento de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas.

Art. 4º As normas de fidelidade partidária previstas no § 5º, do art. 17, da Constituição Federal se aplicarão inclusive aos eleitos a partir das eleições do ano de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16311.90993-34



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA



SF/16311.90993-34