

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, *que acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.*

RELATOR: Senador JARBAS VASCONCELOS

I – RELATÓRIO

Em exame a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, que acrescenta § 5º ao art. 17 da Constituição Federal, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Apresentada por iniciativa do Senador MARCO MACIEL, a proposta determina que para fins de funcionamento parlamentar a lei poderá estabelecer distinções entre partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição e os partidos que não atinjam esse patamar.

Se aprovada, a Emenda entrará em vigor em 1º de janeiro de 2010.

Os autores justificam a proposição em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucionais os artigos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que impunham restrições ao

funcionamento parlamentar dos partidos que não alcançassem, na eleição para a Câmara dos Deputados, certo patamar de votos.

Argumentam que a cláusula de desempenho é utilizada em vários países, como a Alemanha, com o objetivo de reduzir o número de partidos, medida considerada necessária à governabilidade e à racionalidade da cena política.

Relatam ainda tentativas de estabelecimento de cláusulas de desempenho, no Brasil, desde a Lei nº 4.740, de 15 de junho de 1965. Essa lei permitia a organização de partido político que contasse inicialmente com cinco por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição para Deputado Federal, distribuídos em sete ou mais Estados, com um mínimo de sete por cento em cada um deles. Os autores acrescentam que restrições semelhantes ao funcionamento dos partidos foram instituídas na Constituição de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969, mas nunca foram aplicadas.

Consideram ainda que o rigor anterior quanto ao funcionamento parlamentar estaria atenuado no art. 13 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, mas a declaração de sua inconstitucionalidade gerou a necessidade de preenchimento do vazio legal deixado por aquela decisão.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão examinar a matéria quantos aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito, nos termos dos arts. 101, I, e 356 do Regimento Interno do Senado Federal.

A recente declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 9.096, de 1995, por decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, ao derrubar a cláusula de desempenho, ou cláusula de barreira, gerou reflexos importantes sobre o funcionamento parlamentar, a distribuição de recursos do fundo partidário e a alocação de tempo para propaganda política em rádio e televisão.

A decisão do Supremo não excluiu a possibilidade de fixação de uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, ou de se fazerem distinções para efeito de funcionamento parlamentar, mas estabeleceu que os direitos mínimos inerentes ao mandato parlamentar e às condições de disputa política e eleitoral não podem ser recusados aos grupos minoritários. O

Tribunal considerou que a cláusula de desempenho contida no art. 13 da Lei nº 9.096/95 e dispositivos conexos impediria, na prática, o acesso de pequenos partidos ao parlamento, uma vez que favoreceria demais os grandes partidos na distribuição de recursos do fundo partidário e na alocação de tempo de propaganda em rádio e televisão, com prejuízo à possibilidade de alternância do poder.

O Supremo decidiu também tendo em vista o risco de maior distorção na representação política, pois se fosse mantida a cláusula de barreira alguns cidadãos seriam representados por parlamentares "plenos", enquanto outros seriam representados por parlamentares "fracos". Por considerar que todos os parlamentares têm seus mandatos outorgados pelo sufrágio popular, o STF não admitiu que alguns fossem privados de direitos inerentes ao exercício do mandato.

Essa importante decisão sinaliza no sentido de se pensar de outra maneira a regulamentação do funcionamento parlamentar, tal como se faz na presente proposta de emenda à Constituição. De acordo com a proposta, a lei poderá, para fins de funcionamento parlamentar, estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição e os partidos que não atinjam esse patamar. Há uma diferença bastante significativa entre admitir distinções entre partidos e impedir o funcionamento parlamentar.

A PEC nº 2, de 2007 preserva o espaço reservado aos pequenos partidos e remete à lei a tarefa de indicar quais serão as distinções mencionadas no texto constitucional. À luz da decisão do STF, pode-se considerar que não há vício de inconstitucionalidade em anunciar que serão feitas distinções entre partidos pequenos e grandes para fins de funcionamento parlamentar. Caberá à lei assegurar que tais distinções não inviabilizem o exercício do mandato representativo nem imponham obstáculos excessivos aos partidos pequenos ou novos.

Conforme a redação atual do art. 17, IV, da Constituição, o funcionamento parlamentar pode ser disciplinado por lei. Por outro lado, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm competência privativa para elaborar os respectivos regimentos internos (prevista, respectivamente, no art. 51, III, e no art. 52, XII, da Constituição), competência essa que reflete sobre as demais Assembléias e Câmaras.

A separação dos poderes assegura a autonomia do Poder Legislativo para dispor sobre o funcionamento de suas Casas, mas a possibilidade de tratar desse assunto em lei (sujeita a sanção ou veto presidencial) pode ser entendida como um mecanismo de controle, inserido na lógica do sistema de freios e contrapesos. Nesse sentido, há amparo constitucional para que lei ordinária disponha sobre o funcionamento parlamentar, como decorre da proposta em exame.

Tal lei trará reflexos sobre a distribuição dos recursos do fundo partidário e o tempo de propaganda em rádio e televisão, aos quais têm acesso somente os partidos com funcionamento parlamentar. Esses aspectos deverão ser considerados cuidadosamente no contexto da discussão sobre a cláusula de desempenho. Conforme se depreende da decisão do STF, os recursos do fundo partidário e o tempo de propaganda política em rádio e televisão podem, em tese, ser distribuídos de acordo com os resultados eleitorais de cada partido nas eleições para a Câmara dos Deputados e com o preenchimento do requisito de funcionamento parlamentar, mas a distribuição não pode ser desigual a ponto de criar uma barreira objetiva ao eventual crescimento dos partidos menos representativos e à alternância de poder.

Ainda que a PEC ora examinada não trate diretamente desse assunto, deve-se lembrar que a forma de alocação desses benefícios não pode criar diferenças abissais entre os partidos mais e menos favorecidos, sob pena de lesar o princípio democrático, de acordo com as balizas fixadas pelo Supremo. Todavia, os contornos precisos desse equilíbrio não foram fixados pelo STF e podem sê-lo em norma específica, já que o STF não rejeitou a vinculação em princípio, e sim o efeito da distribuição excessivamente desigual. Esse requisito de constitucionalidade deve ser observado quando sobrevier o momento de regulamentar a PEC em questão, se aprovada.

A proposta prevê que as restrições ao funcionamento parlamentar serão fixadas em lei. Como o funcionamento parlamentar tem reflexos sobre o tempo de propaganda em rádio e televisão e recursos do fundo partidário, disciplinados nos arts. 41, 48 e 49 da Lei nº 9.096/95 e em outros diplomas legais, seria necessária uma posterior harmonização entre uma eventual nova disciplina do funcionamento parlamentar e os dispositivos já vigentes. Tendo sido declarado inconstitucional o art. 13 da mesma Lei, os dispositivos conexos necessitam de revisão, que pode ser feita ao regulamentar a PEC proposta, se aprovada.

A cláusula de desempenho, ou cláusula de barreira constitui importante mecanismo para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A proliferação de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes.

O número excessivo de partidos representados no Congresso Nacional cria problemas para a governabilidade, pois dificulta a formação de pólos parlamentares claros e de maiorias estáveis. A atomização dos partidos políticos torna qualquer negociação bastante difícil e não há como formar grupos parlamentares coesos sem uma forte identidade partidária.

Vigoram, em alguns países de sólida tradição democrática, cláusulas de desempenho que impedem até mesmo a posse dos representantes de partidos que não atinjam patamares mínimos de votação global.

A Alemanha, a Dinamarca, a Argentina e o México adotam cláusulas de desempenho que variam de dois a cinco por cento a nível nacional. Na França e na Espanha, os patamares mínimos de votação, respectivamente cinco e três por cento, são verificados a nível distrital. Além desses, há vários outros países que adotam cláusulas de desempenho eleitoral.

No Brasil, a cláusula de desempenho prevista no art. 13 da Lei 9.096/95 restringia direitos dos partidos e parlamentares, mas não era tão draconiana a ponto de impedir o acesso às cadeiras legislativas. Essa cláusula não chegou a ser implementada, devido à recente decisão do STF.

O risco que esse instrumento apresenta é o de isolar e até mesmo excluir da via democrática os grupos de menor peso eleitoral. Deve-se evitar uma tal exclusão, mas sem subverter o princípio da representatividade em favor das minorias políticas; os direitos das minorias, tais como liberdade, isonomia e representação, devem ser reconhecidos, mas a verdade eleitoral deve ser respeitada, sob pena de se criar desproporcionalidade na representação e inflar artificialmente os pequenos partidos.

Assim como é importante evitar a exclusão dos grupos minoritários, é necessário que o Poder Legislativo seja funcional, pois do contrário sua legitimidade fica diluída. A questão de que tratamos é, essencialmente, a busca de equilíbrio entre a necessidade de consolidar o

sistema partidário e a garantia dos direitos dos grupos minoritários. Esse equilíbrio pode ser atingido sem que um valor ou outro sejam descartados. Como a PEC ora examinada não dá a medida exata das distinções no funcionamento parlamentar e do equilíbrio entre os valores de que tratamos, essa discussão deve ser feita ao examinar propostas de regulamento que estabeleçam esses parâmetros. Será necessário, então, considerar as condições mínimas fixadas, ainda que sem exatidão, pelo STF.

Quanto à sua admissibilidade, a proposta não fere a proibição de emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Tampouco viola as vedações a emendas à Constituição que veiculem matéria rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, ou que tendam a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Em suma, a proposta em exame não fere qualquer princípio constitucional. Os contornos das distinções no funcionamento parlamentar dos partidos políticos deverão ser dados em regulamento, respeitados os princípios expostos na decisão recente do STF.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, de autoria do Senador Marco Maciel e outros senhores Senadores, conforma-se aos requisitos de juridicidade e boa técnica legislativa e não incide em inconstitucionalidade, pois atende a todas as exigências estabelecidas no art. 60 da Constituição Federal.

Por ser indispensável ao aprimoramento das instituições políticas, considero que a cláusula de desempenho deva ser restabelecida de imediato em nosso ordenamento. Para isso, apresento emenda ao artigo 2º da proposição, sugerindo que esta Emenda Constitucional entre em vigor na data de sua publicação.

Finalmente, o inegável mérito da proposição é realçado no contexto mais amplo da reforma política, tema que abriga discussões não apenas sobre a cláusula de desempenho, mas sobre financiamento público de campanhas, fidelidade partidária, proibição de coligações em eleições proporcionais, voto distrital e lista fechada. É de fundamental importância que retomemos a discussão de outras propostas atualmente em exame no Congresso Nacional, para que avancemos na busca de um sistema político firmado na transparência do processo eleitoral, no

controle dos custos de campanha, no fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias, no fim das legendas de aluguel e, conseqüentemente, na maior identidade entre representantes e representados. É esse o rumo para o aprimoramento de nossa democracia.

III – VOTO

Por essas razões, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com a emenda apresentada a seguir.

EMENDA Nº – CCJ (à PEC nº 2/2007)

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas apresentadas na Comissão à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, que acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

RELATOR: Senador JARBAS VASCONCELOS

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, apresentada por iniciativa do Senador MARCO MACIEL, acrescenta § 5º ao art. 17 da Constituição Federal, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Nos termos da proposta, a lei poderá, para fins de funcionamento parlamentar, estabelecer distinções entre partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição e os partidos que não atinjam esse patamar.

Em relatório apresentado a esta Comissão na reunião de 14 de fevereiro, concluí pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com emenda que antecipa, para o momento da publicação, a sua data de vigência (prevista para 1º de janeiro de 2010).

Durante a discussão da matéria, o Senador Jefferson Péres apresentou uma sugestão à proposição, com o fim de suprimir a expressão “para fins de funcionamento parlamentar” do § 5º do art. 17 da Constituição Federal, constante do art. 1º da PEC em exame.

Além disso, a PEC nº 2, de 2007, recebeu duas emendas, do Senador Antonio Carlos Valadares. A Emenda nº 1 propõe nova redação para o § 5º do art. 17 da Constituição Federal, acrescido pelo art. 1º da proposição em exame, para estabelecer as condições de funcionamento parlamentar.

Nos termos dessa nova redação, tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

O autor da Emenda nº 1 objetiva estabelecer com clareza as regras para o exercício da atividade parlamentar, mediante a criação da cláusula de barreira ou desempenho, definida já no texto constitucional.

A Emenda nº 2, acrescenta § 6º ao art. 17 da Constituição Federal, para permitir que dois ou mais partidos se reúnam em federação, que atuará como uma única agremiação para fins de registro de candidatos e de funcionamento parlamentar, porém mantendo a identidade e autonomia dos partidos que a compuserem e que esses partidos, em conjunto, atendam as exigências estabelecidas no parágrafo anterior.

A Presidência da comissão concedeu vista coletiva, nos termos regimentais.

II – ANÁLISE

Nos termos da sugestão apresentada pelo Senador Jefferson Péres, o § 5º acrescido ao art. 17 pelo art. 1º da PEC nº 2, de 2002, passa a ter a seguinte redação:

A lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar.

A supressão da expressão “para fins de funcionamento parlamentar” amplia o alcance da referida lei, que poderá estabelecer distinções entre os partidos, com base no desempenho eleitoral, não apenas para efeito de funcionamento parlamentar, mas para outros efeitos que o legislador julgar necessários.

Desse modo, a sugestão não entra em conflito com o sentido da proposta, que é de preencher o vazio deixado pela declaração, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995. Tal decisão, como já foi ressaltado no relatório anterior, não excluiu a possibilidade de fixação de uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, ou de se fazerem distinções para efeito de funcionamento parlamentar, mas exigiu que os direitos mínimos inerentes ao mandato

parlamentar e às condições de disputa política e eleitoral não sejam recusados aos grupos minoritários.

A Emenda nº 1, que reproduz integralmente o art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, contrapõe-se à intenção dos autores da PEC nº 2, de 2007. Com efeito, ao definir na Constituição as condições para o funcionamento parlamentar, está trazendo ao texto constitucional regras que poderiam ser tratadas por lei, conforme prevê a proposição.

A Emenda nº 2, igualmente, não contribui para o alcance dos objetivos da PEC. Ao contrário, o incentivo à criação de federações partidárias estimula a permanência de pequenos partidos, o que conflita com os objetivos da proposta, de estimular e fortalecer as grandes agremiações. Além disso, a matéria poderia ser disciplinada em lei e não no texto constitucional.

Não se trata, portanto, de impedir o funcionamento parlamentar, como já se ressaltou no relatório sobre a PEC nº 2, de 2007, mas de manter a possibilidade de estabelecer distinções entre partidos, buscando o equilíbrio entre a necessidade de consolidar o sistema partidário e de preservar os pequenos partidos.

III – VOTO

À vista do exposto, o voto é pela rejeição das emendas de nºs 1 e 2, do Senador Antonio Carlos Valadares, e pelo acolhimento da sugestão do Senador Jefferson Peres à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, e ainda, emenda de minha autoria, que constava da primeira versão deste relatório, que altera o prazo de entrada em vigência da Lei. Apresento a seguir o texto das referidas emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

(à PEC nº 2/2007)

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 17.
.....

§ 5º A lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar. (NR)”

EMENDA Nº 2 – CCJ

(à PEC nº 2/2007)

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, 28 de fevereiro de 2007.

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES, Presidente

Senador JARBAS VASCONCELOS, Relator