



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 91, DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, tendo como o 1º signatário o Senador Marco Maciel, 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 eleito 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.

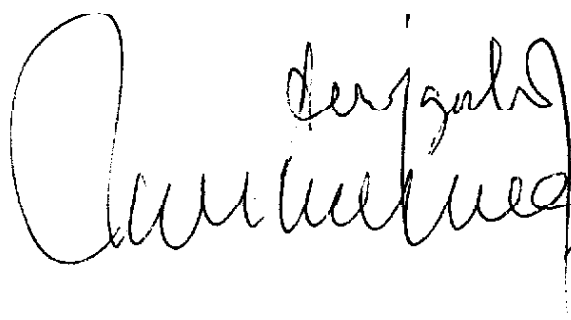
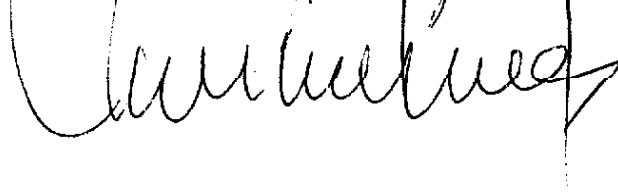
§ 5º A lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma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

 , Presidente
 , Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 02 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 28/02/2007, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Antonio Carlos Magalhães</i>	
RELATOR: <i>Sen Jarcas Vasconcelos</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PTB, PR, PSB, PCdoB, PRB e PP)	
SERYS SLHESSARENKO <i>Serys Slhessarenko</i>	1. PAULO PAIM
SIBÁ MACHADO <i>Siba Machado</i>	2. IDELI SALVATTI
EDUARDO SUPICY <i>Eduardo Supicy</i>	3. PATRÍCIA SABOYA GOMES <i>Patricia Saboya</i>
ALOIZIO MERCADANTE <i>Aloizio Mercadante</i>	4. INÁCIO ARRUDA <i>Inacio Arruda</i>
EPITÁCIO CAFETEIRA <i>Epitacio Cafeteira</i>	5. JOÃO RIBEIRO
MOZARILDO CAVALCANTI	6. ALFREDO NASCIMENTO
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antônio Carlos Valadares</i>	PSOL
	7. JOSÉ NERY <i>Jose Nery (CONTRA) sem voto</i>
PMDB	
PEDRO SIMON <i>Pedro Simon</i>	1. ROSEANA SARNEY
VALDIR RAUPP	2. WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUCÁ	3. LEOMAR QUINTANILHA
JARBAS VASCONCELOS <i>(Relator)</i>	4. PAULO DUQUE <i>Paulo Duque</i>
VALTER PEREIRA <i>Valter Pereira</i>	5. JOSÉ MARANHÃO
GILVAM BORGES	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ADELMIR SANTANA	1. ELISEU RESENDE
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES <i>(Presidente)</i>	2. JAYME CAMPOS
DEMÓSTENES TORRES <i>Demostenes Torres</i>	3. JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO <i>Edison Lobao</i>	4. KÁTIA ABREU
ROMEU TUMA <i>Romeu Tuma</i>	5. MARIA DO CARMO ALVES
ARTHUR VIRGÍLIO <i>Arthur Virgilio</i>	6. FLEXA RIBEIRO <i>Flexa Ribeiro</i>
EDUARDO AZEREDO	7. JOÃO TENÓRIO
LÚCIA VÂNIA <i>Lucia Vania</i>	8. MARCONI PERILLO
TASSO JEREISSATI <i>Tasso Jereissati</i>	9. MÁRIO COUTO
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1- OSMAR DIAS

Atualizada em: 27/02/2006.

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2007,
NA REUNIÃO Ordinária DE 28/02/2007, COMPLEMENTANDO
AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS
DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- [Signature] (M. MACIEL)
- 2- [Signature] Senador Renato Casagrande
- 3- [Signature] (Garibaldi Alves)
- 4- [Signature] Senador Almeida Lima
- 5- [Signature] Nery Azeredo - CONTRA
- 6- [Signature] (Adeilton SANTANA)
- 7- [Signature] (Sen. Cícero Bucena)
- 8- [Signature] (Sen. Acirio) (P. Santo)
- 9- [Signature] (Sen. Nêto de Conto)
- 10- [Signature] (Sen. M. do Carmo Alves)
- 11- [Signature] (Sen. Narxoni Perillo)
- 12- _____
- 13- _____

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2007,
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 28/02/2007, COMPLEMENTANDO AS
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

01 – MARCO MACIEL
02 – RENATO CASAGRANDE
03 – GARIBALDI ALVES FILHO
04 – ALMEIDA LIMA
05 – JOSÉ NERY - CONTRA
06 – ADELMIR SANTANA
07 – CÍCERO LUCENA
08 – MÃO SANTA
09 – NEUTO DE CONTO
10 – MARIA DO CARMO ALVES
11 – MARCONI PERILLO

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250
PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO

RELATÓRIO

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 câmaras 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.”
Sala da Comissão,

, Presidente

 , Relator

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR INÁCIO ARRUDA

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe tem como finalidade inserir no corpo do texto constitucional que *“Para fins de funcionamento parlamentar, 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”*, entrando esse dispositivo em vigor em 1º de janeiro de 2010.

Vem essa proposição a esta Comissão de Constituição e Justiça para análise de sua admissibilidade, tendo recebido parecer favorável do Relator.

Data venia, trazemos aqui à apreciação de nossos pares o presente voto em separado.

É o relatório.

II - VOTO EM SEPARADO

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade da chamada “cláusula de barreira” teve como fundamentos o fato de que, na forma como estava estabelecida, ela feria princípios constitucionais fundamentais, estando em jogo o próprio Estado Democrático de Direito.

É importante salientar que tudo o que fere esses princípios e fundamentos está sujeito ao controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive as **emendas constitucionais**, e não somente as normas infraconstitucionais. Na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI-MC 1946/DF, da qual foi Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, essa orientação é expressa com cristalina clareza no acórdão resultante do julgado, onde é afirmado que

“O Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que é admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da C.F.). Precedente: ADI. n.º 939 (RTJ 151/755)”¹

Ademais, essa orientação vem sendo confirmada em diversas outras oportunidades pela Suprema Corte, como, por exemplo, na ADIn n.º 3367/DF², que teve como Relator o Min.

¹ ADI-MC 1946 / DF - DISTRITO FEDERAL- MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 29/04/1999 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

² ADIn 3367/DF - Relator(a): Min. CEZAR PELUSO - Julgamento: 13/04/2005 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 17-03-2006 PP-00004EMENT VOL-02225-01 PP-00182 - REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029

CEZAR PELUSO, ou no mandado de segurança MS 24875/DF, relatado pelo Min. SEPÚLVEDA PERTENCE ³.

É mister fazer notar, em primeiro lugar, que as primeiras tentativas de implantar uma “cláusula de barreira” em nosso país teve ocasião no período mais obscurantista, antidemocrático e violento da história brasileira, a época da ditadura militar, que ensombreceu o país durante 21 anos, de 1964 a 1985, e não teve sucesso face à resistência democrática que o povo brasileiro opôs àquela ditadura.

Não por acaso, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal nesse caso constitui em um verdadeiro libelo em favor da democracia, da soberania popular e do pluralismo democrático, princípios constitucionais que constituem cláusula pétreas de nosso ordenamento jurídico, pena de, se afrontados esses princípios, descaracterizar-se o próprio Estado Democrático de Direito do qual a Constituição de 1988 é o documento jurídico instituidor.

Nesse sentido, a magistral lição do ministro relator da Ação Direta de Constitucionalidade que fulminou a “cláusula de barreira”, Ministro MARCO AURÉLIO, cujo voto vencedor foi acompanhado à unanimidade pelos demais ministros, e que ali assim se reportou literalmente:

“O capítulo V do Título compreendido em parte básica da Constituição Federal – o II, porque trata dos direito e garantias fundamentais – encerra como medula a liberdade dos partidos políticos, predicado inafastável quanto a essas pessoas jurídicas de direito privado. Pedagogicamente consigna a liberdade na criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, revelando a necessidade de se resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Vê-se o relevo maior atribuído à

³ MS 24875/DF - Relator(a): Min SEPÚLVEDA PERTENCE - Julgamento: 11/05/2006 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 06-10-2006 PP-00033 EMENT VOL-02250-02 PP-00284

multiplicidade política. Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo. Tratou-se do caráter nacional das entidades para, a seguir, dispor-se que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo ter os estatutos registrados no tribunal Superior Eleitoral. O que se contém no art. 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento, sem a qual é injustificável a existência jurídica, quer da necessária difusão do perfil junto ao leitorado em geral, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira.

Ainda sob o ângulo do pluripartidarismo, da representatividade dos diversos segmentos nacionais, é dado perceber a ênfase atribuída pela Carta Federal às minorias. No tocante às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o § 1º do art. 58 do Diploma Maior assegura sem distinguir, considerando a votação obtida, o número de eleitos, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva parte.”

Cita, ainda, o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO, em seu magistral voto, como fundamento da decisão contra a “cláusula de barreira”, a impossibilidade de se dispor por meio de lei ordinária sobre o **funcionamento parlamentar**. Observe-se que é exatamente o que pretende agora o autor da proposta de emenda à Constituição que ora analisamos, propondo uma emenda na qual prevê que **uma lei estabelecerá as regras do funcionamento parlamentar** dos partidos tendo como base a “cláusula de barreira”. É precisamente o que o ministro entende inaceitável, por envolver grave ofensa à separação dos Poderes, que é cláusula pétrea constitucional. Diz ele:

“Aliás, na cabeça do artigo, há a remessa aos Regimentos Internos do Congresso bem como das duas Casas, e versa o preceito algo compreendido no gênero funcionamento parlamentar, disciplina em sintonia com a independência dos Poderes.

No processo legislativo, no aperfeiçoamento da lei em sentido formal e material, nesse ato complexo, atua, ao término da linha, o Executivo, sancionando ou vetando o que aprovado pelas Casas Legislativas. Fica no ar: existentes partidos com deputados eleitos, é dado a Poder diverso – o Executivo – compor e balizar o funcionamento interno, embora de forma conjunta com o senado e Câmara? Di-lo não o jurista e ex-ministro Célio Borja. Endosso a óptica por sua excelência externada. Da mesma forma que ao Judiciário cumpre reger órgãos internos – artigo 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal – via regimento interno, tem-se, preservado o sistema como único, idêntico enfoque quanto à vida interna de cada Casa legislativa – artigos 51, incisos III e IV; 52, incisos XII e XIII; e 58 da Carta da república. Vale repetir o que consignado pelo parecerista em peça elaborada a pedido da Mesa da Câmara dos Deputados, considerada transcrição contida em memorial:

‘Da independência do órgão colegiado do Poder Legislativo e da inviolabilidade dos seus membros, no exercício do mandato, resulta a impossibilidade de lhes regular a conduta parlamentar por lei formal, dado que assim facultar-se-ia a intromissão de outra Casa e do Presidente da República em assunto entregue à autonomia de cada uma das Câmaras’

.....
As bancadas são instituições de direito parlamentar exclusivamente. Constituem-se nos corpos legislativos, pela reunião dos representantes que se identificam pela unidade de propósito e pela uniformidade da atuação. Agrupam-se sob a liderança que designam.’

Sim, presentes deputados necessariamente vinculados a certo partido, cuja existência civil e registro no Tribunal

Superior Eleitoral sejam incontestáveis, a eles são aplicáveis, em termos de atividade parlamentar, as normas constantes do Regimento Interno. Fora isso, é menosprezar a independência funcional da Casa legislativa.”

E encerrou o seu voto com um importante alerta quanto às tentativas de desvirtuar a democracia, tais como a que hoje se nos antepõe o autor da PEC que vimos analisando, ao tentar ressuscitar a teratológica “cláusula de barreira”:

“Que fique ressaltado, em verdadeira profissão de fé, em verdadeiro alerta a desavisados, encontrar-se subjacente a toda esta discussão o ponto nevralgico concernente á proteção dos direitos individuais e das minorias, que não se contrapõe aos princípios que regem o governo da maioria – cuja finalidade é o alcance do bem-estar público, a partir da vontade da maioria, desde que respeitados os direitos dos setores minoritários, não se constituindo, de forma alguma, em via de opressão destes últimos.

No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre – é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participara plenamente da vida pública, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardec as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhe esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continue existindo.

(...)

Democracia que não legitima esse convívio não merece tal *status*, pois na verdade revela a face despótica da inflexibilidade, da intransigência, atributos que, normalmente afetos a regimes autoritários, acabam conduzindo à escravidão da minoria pela maioria.

(...)

É de se repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia das existências destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.”

O ministro Eros Grau, por sua vez, ao acompanhar o Relator, lembrou ainda outro fundamento de vital importância, no que tange à inconstitucionalidade da “cláusula de barreira”:]

“Quase à mesma época HERMAN HELLER afirmava, significativamente, que o parlamentarismo descansa de modo muito especial em um conteúdo comum de vontade que integra todas as oposições. Pois essa unidade política deve realizar-se, como sua essência requer, em condições da maior liberdade e igualdade de possibilidades de atuação política para todos os grupos.

Anoto ainda aqui, parenteticamente, que há vinte anos sobre esse mesmo princípio escreveu o Ministro Gilmar Mendes, em artigo publicado na RDP número 82, então discorrendo sobre a jurisprudência constitucional alemã.

A *igualdade de chance* em verdade não acresce sentido inovador à igualdade. Antes, pelo contrário, desdobra-se da sua própria raiz. Igualdade significando isonomia não apenas entre partidos, porém, sobretudo, entre eleitores. Isonomia com a qual a Lei n. 9.096/95 é de todo incompatível.

No artigo acima citado, o Ministro GILMAR MENDES delineava com clareza o princípio da igualdade de oportunidades como um dos princípios fundadores, basilares, do Estado Democrático de Direito, estabelecendo que

“4. O princípio da Chancengleichheit parece ter encontrado sua formulação inicial na República de Weimar, com as obras de Herman Heller (Probleme der Demokratie, I und II, 1931, e Europa und der Faschismus, 1929) e de Carl Schmitt (Der

Hüter der Verfassung, 1931, e Legalität und Legitimität, 1932).

5. Na concepção de Heller, **“o Estado de Direito Democrático atual encontra seu fundamento, principalmente, na liberdade e igualdade da propaganda política, devendo assegurar-se a todas as agremiações e partidos igual possibilidade jurídica de lutar pela prevalência de suas idéias e interesses”**.³ O notável publicista acrescentava que a fórmula técnica para preservar a unidade da formação democrática assenta-se na livre submissão da minoria, à vontade majoritária, isto é, na renúncia das frações minoritárias a uma superação da maioria, mediante o uso da violência. **Isto pressupõe a renúncia à opressão da minoria e exige a preservação das perspectivas dela vir a se tornar maioria**.⁴

6. Por seu turno, advertia Carl Schmitt que um procedimento neutro e indiferente da democracia parlamentar poderia dar ensejo à fixação de uma maioria por via da matemática ou da estatística, causando, dessa forma, o próprio esfacelamento do sistema de legalidade. Tal situação somente haveria de ser evitada com adoção de **um princípio consagrador da igualdade de chances para alcançar a maioria, aberto a todas as tendências e movimentos**.⁵ E, enfaticamente, asseverava Carl Schmitt in verbis:

“Sin este principio, las matemáticas de las mayorías, con su indiferencia frente al contenido del resultado, no solo serían un juego grotesco y un insolente escarnio de toda justicia, sino que, a causa del concepto de legalidad derivado de dichas matemáticas, estas acabarían también con el sistema mismo, desde el instante en que se ganara la primera mayoría, pues esta primera mayoría se instituiría enseguida legalmente como poder permanente. La igualdad de chance abierta a todos no puede separarse mentalmente del Estado legislativo parlamentario. Dicha igualdad permanece como el principio de justicia y como una condición vital para la autoconservación”⁶

7. Com impecável lógica, consignava o eminente publicista que a legalidade do poder estatal conduz à negação e à

derrogação do direito de resistência enquanto Direito,⁷ uma vez que ao poder legal, conceitualmente, não é dado cometer injustiças, podendo, para isso, converter em “ilegalidade” toda resistência e revolta contra a injustiça e antijuridicidade.⁸ E o eminente mestre acrescentava que:

Si la mayoría puede fijar a su arbitrio la legalidad y la ilegalidad, también puede declarar ilegales a sus adversarios políticos internos, es decir, puede declararlos hors-la-loi, excluyéndolos así de la homogeneidad democrática del pueblo. Quien domine el 51 por 100 podría ilegalizar, de modo legal, al 49 por 100 restante. Podría cerrar tras sí, de modo legal, la puerta de la legalidad por la que ha entrado y tratar como a un delincuente común al partido político contrario, que tal vez golpeaba con sus botas la puerta que se le tenía cerrada”.⁹

8. Destarte, a adoção do princípio de igualdade de chances constitui condição indispensável ao exercício legal do poder, uma vez que a minoria somente há de renunciar ao direito de resistência, se ficar assegurada a possibilidade de vir a se tornar maioria.¹⁰ (...)

9. Na vigência da Lei Fundamental de Bonn (1949), a discussão sobre a igualdade de chances entre os partidos foi introduzida por Forsthoff, que assentou os seus fundamentos nas disposições que consagram a liberdade de criação das agremiações políticas (art. 21, I, 2) e asseguram a igualdade de condições na disputa eleitoral (art. 38 e 28).¹²

Também Gerhard Leibholz considerou inerente ao modelo constitucional o princípio de “igualdade de chances”, derivando-o, porém, diretamente, do preceito que consagra a ordem liberal-democrática (freiheitlich demokratischen Grundordnung).¹³

Mais tarde, após os primeiros pronunciamentos do Tribunal Federal Constitucional, passou Leibholz a considerar que o postulado da igualdade de chances encontrava assento no princípio da liberdade e pluralidade partidárias (arts. 21, I, e 38, I) e no princípio geral de igualdade (art. 3.º, 1).

10. Tais elementos serviram de base para o desenvolvimento da construção jurisprudencial iniciada pelo

Bundesverfassungsgericht em 1952. Observe-se que, nos primeiros tempos, a jurisprudência da Corte Constitucional parecia identificar o princípio de igualdade de chances com o direito de igualdade eleitoral — Wahlrechtsgleichheit — (Lei Fundamental, art. 38, 1). As controvérsias sobre o financiamento dos partidos e a distribuição de horários para transmissões radiofônicas e televisivas ensejaram o estabelecimento da distinção entre o princípio da igualdade de chances, propriamente dito, e o direito de igualdade eleitoral. Os preceitos constitucionais atinentes à liberdade partidária (art. 21, 1) e ao postulado geral da isonomia (art. 3.º, I) passaram a ser invocados como fundamento do direito de igualdade de chances dos partidos políticos.¹⁴

11. Converteu-se, assim, a igualdade de chances em princípio constitucional autônomo, um autêntico direito fundamental dos partidos, assegurando-se às agremiações tratamento igualitário por parte do Poder Público e dos seus delegados.¹⁵

Portanto, é de se observar que a “cláusula de barreira” fere o próprio arcabouço do Estado democrático de Direito, infringindo princípios constitucionais básicos e inarredáveis e cláusulas pétreas constitucionais.

Assim, a PEC que ora analisamos fere o art. 1º, V, da Constituição Federal, que declara expressamente como princípio fundamental da República Federativa do Brasil o **pluralismo político**.

Fere o princípio da **isonomia**, que é um dos pilares da democracia.

Fere o princípio da **igualdade de oportunidades**, que norteia a relação entre maioria e minorias dentro do Estado Democrático de Direito, pois somente se uma minoria atual tiver oportunidades reais de lutar para constituir-se como maioria no futuro é que se pode falar de democracia. Se a maioria cria impedimentos para o crescimento das minorias, de forma a perpetuar-se no poder, não se pode mais falar de Estado democrático, mas sim de despotismo.

Fere, também, a cláusula pétrea estabelecida no art. 60, § 4º, III, que preserva o princípio da **separação dos Poderes**, ao prever que o funcionamento parlamentar seja definido por lei, quando sabe que este é matéria exclusivamente de direito parlamentar, que só pode ser regida pelos regimentos internos das Casas legislativas, sob pena de que essas tenham reduzidas a sua autonomia, e de, em vez de decidirem por si próprias esse funcionamento, sofrerem a ingerência de outras casas Legislativas e de que as suas normas a respeito só venham a se aperfeiçoar com a ingerência de outro Poder – no caso, o Executivo, que terá poder de veto ou sanção sobre as suas decisões sofre o seu próprio funcionamento.

Fere, igualmente, o princípio da **razoabilidade**, ao estabelecer condições por demais draconianas para que os partidos tenham aferido o seu desempenho.

Foi esse o sentido do pronunciamento do STF, e isso se aplica à tentativa de estabelecer a “cláusula de barreira” seja por norma infraconstitucional, seja por emenda à Constituição, as quais - repetindo aqui o que já demonstramos no início desse voto – estão tão sujeitas ao controle de constitucionalidade quanto as demais normas.

Ferir esses princípios e fundamentos significa subverter toda a Constituição. Princípios são os enunciados lógicos que conferem coerência geral e ordenação sistemática e coerente ao texto constitucional, e não podem ser rompidos sob pena de que desapareça essa coerência.

Romper os fundamentos é romper as bases ideológicas sobre as quais está erigida a vigente ordem constitucional.

Por isso mesmo, nem sequer por emenda constitucional podem ser derogados os princípios e fundamentos que os constituintes originários estabeleceram para a ordem jurídica que se inaugurou com a nova Constituição. Esses são limites

expressos ou implícitos ao poder reformador do constituinte derivado, que somos nós.

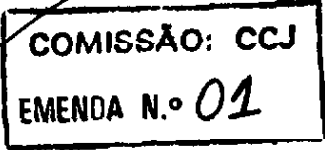
Por tudo isso, somos de parecer pela **Inadmissibilidade** da Proposta de Emenda Constitucional n.º 2, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.


Senador **INÁCIO ARRUDA**

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 2, DE 2007

Retiro
Alva
28-02-07



PEC 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.*

EMENDA Nº ____, DE 2007

Dê-se ao §5º do art. 17 da Constituição Federal, de que trata o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 17.
.....

§5º. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito 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.

JUSTIFICAÇÃO

O escopo da Emenda é estabelecer de modo claro as regras para o exercício da atividade parlamentar, com a criação da instituição da cláusula de barreira ou cláusula de desempenho, definida na disposição legal que impõe limites aos partidos políticos quando, por eles, não são satisfeitas determinadas condições, por exemplo, de aquisição de percentual de votos. Em outras palavras, a cláusula de barreira nega a fruição de prerrogativas aos partidos políticos caso estes não alcancem, por exemplo, um determinado número ou percentual de votos.

Desta forma, no que diz respeito ao primeiro objetivo desta Emenda, a redação formulada na PEC 2/2007 diz que “para fins de funcionamento parlamentar, a lei poderá estabelecer distinções entre os partidos”. A rigor, não se trata de uma lei estabelecer “distinções” entre os partidos políticos que alcançaram (ou não) certo percentual de votos válidos distribuídos, proporcionalmente, pelo território nacional, ainda que seja “para fins de funcionamento parlamentar”; mais sim, efetivamente, da lei constitucional estabelecer regras para o funcionamento parlamentar dos partidos, no caso, via as exigências previstas como cláusula de barreira ou de desempenho.

Longe de um mero preciosismo de linguagem, quiçá alegando-se que em termos práticos, quando os limites forem estabelecidas haverá distinção entre os partidos, a substituição da redação importa numa conotação *política* e *jurídica* muito diferentes entre si e que, certamente, afetará o debate jurisdicional, na hipótese da matéria, novamente, ser levada ao Supremo Tribunal Federal para apreciar e julgar eventuais inconstitucionalidades.

Ora, é imperioso que se esclareça que a lei não poderá estabelecer distinções entre os partidos políticos, sob pena de literal violação ao “caput” do art. 5º da Constituição Federal e mácula ao princípio do pluralismo político (art. 1º, inciso V da Constituição Federal). Todavia, isso não significa que, jurídica e politicamente, a constituição não possa definir regras para o funcionamento parlamentar.

Por outro lado, pelo teor da PEC 2/2007, a lei irá estabelecer distinções entre os partidos. Todavia, a lei não pode estabelecer tais distinções ao funcionamento parlamentar através da adoção da cláusula de barreira ou de desempenho, afinal de contas, uma regra normativa que institui a chamada cláusula de barreira não tem como fito primordial distinguir os partidos políticos, pois estes estão no mesmo patamar de igualdade e disputam a conquista do poder governamental (poder político).

Ou seja, a lei que cria a cláusula de barreira não pode atribuir qualidades ou características pelo qual um partido difere do outro. Tal distinção é fruto da plataforma política e ideológica dos partidos políticos e não criação da lei, quiçá vinculado-a a sua *performance* eleitoral (conquista de percentual de votos válidos distribuídos proporcionalmente no território nacional).

A cláusula de barreira ou de desempenho, no caso, visa limitar a atuação parlamentar dos partidos políticos que não alcançarem 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. Isto criará uma diferença entre os partidos? Certamente, mas política e juridicamente tratando a questão, pelo ângulo do pluralismo partidário e da igualdade diante da lei, isso não significa criar distinções entre os partidos. Vejamos, rapidamente, alguns desses aspectos políticos e jurídicos:

Em primeiro lugar, em um sistema de pluralismo político como é o caso do sistema político brasileiro, assegurado a nível constitucional - e, inclusive, tal pluralismo representa o fundamento do próprio Estado brasileiro, consoante dispõe o art. 1º, inciso V da Constituição Federal -, a lei expressar distinções entre partidos políticos significaria atingir o núcleo central desse pluralismo político, notadamente porque a primeira maneira do pluralismo político se expressar é através do pluripartidarismo, que exige igualdade de tratamento entre os partidos políticos.

Em segundo lugar, o “*caput*” do art. 5º da Constituição Federal, que enumera os direitos e garantias fundamentais, dispõe que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, de modo que é cristalino na ciência jurídica de que “diante da lei” todos são iguais, sem nenhuma distinção, seja de qual natureza for, justamente porque a democracia liberal e a ciência do direito sempre tiveram consolidado de que a lei não faz distinções; o que não impede, por exemplo, que a lei possa criar restrição ou ampliar direitos. Mas “ante a lei” cada pessoa tem o mesmo direito a um esquema plenamente apropriado de liberdades básicas iguais, desde que compatível com a garantia de um esquema idêntico para todos, daí a inequívoca vedação da “distinção perante a lei”.

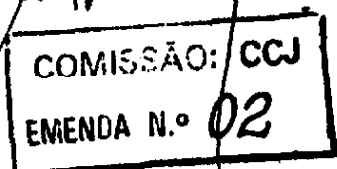
E com base nesses prismas, temos que, em terceiro lugar, a lei não poderá estabelecer distinções, isto é, ser um ato “que distingue, diferencia ou que separa” pessoas iguais (partidos que buscam a conquista do poder político). Ao contrário, a lei, para garantir que todos diante dela possam ser iguais, por exemplo, cria restrição ou amplia direitos, a qual, desde Aristóteles, afirma que para que exista justiça na lei, os iguais devem ser tratados de forma igual e os diferentes devem ser tratados de forma diferente.

Sala das Comissões


Senador ANTONIO CARLOS VALADARES
PSB/SE

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 2, DE 2007

*rejeitada
em 28/2/2007*



PEC 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.*

EMENDA Nº ____, DE 2007

Acrescente-se um §6º ao art. 17 da Constituição Federal, de que trata o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007, com a seguinte redação:

“Art. 17.

§5º.

§6º. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem, desde que, em conjunto, os partidos políticos perfaçam as exigências previstas no parágrafo anterior”.

JUSTIFICAÇÃO

O escopo da Emenda é possibilitar que aqueles partidos que não alcançarem o percentual exigido para o funcionamento parlamentar possam, conseqüentemente, formarem uniões partidárias, conhecidos como federações partidárias, por meio das quais esses partidos poderão exercer o direito ao funcionamento parlamentar, desde que, em conjunto, perfaçam as exigências previstas como cláusulas de barreira ou de desempenho.

Em outras palavras, a Emenda possibilita que aqueles partidos que não alcançarem o percentual exigido para o funcionamento parlamentar possam formar federações, por meio das quais esses partidos poderão exercer o direito ao funcionamento parlamentar. Por conseguinte, visa adequar a introdução da cláusula de barreira ou de desempenho perante o sistema político-partidário brasileiro, que tem como vetor de orientação o pluripartidarismo.

É bom lembrar que o muito embora o respectivo acórdão do Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucional a cláusula de barreira inserida na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995), ainda não tenha sido publicado, o Boletim Informativo do STF nº 541, escreve que a decisão do STF fundamentou-se, dentre outros, nos seguintes termos:

“Entendeu-se que os dispositivos impugnados violam o art. 1º, V, que prevê como um dos fundamentos da República o pluralismo político; o art. 17, que estabelece ser 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 o art. 58, § 1º, que assegura, na constituição das Mesas e das Comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, todos da CF. Asseverou-se, relativamente ao inciso IV do art. 17 da CF, que a previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar não deve ser tomada a ponto de esvaziar-se os princípios constitucionais, notadamente o revelador do pluripartidarismo, e inviabilizar, por completo, esse funcionamento, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de comporem a Mesa Diretiva e as Comissões. ADI 1351/DF e ADI 1354/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 7.12.2006. (ADI 1351) (ADI-1354) – Boletim Informativo nº 541 do STF”.

Portanto, uma das maneiras de garantir que o princípio do pluripartidarismo não será desrespeitado é garantir a formação de união ou federação partidária, pois a bem da verdade, trata-se de uma restrição ao funcionamento parlamentar e não um ataque ao pluripartidarismo, enquanto principal manifestação (ou exteriorização) do pluralismo político.

Sala das Comissões


Senador ANTONIO CARLOS VALADARES
PSB/SE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

EMENDA Nº 2 do Senador Antonio Carlos Valadares
PROPOSIÇÃO: PEC Nº 2, DE 2007

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DE FORTALEÇA GOVERNO (PT, PPS, PR, PSB, PSCdb, PRB e PPB)	SIM	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	ABSTENÇÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SERYS SLHESARENKO	X		1 - PAULO PAIM				
SIBAMACHADO	X		2 - IDELI SALVATTI				
EDUARDO SUFELY	X		3 - PATRÍCIA SABOYA GOMES	X			
ALOIZIO MERCADANTE	X		4 - INÁCIO ARRUDA				
EPITACIO CAETEIRA			5 - JOÃO RIBEIRO				
MOZARILDO CAVALCANTI	X		5 - ALFREDO NASCIMENTO				
ANTÔNIO CARLOS VALADARES		X					
			SUPLENTE - PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
			7 - JOSÉ NERY				
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	SUPLENTE - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON		X	1 - ROSEANA SARNEY				
VALDIR RAUPP			2 - WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA		X		
ROMERO JUCÁ			3 - LEOMAR QUINTANILHA				
JARBAS VASCONCELOS	X		4 - PAULO DUQUE				
VALTER PEREIRA	X		5 - JOSÉ MARANHÃO				
GILVAM BORGES			6 - NEUTO DE CONTO				
TITULARES - BLOCO DA MINORIA (PSDB)	SIM	NÃO	SUPLENTE - BLOCO DA MINORIA (PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ADELMIR SANTANA	X		1 - ELISEU RESENDE				
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES			2 - JAYME CAMPOS				
DEMÓSTENES TORRES	X		3 - JOSÉ AGRIPINO				
EDISON LOBÃO	X		4 - KÁTIA ABREU				
ROMEU TUMA	X		5 - MARIA DO CARMO ALVES				
ARTHUR VIRGÍLIO	X		6 - FLEXA RIBEIRO				
EDUARDO AZEREDO	X		7 - JOÃO TENÓRIO				
LÚCIA VÂNIA	X		8 - MARCONI PERILLO				
TASSO JEREISSATI	X		9 - MÁRIO COUTO				
JEFFERSON PERES			1 - OS/MAR DIAS				

TOTAL: 20 SIM: 5 NÃO: 13 ABSTENÇÃO: — AUTOR: 1 PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 28 / 03 / 2007

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)

U:\CCJ\2007\Remissão\Votação nominal.doc (atualizado em 27/02/2007)