

00100.191813/2016-01



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal
Brasília - D.F.

Junte-se ao processado do

PEC

nº 151, de 2015

Em 15/12/16

Senado Federal

A Comissão de Constituição,
Justiça e Cidadania.

03 NOV 2016

Brasília, 25 de outubro de 2016.

Senadora: Ana Mélia

Ofício Circular n. 005/2016-CAL.

Ao Exmo. Sr.
Senador **Renan Calheiros**
Senado Federal
Brasília - DF

Assunto: **Reforma política. Apoio. PEC 151/2015, vedação a coligações partidárias nas eleições proporcionais. PEC 36/2016, cláusula de barreira.**

Senhor Senador.

Cumprimentando-o cordialmente, tenho a honra de levar ao conhecimento de V.Exa. que o Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em sessão realizada no dia 18 de outubro do ano em curso, apreciando os autos da Proposição n. 49.0000.2015.001500-0/COP, decidiu opinar favoravelmente à aprovação da **Proposta de Emenda à Constituição n. 151**, de 2015, que visa proibir as coligações partidárias em eleições proporcionais, bem como à aprovação da **Proposta de Emenda à Constituição n. 36**, de 2016, que institui cláusula de barreira para que um partido político tenha acesso a recursos públicos e outros benefícios.

Ao encaminhar anexada cópia da íntegra da decisão correspondente, proferida pelo colegiado máximo desta Instituição, certo de contar com a especial atenção de V.Exa., aproveito o ensejo para renovar os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Claudio Lamachia
Presidente Nacional da OAB

Comissão de Constituição,
Justiça e Cidadania - CCJ
PEC Nº 151 DE 2015
FL. 14



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Proposição n. 49.0000.2015.001500-0/COP

Origem: Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB. Comissão Especial de Estudo da Reforma Política.

Assunto: Reforma política. Propostas de Emenda à Constituição. Congresso Nacional. Propostas da Comissão Especial de Direito Eleitoral.

Relator: Conselheiro Federal Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves (PE).

RELATÓRIO

Cuida-se da análise parcial de matérias atinentes à reforma política tidas como prementes e prioritárias que se encontram em tramitação legislativa, em conformidade com a deliberação plenária da sessão do dia 4 de fevereiro de 2015 que, no julgamento da Proposição nº 49.00000.2015.000103-7(COP), acolheu sugestão do conselheiro Carlos Roberto Siqueira Castro no sentido de voltar-se a pautar no conselho pleno a discussão de tais propostas já em andamento no Congresso Nacional.

O processo foi instruído com expediente da Assessoria Legislativa do CFOAB, fls.05/07 e anexos, com relatório narrativo de todas as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) em tramitação na Câmara e no Senado que têm relação com reforma política.

Ainda na gestão anterior, no bojo das discussões acerca do apoio da OAB à chamada proposta de reforma política democrática, a Comissão Especial de Direito Eleitoral do CFOAB, juntamente com o Colégio de Presidentes das Comissões Estaduais de Direito Eleitoral, exarou manifestação formal propugnando pelo fim das coligações partidárias em eleições proporcionais, alteração do modelo de votação (proporcional com lista fechada), fim da reeleição no executivo dentre outras propostas (fls.176/184).

Visando conferir subsídios ao estudo da matéria para oportuna deliberação, o presidente deste Conselho Federal da OAB, Dr. Cláudio Lamachia, exortou o Colégio de Presidente de Seccionais da OAB, reunido em 12 de maio do corrente ano, nesta capital Federal, a *"agregar elementos para promover a discussão unificada do assunto no Conselho Pleno"*, ocasião em que restou facultado prazo de 45 dias para o envio de considerações a este relator (fls.292).

Em 30/05/2016, o presidente da OAB São Paulo, Dr. Marcos da Costa, encaminhou contribuição consubstanciada nas conclusões e propostas da Comissão Especial da Reforma Política daquela seccional, presidida em tempos distintos pelo Dr. Ives Gandra da Silva Martins e pelo Dr. José Afonso da Silva (fls.310/227).

As fls. 340/341 foram colacionadas as contribuições da OAB do Rio Grande do Sul, Ofício 1463/2016, da lavra de seu presidente, Dr. Ricardo Breier. Também visando contribuir com o debate, em 19 de julho do corrente ano, a OAB do Distrito Federal, por intermédio de seu presidente, Dr. Juliano Costa Couto, fez juntar ao processo parecer sobre reforma política de sua Comissão de Assuntos Legislativos (fls.347/351). Igualmente,



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

prestando sua contribuição aos trabalhos, a OAB da Paraíba trouxe aos autos o relatório final de sua Comissão de Estudos para a Reforma Política, presidida pelo Dr. Raoni Lacerda Vita, vice-presidente daquela seccional (fls.360/365).

No último dia 27 de agosto, colhendo recomendação deste relator, o eminente presidente do CFOAB, às fls.358 e 367, constituiu Comissão Especial de Estudo da Reforma Política, composta por mim, na condição de coordenador, e integrada por mais notáveis membros, a saber, o Dr. Ary Raghiant Neto (Conselheiro Federal - MS), Dr. Carlos Roberto de Siqueira Castro (Conselheiro Federal - RJ), Dr. Fabrício Grisi Mediei Jurado (Conselheiro Federal - RO), Dra. Luciana Diniz Nepomuceno (Conselheira Federal - MG) e pelo jurista Paulo Roberto de Gouvêa Medina (agraciado com a Medalha Rui Barbosa).

Em deliberação interna, a Comissão elaborou pauta temática distribuindo entre seus integrantes a relatoria das matérias atinente a propostas de reforma política em discussão no Congresso Nacional, definindo que, em conformidade com o seu objeto e propósito de criação, concentrará esforços nos temas já materializados em propostas factíveis e que estão em pauta ou aptas a serem pautadas para votação no Senado e na Câmara Federal.

Não pretende a Comissão, de forma alguma, desconsiderar as grandes e judiciosas contribuições já prestadas até então pelas diversas instâncias e gestões do chamado sistema OAB à causa da reforma política, o que certamente constituem matéria prima valiosa seja para subsidiar nossos trabalhos como também, naquilo que não guardarem sintonia com as prioridades fixadas, servirão para oportunas proposições ao tempo e modo próprios, na busca incessante do aprimoramento de nossa república e da nossa democracia.

Portanto, vimos trabalhando com os olhos voltados para a efetividade da ação de nossa instituição, para que ela não se furte ao cumprimento de seu dever de vocalizar os anseios da sociedade civil perante o *establishment*, agindo com o seu vocacional protagonismo, mas sem, no entanto, despender energia ou desviar o seu foco com relação a matérias que não tenham aderência ou mesmo juízo de oportunidade admitidos pela atual legislatura. Nessa linha de trabalho é que propusemos a segmentação dos temas politicamente factíveis de discussão e aprovação, que receberão tratamento e propostas próprias à medida que cumprirmos com o tradicional e virtuoso diálogo interinstitucional com entidades compromissadas com a matéria, algumas das quais parceiras históricas da OAB, tal como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil e Associação Brasileira de Imprensa, em sintonia com a orientação do presidente Cláudio Lamachia.

Contudo, restaram identificados dois temas de maior premência e cuja tramitação perante o Congresso Nacional se encontra em adiantado acelerada ou em adiantado estágio, quais sejam: a) o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais; b) a criação da chamada cláusula de barreira ou de desempenho para que os partidos possam fruir de recursos públicos oriundos do fundo partidário dentre outras benesses e prerrogativas.

Os temas foram relatados, no âmbito da Comissão, pelo eminente Conselheiro Siqueira Castro (RJ), tendo sido aprovados à unanimidade em tal colegiado, traduzindo conclusões que guardam estreita sintonia com a totalidade das manifestações até então



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

colhidas das seccionais e outras instâncias dos sistema OAB, o que, aliado ao momento favorável à aprovação de tais propostas no Congresso Nacional, motivou o destaque para apresentação antecipada a esse egrégio plenário, o que restou pautado para esta sessão do dia 18/10/2016.

É o relatório.

VOTO

“Há exemplos, na história de outros povos, de avanços rápidos no plano político após o despertar de uma longa noite de imobilismo, como se a sociedade fosse dotada de um inconsciente onde laboram forças criativas que ampliam o horizonte de possibilidades futuras.”

(Celso Furtado)

A citação do eminent e saudoso intelectual e economista paraibano, oportunamente cotada pela respeitável seccional daquele Estado, bem traduz o sentimento da sociedade captado por diversos de seus segmentos representativos, ao clamar por mudanças profundas em nosso sistema político-eleitoral. O fosso abissal que separa o povo brasileiro de seus parlamentares, signo de uma crise de representação sem precedentes em nossa história, é o principal sintoma de um colapso em nosso sistema, gerador de consequências drásticas à ordem social.

Os efeitos deletérios desse colapso são revelados de diferentes formas, desde o sentimento de rivalidade nutrido por parte significativa da população em relação ao próprio Estado, expressado no mais das vezes pelo desprezo ao poder constituído, desobediência civil, descumprimento de normas jurídicas, sonegação fiscal etc., até pela baixa autoestima do povo brasileiro enquanto elemento essencial de uma Nação.

O descrédito na classe política, embora não trate de um fenômeno novo, seja no Brasil como no mundo, alcançou níveis tão alarmantes, que a qualidade ideológica da legitimidade de seus membros não mais encontra a menor aderência com a população, a ponto de Deputados e até Senadores da República, muitas vezes, evitarem transitar em espaços públicos com receio de serem identificados e, por conseguinte, hostilizados. E as inúmeras manifestações de repúdio social contra os políticos, que em tese mereceriam ser reconhecidos pelo exercício de nobilíssima função, se não são justificáveis em sua forma, muitas vezes até violentas, bem denota o efeito de décadas de um distanciamento, gradual e perverso, entre as figuras do eleitor e de seus representantes.

Contudo, conseguimos divisar possibilidades futuras capazes de corrigir em boa parte essas distorções, a partir de reformas em nosso sistema político-eleitoral, o que já conta com a atenção e empenho de algumas das lideranças políticas nacionais.

Duas dessas reformas, objeto da presente proposição, vêm gradativamente galgando consenso entre os estudiosos e analistas do cenário político e eleitoral no Brasil, são



justamente o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais e a instituição da chamada cláusula de barreira ou de desempenho para os partidos políticos.

1. Coligações Partidárias em eleições proporcionais

“A história recente da representação política em nosso País está a demonstrar o desacerto e os malefícios do permissivo constitucional atinente às coligações nas eleições proporcionais. Esse modelo deforma o destino do sufrágio individual, possibilitando que o voto do eleitor num determinado candidato a deputado federal, a deputado estadual ou a vereador, de um determinado partido político, venha eleger, em razão do quociente eleitoral global da coligação, um outro candidato e de uma outra legenda partidária, com isso promovendo o desvirtuamento da vontade do eleitor manifestada nas urnas. Além disso, fragiliza os partidos políticos, cuja representatividade, suposta e desejadamente haurida no estatuto, no programa e no ideário partidário, se dilui e se desnatura no resultado final do certame eleitoral em consequência de alianças passageiras e formadas por interesses contingentes, sem qualquer compromisso quanto à afinidade ideológica ou programática entre os partidos coligados.

Não é por outra razão que já tramitaram e ainda tramitam nas Casas do Congresso Nacional propostas de Emenda à Constituição voltadas à supressão das coligações nas eleições proporcionais. Assim foi, por exemplo, com relação à PEC nº 40, de 2011, subscrita pelo então Senador José Sarney e inúmeros outros integrantes do Senado Federal naquela legislatura, com o propósito específico de alterar a redação dos parágrafos 1º e 2º do art. 17 da Constituição Federal, que, se promulgada, passariam a exibir a redação seguinte:

“Art. 1º. Os §§ 1º e 2º do art. 17 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se os atuais §§ 2º a 4º como §§ 3º a 5º.
Art. 17
§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.
§ 2º. São admitidas coligações eleitorais, exclusivamente nas coligações majoritárias, cabendo aos partidos adotar o regime e os critérios de escolha, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.
Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.”

Transcreve-se, a seguir a Justificação dessa PEC de nº 40, de 2011, que é autoexplicativa. Em textual aqui sintetizado, restou pontuado:

“...
Ocorre que a experiência brasileira revela que as coligações eleitorais nas eleições proporcionais, em geral constituem uniões passageiras, estabelecidas apenas durante o período eleitoral por mera conveniência, sem qualquer afinidade entre os partidos coligados no tocante ao programa de governo ou ideologia.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Tais coligações objetivam sobretudo aumentar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão de partidos maiores e viabilizar a conquista de um maior número de cadeiras nas Casas Legislativas por partidos menores ou permitir que essas agremiações alcancem o quóciente eleitoral.

Além disso, o voto dado pelo eleitor no candidato de um determinado partido ou na própria legenda pode contribuir para a eleição de candidato de outra agremiação que integre a coligação. Isso porque, diferentemente dos demais países que permitem a coligação, no Brasil, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição que cada partido deu à votação final. ”.

Releva observar que essa proposta de emenda constitucional não adotou período de “vacatio legis”, donde ser aplicável às eleições imediatamente subsequente à sua promulgação. Vale registrar, por outro lado, que a PEC nº 40/2011 restou aprovada pelo Plenário do Senado Federal, em dois turnos de votação, em 26.03.2015, tendo sido remetida nessa mesma data à Câmara dos Deputados. O resultado da votação no Senado foi sobremodo expressivo em favor da sua aprovação, a saber: Sim 62; Não 03; Abstenção 01; Presidente); Total 67.

Outro exemplo de proposta de emenda à Constituição é a PEC nº 151, de 2015, também oriunda do Senado Federal e de autoria do Senador Valdir Raupp e de dezenas de senadores de vários partidos políticos, que visa de igual modo alterar o art. 17 da Constituição para fins de vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, com a redação seguinte:

“Art. 1º. O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 17

§ 1º É assegurada autonomia aos partidos políticos para dispor sobre sua estrutura, organização e funcionamento, e para estabelecer em seus estatutos normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 5º São vedadas as coligações partidárias nas eleições proporcionais, cabendo aos partidos, nas eleições majoritárias, dispor sobre o regime de sua escolha, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas nos diversos âmbitos da Federação.

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir das eleições de 2022.

A Justificação da PEC 151, de 2015, é de igual modo autoexplicativa. Se não, veja-se sua síntese:

“...

Dessa realidade resultou, entretanto, um quadro partidário com mais de trinta organizações, vinte e oito delas contando com representação na Câmara dos Deputados. A situação se repete, com nuance, no Senado Federal.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Nesse contexto, amplia-se a dificuldade do Chefe do Poder Executivo, qualquer que seja sua orientação, para constituir uma base de apoio consistente e sólida no Congresso Nacional.

Uma das medidas que podem ser adotadas para inibir a proliferação de partidos políticos, e, especialmente, a dispersão exagerada de representações partidárias no Congresso, sem entretanto limitar direitos individuais ou restringir a liberdade de organização partidária é vedar a realização de coligações nas eleições para os cargos de vereador e de deputado, estadual, distrital ou federal.

Acresce que uma determinação constitucional com tal natureza tem o saudável efeito colateral de contribuir para a transparência do processo eleitoral, permitindo ao eleitor a clara visualização dos seus atores, e também para a verdade eleitoral, pois o candidato eventualmente beneficiado pelo voto de eleitor – nas distintas situações de um candidato muito bem votado, o chamado puxador de voto, ou de um candidato não eleito – beneficiará exclusivamente os seus colegas da mesma formação partidária. (...)".

Com efeito, cuida-se, urgentemente, de vedar coligações partidárias nas eleições proporcionais, com isto higienizando os pleitos e eliminando toda sorte de promiscuidades que contaminam essas alianças espúrias.

A PEC 151/2015 tramita atualmente no Senado Federal, tendo sido encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 14.04.2016, com distribuição ao Relator, ilustre Senador Antonio Anastasia, para apresentação de parecer.

Diante do exposto, considero que os textos dessas proposições de Emendas à Constituição bem traduzem as aspirações maiores da cidadania e aperfeiçoa na justa medida o regime constitucional atinente à autonomia dos partidos políticos para encaminhar coligações partidárias, estas permitidas apenas nas eleições majoritárias para Presidente da República, Governador de Estado, Prefeito de Município e Senador, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas nos diversos níveis de governo na Federação.

Nada obstante, somos inclinados a desacolher, na segunda proposta em referência (PEC 152/2015), a norma constante do art. 2º, que confere efeitos operantes apenas a partir das eleições do ano de 2022. Quer me parecer seja excessiva essa procrastinação. Desde que respeitado o princípio da anualidade da lei que alterar o processo eleitoral, por força do comando imperativo do art. 16 da Constituição Federal, é recomendável e urgente a eficácia da vedação supraregal de coligações partidárias nas eleições proporcionais por todas as razões acime expendidas. A adoção dessa providência, em regime de prioridade, por certo corrigirá umas das mais notórias deformações do sistema eleitoral brasileiro, expungindo do mesmo o regime de falcatura partidária e do “toma lá dá cá” da atual política de alianças espúrias.”¹

¹ Texto extraído do relatório apresentado no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política, da lavra do Conselheiro Federal Carlos Roberto Siqueira Castro, aprovado à unanimidade naquele colegiado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

2.2. Desempenho Eleitoral para acesso ao Fundo Partidário e outras vantagens - Cláusula de Barreira

“Tem sido recorrente no debate constitucional/eleitoral a questão da proliferação e da falta de representatividade dos partidos políticos, mediante a adoção da chamada “cláusula de barreira”, que estabelece critérios de desempenho para que as legendas partidárias possam ter representação no Poder Legislativo. Sabe-se que hoje há 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais 28 têm representação no Congresso Nacional. Isso porque o único critério para que uma legenda tenha representação parlamentar é possuir registro no TSE e alcançar o mínimo de votos do quociente eleitoral aplicável no Estado da Federação de que se trata para fins da eleição do seu representante na Casa Legislativa.

Vale relembrar que, em 2006, na ADI 1.351-3-Distrito Federal, à qual restou apensada a ADI 1.354-8-Distrito Federal, sob a relatoria do eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as disposições da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.906, de 1995, que instituíram cláusulas de barreira para as agremiações partidárias. O mecanismo legal então vigente exigia um mínimo de 5% dos votos válidos apurados em nove Estados, com um mínimo de 2% dos votos por Estado membro na Federação. Entendeu a Corte Maior que as sobreditas cláusulas de barreira imporiam dificuldades para os partidos minoritários, sufocando a representação de uma parcela dos eleitores no sufrágio universal. Nesse sentido, sustentou o Ministro Marco Aurélio que, em 2006, havia 29 partidos registrados no TSE, mas só sete deles alcançaram os 5% de votos exigidos pela Lei dos Partidos Políticos. Afirmou, sobremais, que, na história política do Brasil, apenas a Constituição de 1967, outorgada pelo regime militar, tratou de uma cláusula de barreira, fazendo-o no art. 149, ao exigir, dentre os princípios de organização e funcionamentos dos partidos políticos – “VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores”. Em seguida, aduziu o voto condutor do Ministro Marco Aurélio que a Constituição de 1988 cuidou de estabelecer tão apenas o critério para estar filiado a um partido e obter a quantidade mínima de votos para ser eleito, com o que o legislador constituinte enfatizou o pluralismo e a multiplicidade política.

Permite-se transcrever excerto do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que sintetiza a interpretação de inconstitucionalidade, em textual:

“A exigência, além de estar ligada ao funcionamento e parlamentar, repercute, ainda, no fundo partidário e no tempo disponível para a propaganda partidária. Sob o ângulo econômico-financeiro, ante o disposto no artigo 41 do diploma analisado, a divisão do fundo, no tocante aos partidos que lograram votação mínima e aos demais, há de se fazer mediante equações extremadas: a) noventa e nove por cento do fundo partidário devem ser rateados entre os partidos que atenderam às condições previstas no artigo 13 em comento; b) a percentagem ínfima de um por cento será distribuída entre



646
9

Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

todos os partidos que tenham estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Vale dizer: os partidos que atendam ao disposto no citado artigo 13 participam do rateio de cem por cento do fundo partidário, enquanto os que não atinjam os patamares versados concorrem em partes iguais e juntamente com os primeiros – friso –, à divisão do valor resultante do percentual de um por cento do fundo partidário.

A outra restrição corre à conta do denominado programa partidário. Conforme estabelece o artigo 48 da Lei 9.096/95, aos partidos que não preencheram os requisitos do art. 13 reservar-se-á, em cada semestre, espaço de dois minutos para a propaganda eleitoral, limitado à cadeia nacional. Já os demais partidos, aqueles que conseguiram cumprir as exigências do artigo 13, poderão realizar um programa em rede nacional e outro em rede estadual, em cada semestre, com duração dez vezes maior, ou seja, de vinte minutos cada qual, gozando ainda do direito a inserções de trinta segundos ou um minuto, em âmbito nacional e estadual, perfazendo, por semestre, quarenta minutos – artigo 49 da Lei nº 9.096/95. (...)

“As regras de repercussão avassaladora quanto à sobrevivência e ao crescimento dos partidos políticos tiveram a eficácia projetada no tempo, presentes os artigos 56 e 57 das Disposições Finais e Transitórias da Lei nº 9.096/95 e a mitigação das exigências previstas. Também minimizadas as consequências. Em outras palavras, a plena eficácia dos artigos atacados nestas ações far-se-á a partir da legislatura que terá início em 2007, consideradas as eleições gerais ocorridas neste ano.”

Com efeito, esse julgado do STF, prolatado no ano de 2006, colocou à margem da Constituição as denominadas cláusulas de barreira, não oferecendo, contudo, qualquer solução compatível com o propósito republicano de excluir do cenário partidário legendas sem qualquer expressão ou representatividade e que acabam por se transformar em moeda de troca para servir a interesses de toda ordem, não raro espúrios e condenáveis. Com isso, criou-se um cenário de despotismo cartorial na atuação das agremiações partidárias. Passados dez anos desse posicionamento de nossa Suprema Corte, urge, presentemente, sob a égide de sua nova composição, revisitar a matéria e buscar novos vetores exegéticos para enfrentar a orgia partidária que confunde o eleitor, arrefece o interesse da sociedade civil pela política e pelos ritos eleitorais, menospreza os postulados programáticos e ideológicos que devem informar as legendas políticas e transformam as eleições numa troca de favores e interesses surreal.

Infelizmente, nossas instituições políticas pagam um preço impenitente em razão da fragilidade dos partidos políticos que, de longa data, grassa entre nós, tudo agravado pelo indecoroso descompromisso dos titulares de mandato eletivo para com as legendas partidárias que promovem a conquista da confiança do eleitor no sistema de representação política. Trata-se, sem dúvida, de uma disfuncionalidade endêmica nas nossas práticas de sufrágio universal.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Bem se sabe que o descrédito popular quanto aos mecanismos da democracia representativa deve-se em grande parte, à desmoralização da fidelidade entre o candidato eleito e a legenda que encampou sua candidatura e promoveu sua eleição. Não há nada mais destrutivo da ética política do que a insignificância histórica e social das siglas partidárias. Essa deformação perturba e malfere a credibilidade e as esperanças do eleitor quanto aos avanços civilizatórios que impulsionam a cidadania. Se tal não bastasse, a promiscuidade da relação partidária conspira contra a aglutinação sadia e programática dos segmentos da sociedade civil, mercantiliza a carreira política e, não raro, empurra a massa de eleitores, como gado no corredor do abate, para a devora do charlatanismo eleitoral. Tal se deve, também, por força do modelo presidencialista de cooptação prevalente em nosso país, onde prolifera um grande número de legendas partidárias, no qual a eleição do Presidente da República (como também a de governadores e prefeitos) não se faz acompanhar da conquista da maioria parlamentar na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras citadinas. Com isso, o governo eleito necessita formar sua base de apoio nas Casas Legislativas como requisito de governabilidade, enveredando pela adoção de práticas condenáveis de troca de favores à custa da qualidade técnica e moral no provimento dos cargos e funções de confiança, não raro, ainda, mediante a oferta de vantagens e benesses que transcendem a esfera pública e alcançam a intermediação privada e empresarial, no campo da contratação de obras públicas, tudo caracterizando a perniciosa política do “*toma lá dá cá*” e do “*é dando que se recebe*”. Não é por outra razão, aliás, que os escândalos envolvendo a cooptação de parlamentares e as alianças criminosas com o setor empresarial privado têm se sucedido ultimamente de forma cada vez mais clamorosa e repugnante, em operações como o “*Mensalão*” e “*Lava Jato*”. Tudo não passa, enfim, de deformações perversas e destrutivas da ética pública e de um projeto idôneo de nação, que contaminam a um só tempo o espaço público e privado, a demonstrar a trágica dicotomia entre o “*universo axiológico da Moral e a prática do Poder*” (CELSO LAFER, *Desafio – ética e política*, Ed. Siciliano, p. 17).

De resto, a política de desmantelamento dos partidos vem de longe. O Ato institucional nº 2, de 1964, com a sem-cerimônia da ditadura militar, extinguiu as siglas partidárias tradicionais até então em atuação na vida política brasileira (notadamente o PSD, PTB e a UDN), as quais, bem ou mal, traduziam as principais correntes políticas da vida política brasileira, a saber, respectivamente, a aristocracia rural, a área social e trabalhista e o conservadorismo direitista dos centros urbanos em expansão. Tal se fez com o propósito deliberado de desarticular a expressão maior da sociedade civil e com isso deixar à deriva os anseios de redemocratização. O próprio vocábulo “*partido*” foi proscrito e considerado subversivo à ordem autoritária, quando então os situacionistas do regime militar agruparam-se na ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e a resistência democrática abrigou-se no MDB (Movimento Democrático Trabalhista). Com as retumbantes vitórias eleitorais da frente de oposição nos idos de 1974 e 1978, os mentores da ditadura perceberam que o modelo bipartidário que serviu aos seus propósitos de dominação estava exaurido. Aliás, justamente para impedir defecções partidárias, que pudessem comprometer o domínio do Executivo militar sobre o Poder Legislativo fragilizado, o regime pós-64, em manobra utilitarista e sem nenhum idealismo institucional, fez incluir no art. 152, § 5º, da Constituição outorgada e consubstanciada na EC nº 1/69, um arremedo de fidelidade partidária, mediante a imposição



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

de penalidade da perda do mandato para o parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito.

Com o anúncio da anistia política aos exilados e perseguidos do regime militar, afinal decretada pela Lei de Anistia em 1979, buscou-se, concomitantemente, liberalizar a criação de partidos políticos, com o nítido propósito de dispersar as oposições ao regime militar e as lideranças que retornavam ao Brasil após amargarem anos de exílio e toda sorte de perseguições. Nesse sentido, expõe RENATO LEMOS, na obra *"Anistia e crise política no Brasil pós-64"* (Ed. Topoi, Rio de Janeiro, dezembro de 2002): *"A negociação da anistia implicou o confronto entre os diversos projetos políticos voltados para a conjuntura de transição vivida pelo país. Desde que, ao assumir a Presidência da República em 15 de março de 1974, o general Ernesto Geisel anunciou um programa de 'abertura lenta, gradual e segura', o processo político nacional passou a ser polarizado pela agenda da transição de regime. Os anos que se seguiram foram marcados por retumbante vitória da oposição democrática nas eleições legislativas de 1974 e 1978 e pelo crescimento das manifestações de setores da sociedade em favor da redemocratização do país, como o surgimento do Movimento Feminino pela Anistia, em 1975, e do Comitê Brasileiro da Anistia (CBA), em 1978. Ao final de seu governo, haviam sido dados alguns passos importantes no sentido do abrandamento das formas de dominação política, destacadamente a revogação dos atos institucionais e reforma da Lei de Segurança Nacional... Segundo o senador Jarbas Passarinho (um dos subscritores do Ato Institucional nº 5, em 1968, que escancarou a ditadura), a própria agenda da abertura livrava o governo dos receios em relação ao retorno dos líderes populares derrotados em 1964 (João Goulart, Leonel Brizola, Juscelino Kubitschek e Luiz Carlos Prestes, dentro os mais notáveis). A anistia se combinaria com o restabelecimento do pluralismo partidário, com o objetivo de fracionar o MDB, que, de partido da oposição consentida, se tornara desaguardou eleitoral do descontentamento com o regime militar. A inteligência estava em se saber claramente que era muito pouco provável que Prestes e Brizola se unissem. A partir do momento que os rios fossem independentes, o nosso continuaria maior. A ARENA (Aliança Renovadora Nacional, partido de sustentação da ditadura militar) continuaria preponderante, comparada com as facções. Por isso, o general Golbery do Couto e Silva, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, e Petrônio Portela, Ministro da Justiça desde janeiro de 1979, teriam incluído nos benefícios do projeto do governo os punidos por motivos políticos desde setembro de 1961 ("Crise da Legalidade"). O projeto foi entendido por parte da oposição como uma operação de esvaziamento da mobilização pela anistia, assim como a reforma partidária visaria enfraquecer a oposição pelo seu fracionamento".*

Com a pulverização desmedida das siglas partidárias, conforme planejada pelos arquitetos da ditadura, até hoje amargamos o legado perverso da fragilidade e da escassa representatividade dos partidos políticos. Essa herança maldita, que foi responsável pelo descalabro do cenário partidário no Brasil, recoloca na ordem do dia da reforma política a questão das cláusulas de barreira ou de desempenho dos partidos, como condição inadiável para se recompor sadiamente os canais da representação política. Como leciona o Professor DALMO DE ABREU DALLARI, da prestigiosa Universidade de São Paulo – *"o respeito à ética política e às normas legais exige que se faça aplicação correta da cláusula de barreira, como se faz das demais normas que regem o sistema eleitoral. Além dos objetivos políticos, a*



cláusula de barreira tem sentido moralizador e dever ser corretamente aplicada, sem volteios e subterfúgios fraudadores da legalidade" (no artigo *Partidos sem representação*, publicado na *Gazeta Mercantil* em 27.10.2006, p. A 11.

Impende registrar, a propósito, que o ordenamento pátrio de nível legislativo ordinário já adotou um arremedo de "*cláusula de desempenho individual de candidatura proporcional*". Assim é que o candidato a cargo eletivo nas eleições proporcionais precisará obter um percentual igual ou superior a 10% do quociente eleitoral para fins de preencher vaga que cabe ao partido pelo qual disputou as eleições, conforme o disposto no art. 108 da Lei 4.737/65. Às vagas não preenchidas aplicar-se-á a sistemática de cálculo das sobras eleitorais, na forma prevista no art. 109 desse mesmo diploma legal. Por outro lado, no que respeita à definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima, segundo o preceituado no art. 112, parágrafo único, da Lei 4.737/65.

Por essa razão os Senadores Aécio Neves (PSDB-MG) e Ricardo Ferraço (PSDB-ES) vêm de protocolar no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016, estabelecendo que, para ter representação no Congresso, os partidos devem alcançar, já nas eleições de 2018, 2% dos votos válidos apurados nacionalmente, espalhados em 14 Estados da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos apurados em, pelo menos, 14 Estados. De acordo com essa proposição, a partir de 2022, o mínimo de votos válidos nacionais passará a ser de 3% ainda distribuídos entre 14 Estados membros, mantendo-se o percentual de 2% dos votos válidos por Estado. De acordo com a PEC 36/2016, os partidos que não atenderem esses requisitos perdem o direito de acesso ao fundo partidário, de acesso gratuito ao horário eleitoral no rádio e na televisão, de propor ações de controle ações de controle de constitucionalidade e de ter estrutura própria nas Casas legislativas (liderança, assessoria, funcionários, assessores etc.). Acredita-se que, com a aprovação dessa proposta de Emenda à Constituição, o número de partidos com representação no Congresso Nacional seja reduzido à metade já depois das eleições de 2018. E esse quantitativo de legendas partidárias tenderá a diminuir ainda mais 2022, uma vez que o volume mínimo de votos deverá aumentar em razão do crescimento do eleitorado em todo o Brasil.

É certo que o fim das coligações nas eleições proporcionais foi também inserido na PEC com o propósito de eliminar a diplomação de candidatos que não obtiveram votos suficientes para ser eleitos, mas que fizeram parte de coligações que alcançaram o quociente eleitoral. Pelo regime constitucional e legal ainda em vigor, o candidato que alcança o quociente eleitoral distribui os "*votos excedentes*" entre os mais votados da coligação.

Transcreve-se, neste passo, excerto da Justificação da PEC 36/2016, onde lê-se:

"A democracia no Brasil vive seu melhor momento. A Constituição Federal de 1988, que coroou a redemocratização do país, trouxe em seu cerne direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, com o objetivo de repudiar as práticas autoritárias do período da ditadura... Tão evidente quanto a consolidação da democracia em nosso país é a necessidade de se realizar uma ampla revisão nas regras eleitorais. Este é um debate complexo que se desenrola há nos no



650
9

Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Poder Legislativo. E um assunto, em especial, não pode mais esperar uma resposta do Parlamento.

Refiro-me à conveniência de se introduzir a cláusula de barreira, surgida como primeira experiência na Alemanha pós-guerra e que hoje vigora em cerca de 44 países. Também denominada cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho, trata-se de uma regra que condiciona o funcionamento parlamentar do partido político ao seu desempenho nas urnas. O dispositivo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1995 para ter validade nas eleições de 2006, mas considerado inconstitucional, em certos aspectos, pela unanimidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que prejudicaria os pequenos partidos. Em termos gerais, a norma estabelecia que os 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, bem como perderiam recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rede nacional de rádio e de televisão.

Não obstante, a decisão do STF não excluiu, em definitivo, a possibilidade de se fixar uma cláusula de desempenho para os partidos, ou de se fazer distinções para efeito de funcionamento parlamentar. Ela apenas determinou que os direitos mínimos inerentes ao mandato parlamentar e às condições de disputa política e eleitoral não podem ser recusados aos grupos minoritários, a fim de oportunizar a alternância de poder.

Esse precedente provocou o exercício de se pensar de outra maneira a questão, tal como se pretende na presente proposta de emenda à Constituição. De acordo com a PEC, a lei poderá, para fins de funcionamento parlamentar, estabelecer distinções entre os partidos que, a partir das eleições de 2018, obtenham um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente e a partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento desses votos, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas. Ainda, a proposição prevê que apenas os partidos que obtiverem o desempenho eleitoral exigido terão garantido o direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional das Casas legislativas, participação nos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à TV.

Há, registre-se, uma diferença bastante significativa entre admitir distinções entre partidos e impedir o funcionamento parlamentar. O parágrafo 7º da proposição expressamente garante aos eleitos por partidos que não alcançarem o funcionamento parlamentar o direito de participar de todos os atos inerentes ao exercício do mandato. A PEC ora apresentada preserva a representação política e respeita a escolha do eleitor, reservando espaço para os parlamentares eleitos pelos partidos pequenos.

À luz da decisão do STF, e diante do momento político diferente no qual o país se encontra, pode-se afirmar com tranquilidade a adequação e a constitucionalidade da presente medida. E mais: Ministros da atuação



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

composição do Supremo Tribunal já compreendem e expressam a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio uma cláusula de desempenho.

.....

A cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A pulverização 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. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalisão.

A experiência internacional demonstra o sucesso da medida ora pretendida. As cláusulas de barreira operam em países de sólida tradição democrática, e impedem até mesmo a posse de representantes de partidos que não atinjam patamares mínimos de votação global. A título de exemplo, a Alemanha, a Dinamarca, a Argentina e o México adotam cláusula de desempenho que variam de dois a cinco por cento da votação a nível nacional. Na França e na Espanha, os patamares mínimos de votação, respectivamente, cinco e três por cento, são verificados a nível distrital”.

Releva assinalar, neste passo, que a EC nº 36/2016 foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, tendo recebido parecer favorável à sua tramitação e aprovação por parte do Relator, o ilustre Senador Aloysio Nunes Ferreira. Por oportuno, permite-se transcrever nesta assentada excerto do precitado parecer, em textual:

“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...

...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 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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

desfiliação partidária sem justa causa. Entendemos que não há afronta ao 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. ...

.....
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 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, planejam 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 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.


Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

453

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 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.”

.....
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:

Diante do atual quadro de desilusão partidária em nosso país e de descrença da cidadania na classe política, considero oportuno e altamente recomendável a adoção de cláusula de barreira ou de desempenho nos termos preconizados pela PEC nº 36/2016. A nova e atual composição do Supremo Tribunal Federal – espera-se – poderá recolocar a matéria diante das novas e ingentes realidades que atormentam a vida partidária e o funcionamento de nossas instituições políticas, emprestando melhor efetividade aos predicamentos da soberania popular e do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, já houve por bem vaticinar o eminente Ministro DIAS TOFFOLI, do STF: “*Eu acredito que uma cláusula de barreira bem pensada ainda pode vir a ser considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, caso volte a ser questionada naquela Corte. Atualmente, há no Brasil 32 partidos políticos registrados no Tribunal Superior eleitoral. Sabemos que muitos deles não têm força social para a sua existência, nem representatividade e, no entanto, eles têm acesso ao fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão, uma vez que a legislação atual lhes assegura isso*” (entrevista no Jornal do Advogado da OAB de São Paulo, nº 396, julho de 2014).²

Na mesma linha de entendimento, o eminente Ministro da Suprema Corte e atual presidente do TSE, GILMAR MENDES, se manifestou claramente preocupado com a

² Texto extraído do relatório apresentado no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política, da lavra do Conselheiro Federal Carlos Roberto Siqueira Castro, aprovado à unanimidade naquele colegiado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

inexistência de cláusula de barreira em nosso País. Numa comparação histórica ele sustentou que tal situação propiciou a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha, consignando: “A trava existente hoje na Alemanha contra partidos com menos de 5% de representação é um aprendizado com a República e Weimar” (pronunciamento no III Fórum de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil, em 13/09/2016, fonte: Consultor Jurídico).

“De nossa parte, pensamos na mesma sintonia. Em que pese a consideração de que a cláusula de desempenho poderia afetar as minorias, deve-se pensar um modelo que concretamente reduza a poluição de legendas sem expressão. O direito da minoria por certo não é absoluto e comporta ponderação e conciliação com outros princípios e valores constitucionais no campo da representação política. Quando se trata de reforma política, tema sempre sujeito a agudas contradições, os operadores do direito e as lideranças sociais devem sopesar, com base no método da ponderação de interesses, quais as proposições que melhor aprimoram o sistema político e eleitoral. A proposta de adoção da cláusula de barreira ou de desempenho das legendas partidárias me parece ser uma delas. Não se pode mais, rigorosamente, tolerar a existência e deletéria atuação de partidos meramente cartoriais, sem representatividade, sem substrato ideológico ou programático e sem atuação idônea, que só aparecem nos períodos de eleições para fazer negócios, extraír vantagens não republicanas e comprometer a legitimidade dos pleitos.

Por outro lado, ainda no contexto dessa ementa temática, vale notar que a distribuição do Fundo Partidário, com a nova redação do inciso I do artigo 41 A da LOPP passou a estabelecer 5% para a entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e não mais aos que tenham seus estatutos registrados no TSE,”³ o que sugere um indicativo para que o Congresso Nacional se debruce, como já o vem fazendo, sobre a matéria.

3. Conclusão e proposição de encaminhamento

As matérias ora em proposição, embora encontrem certo consenso entre juristas e cientistas políticos, hão de enfrentar significativa resistência no Congresso Nacional, notadamente por parte de parlamentares filiados a partidos de menor relevo no cenário nacional, que potencialmente serão afetados em suas carreiras políticas. Essa é a grande dificuldade de qualquer reforma mais substancial em nosso sistema político-eleitoral: instar nossos representantes a “cortarem a própria carne”, num exercício de automutilação que os ameaça em suas subsistências enquanto políticos. Daí a razão da fundamental importância do engajamento da OAB em mais esta grande causa para o avanço de nossa República e aprimoramento de nossas instituições democráticas.

Ante todo o exposto, votamos no sentido da Ordem dos Advogados do Brasil, através de seu Conselho Pleno, apoiar institucionalmente as Propostas de Emenda à Constituição nº 151/2015 e nº 36/2016, que tratam, respectivamente, a primeira, de proibir as coligações partidárias em eleições proporcionais, e a segunda de instituir cláusula de barreira ou desempenho para que o partido político tenha acesso a recursos públicos e outros

³ Texto extraído do relatório apresentado no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política, da lavra do Conselheiro Federal Carlos Roberto Siqueira Castro, aprovado à unanimidade naquele colegiado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

benefícios e prerrogativas, pugnando pela priorização e celeridade na tramitação de tais propostas e exortação de suas aprovações pelo Congresso Nacional, para que vigorem e passem a disciplinar as próximas eleições, a partir daquelas previstas para 2018.

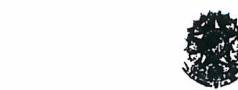
Votamos, ainda, para que a OAB realize campanha com a participação de suas Seccionais e Subseccionais sobre a elevada importância desses temas, a materializar-se através de manifestos, congressos, seminários, e outras exteriorizações de apoio, onde se busque a mobilização e capilaridade no engajamento da sociedade civil assim como a sintonia com as representações políticas de cada Estado da federação em torno das referidas propostas de Emendas à Constituição.

Por fim, propomos que o Conselho Pleno confira prévia autorização para que a OAB possa intervir judicialmente, seja em assistência ou como “amiga da corte”, conforme o caso, em processos judiciais que visem impugnar a tramitação e/ou futura vigência das propostas em questão, pugnando pela constitucionalidade das mesmas.

É a proposta de deliberação que submetemos à soberana deliberação desse egrégio órgão plenário.

Brasília, 18 de outubro de 2016

Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves
Relator



Ordem dos Advogados do Brasil

*Conselho Federal
Brasília - D.F.*

Proposição n. 49.0000.2015.001500-0/COP

Origem: Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB. Comissão Especial de Estudo da Reforma Política.

Assunto: Reforma política. Propostas de Emenda à Constituição. Congresso Nacional. Propostas da Comissão Especial de Direito Eleitoral.

Relator: Conselheiro Federal Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves (PE).

Ementa n. 033/2016/COP. Reforma Política, dois temas prementes e fundamentais. – 1. Fim das coligações partidárias em eleições proporcionais. 1.1. Instituto que subverte o princípio do sufrágio universal, distorcendo a vontade do eleitor. 1.2. Precarização dos partidos políticos que, em nome de alianças passageiras, ditadas por interesse eleitoral momentâneo ou até mesmo inidôneos, se divorciam de seus ideários e plataformas estatutárias, comprometendo a transparência do pleito eleitoral em relação ao eleitor. 1.3. Apoio institucional à aprovação da PEC n. 151/2015, para vigência imediata, respeitada apenas a anualidade. – 2. Instituição de cláusula de barreira (ou performance eleitoral). 2.1. Número excessivo de siglas partidárias que, por si só, revela a inexistência de correlação de tais agremiações com o fracionamento do ideário do povo brasileiro. 2.2. Restrição de acesso aos recursos do Fundo Partidário, tempo de propaganda em rádio e televisão “gratuitos” e outros benefícios, que atende à necessária moralização de nosso sistema político partidário. 2.3. O direito de minoria não é absoluto, devendo ser ponderado com outros princípios e valores constitucionais caros à representação política. 2.4. Proposta em tramitação que respeita a vontade do eleitor e garante o exercício parlamentar do eleito, condições essenciais de sua constitucionalidade. 2.5. Apoio institucional à aprovação da PEC n. 36/2016. – 3. Campanha de mobilização em prol da aprovação das matérias, a ser realizada com a participação de todo o Sistema OAB, que passa a contar com autorização para ingresso em juízo, caso necessário, na defesa da constitucionalidade das propostas.

Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, acordam os membros do Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por unanimidade, em acolher o voto do Relator, parte integrante deste, destacado o tema do percentual da cláusula de barreira, com o acolhimento do voto do Relator, nessa parte, por maioria de votos, anulado o voto da Delegação do Acre.

Brasília, 18 de outubro de 2016.

Claudio Lamachia
Presidente

Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves
Relator

Comissão de Constituição,
Justiça e Cidadania - CCJ
PEC Nº 151 DE 2015
FL 32



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

**2121ª Sessão Ordinária do Conselho Pleno
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**

Incluído na pauta de: 18 de outubro de 2016.

Proposição n. 49.0000.2015.001500-0/COP.

Origem: Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB. Comissão Especial de Estudo da Reforma Política.

Assunto: Reforma política. Propostas de Emenda à Constituição. Congresso Nacional. Propostas da Comissão Especial de Direito Eleitoral.

Relator: Conselheiro Federal Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves (PE).

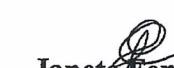
Presidente da Sessão: Cláudio Pacheco Prates Lamachia.

Secretário: Felipe Sarmento Cordeiro.

CERTIDÃO

Certifico que o Conselho Pleno, ao apreciar o processo em referência, em sessão realizada no dia 18/10/2016, proferiu a seguinte decisão: “O Presidente anunciou a composição da Comissão Especial de Estudo da Reforma Política, integrada pelos Conselheiros Federais Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves (PE) – Coordenador, Luciana Diniz Nepomuceno (MG), Ary Raghiant Neto (MS), Carlos Roberto de Siqueira Castro (RJ) e Fabrício Grisi Medici Jurado (RO) e pelo jurista Paulo Roberto de Gouvêa Medina, agraciado com a Medalha Rui Barbosa, que foram convidados para compor a Mesa Diretora. Após a leitura do relatório e do voto, manifestaram-se os Conselheiros Ary Raghiant Neto (MS), Carlos Roberto de Siqueira Castro (RJ), Delosmar Domingos de Mendonça Junior (PB), Maurício Gentil Monteiro (SE) e Adilar Daltoé (TO), o Membro Honorário Vitalício Cesar Britto e os Conselheiros Severino de Sousa Oliveira (DF), Luiz Bruno Veloso Lucena (PB), Cléa Carpi da Rocha (RS), Renato da Costa Figueira (RS) e Rogério Magnus Varela Gonçalves (PB). Decidiu o Conselho Pleno acolher o voto do Relator, por unanimidade, destacado o tema do percentual da cláusula de barreira, com o acolhimento do voto do Relator, nessa parte, por dezesseis votos (PE, PI, RJ, RN, RS, RR, SC, SP, AL, AP, BA, MA, MT, MS, MG e PA) a seis (RO, SE, TO, AM, ES e PB), anulado o voto da Delegação do Acre e declarado o voto vencido da Conselheira Cléa Carpi da Rocha (RS), acompanhando a manifestação anterior da Delegação sobre a matéria.”

Brasília, 19 de outubro de 2016.


Janete Ferreira de Castro
Técnica Jurídica – Conselho Pleno


Paulo Torres Guimarães
Gerente de Órgãos Colegiados

Comissão de Constituição,
Justiça e Cidadania - CCJ
PEC N° 151 DE 2015
FL. 33

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

Senhor Claudio Lamachia, Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB,

Em atenção ao Ofício Circular n. 005/2016-CAL, de Vossa Senhoria, encaminhado a esta Secretaria-Geral pela Presidência do Senado, informo que a referida manifestação foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal para ser juntada ao processado da PEC nº 151, de 2015, que *“Altera o art. 17 da Constituição Federal para vedar coligações partidárias nas eleições proporcionais.”*, que se encontra atualmente naquele órgão. Informo ainda que a Proposta de Emenda da Constituição nº 36, de 2016, 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.”*, foi remetida à Câmara dos Deputados.

Atenciosamente,



*Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa*

Comissão de Constituição,
Justiça e Cidadania - CCJ
PEC Nº 151 DE 2015
FL. 34