

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 113-A, de 2015, que *reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 113-A, de 2015, que *reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

A proposição tem origem no desmembramento da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 113, de 2015, aprovado pelo Requerimento nº 1.416, de 2015, que destacou os arts. 1º a 7º e 9º a 11 dessa PEC para constituir proposição autônoma.

A iniciativa legislativa em tela tem origem na PEC nº 23, de 2007, desta Casa, que foi encaminhada à Câmara dos Deputados depois de aprovada pelo Senado Federal, retornando ao Senado Federal, com as alterações adotadas por aquela Casa.

A proposta trata de diversos temas da chamada reforma política. Inicialmente, cuida do tema do **financiamento eleitoral e partidário** (art. 1º), estabelecendo, mediante acréscimo de parágrafos ao art. 17 da Constituição



SF/16749.15129-10

Federal, que os partidos políticos podem receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro, tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas.

Ademais, estatui que os candidatos podem receber diretamente doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro apenas de pessoas físicas.

Outrossim, consigna que os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei.

Por outro lado, a iniciativa em tela **veda a reeleição** (art. 2º) do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e de quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito, retornando à proibição do texto original da Constituição de 1988.

Todavia, por regra transitória, garante aos Prefeitos eleitos em 2012 e aos Governadores eleitos em 2014, o direito de concorrer à reeleição, desde que não tenham sido reeleitos naquelas eleições.

De outra parte, a PEC nº 113-A, de 2015, permite o **acesso ao fundo partidário, ao rádio e à televisão** (art. 3º) somente aos partidos políticos que tenham concorrido, com candidatos próprios, à eleição geral para a Câmara dos Deputados e eleito pelo menos um representante para qualquer das Casas do Congresso Nacional, mediante § 8º acrescentado ao art. 17 da Lei Maior.

No que diz respeito ao tema da **fidelidade partidária** (art. 4º), conforme § 12 que acrescenta ao art. 17 da CF, a proposição pretende constitucionalizar a matéria estabelecendo que o detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo nos casos de grave discriminação pessoal, mudança substancial ou desvio reiterado do programa praticado pela agremiação e de criação, fusão ou incorporação do partido político, nos termos definidos em lei.

A proposta também **reduz a idade mínima para que o cidadão possa concorrer a cargos eletivos** (art. 5º), da seguinte forma: a) de 35 para 29 anos, para Senador; b) de 30 para 29 anos, para Governador e Vice-Governador; c) de 21 para 18 anos, para Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital (mantida essa idade para Vereador).



Outra alteração promovida pela PEC ora relatada **reduz o número mínimo de assinaturas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular** (art. 6º). Atualmente é requerida a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de cada um deles. A redação proposta reduz para quinhentos mil eleitores o número mínimo de assinaturas e para um décimo por cento dos eleitores de pelo menos cinco Estados.

A iniciativa também trata do **poder regulamentar da Justiça Eleitoral** (art. 7º), estabelecendo que as resoluções e demais atos normativos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando a fatos que ocorram até dezoito meses da data de sua vigência.

Importante registrar a inexistência de art. 8º na PEC 113-A, pois o art. 8º original da PEC nº 113, que dispunha sobre a chamada “**janela partidária**”, foi aprovado em dezembro de 2015, dando origem à Emenda Constitucional nº 91, de 2016.

O art. 9º determina a **impressão do voto** no processo de votação eletrônica e o art. 10 **veda a recondução dos membros da Mesa das Casas do Congresso Nacional** na eleição subsequente, independentemente de legislatura.

Por fim, a PEC nº 113-A, de 2015, estatui um **novo regime para as candidaturas de policiais e bombeiros militares às eleições** (art. 11). Esses militares passarão a ser agregados, enquanto candidatos, independentemente do tempo de atividade e, se forem eleitos, poderão retornar ao seu posto ao final do mandato.

II – ANÁLISE

Passamos a analisar as alterações que são objeto da PEC nº 113-A, de 2015, seguindo a sua ordem sequencial, conforme o texto da proposta.

Quanto à constitucionalização do financiamento de campanhas (art. 1º)

No que diz respeito ao financiamento eleitoral e partidário manifestamo-nos de forma contrária à permissão adotada pela proposta no sentido de facultar a doação das pessoas jurídicas aos partidos políticos.



Com relação a esse tópico concordamos com o posicionamento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e de diversas outras entidades representativas da sociedade brasileira, que foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de que eleição é matéria que deve ficar restrita à cidadania.

As pessoas jurídicas não têm o direito de voto e não estão legitimadas a participar do processo eleitoral, não podendo interferir na vontade dos eleitores, não lhes cabendo, portanto, financiar candidatos, nem partidos.

Entendemos que as pessoas naturais são legitimadas a participar do processo eleitoral. Elas podem e devem manifestar as suas preferências eleitorais e partidárias, inclusive contribuindo financeiramente e dando suporte material para os seus candidatos.

Não obstante a esse entendimento, somos contrários à constitucionalização das doações das pessoas naturais e de matérias referente ao financiamento eleitoral e partidário. Uma vez firmado o entendimento de que doação de pessoa jurídica é inconstitucional, a questão do financiamento eleitoral deve ser tratada em lei. É o que fez, aliás, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, estabelecendo limites para doações das pessoas físicas e também para os gastos de campanha dos candidatos às eleições, o que consideramos um avanço institucional.

Desse modo, somos pela rejeição do art. 1º da PEC nº 113-A, de 2015.

Vedação da reeleição para os cargos de chefe do Poder Executivo (art. 2º)

Por outro lado, no que diz respeito ao retorno da vedação à reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito, somos plenamente favoráveis.

A nossa convicção é a de que foi um equívoco termos alterado nossa tradição republicana, adotada desde o início da República, que veda ao Chefe do Poder Executivo pleitear a reeleição na eleição subsequente à que o elegeu.

Acreditamos, mesmo, que a grave crise política hoje vivida pelo País talvez não estivesse ocorrendo se mantida a opção original da República,



ratificada pela Constituição de 1988, que vedava a reeleição ao Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, estamos de acordo com a regra transitória que garante aos Prefeitos eleitos em 2012 e aos Governadores eleitos em 2014, o direito de concorrer à reeleição, desde que não tenham sido reeleitos naquelas eleições.

Entendemos que essa ressalva é coerente com os princípios da segurança jurídica e do direito adquirido, constantes da Constituição Federal (v.g. art. 5º, *caput* e inciso XXXVI).

Restrição de acesso ao fundo partidário e ao rádio e à televisão (art. 3º)

Quanto à regra que restringe o **acesso ao fundo partidário e ao rádio e à televisão** somente aos partidos políticos que tenham concorrido, com candidatos próprios, à eleição geral para a Câmara dos Deputados e eleito pelo menos um representante para qualquer das Casas do Congresso Nacional, entendemos que devemos ser mais incisivos no que diz respeito à necessidade de promovermos as condições necessárias à governabilidade.

Deveras, a crise que hoje vivenciamos demonstra cabalmente que não é mais possível a convivência da nossa democracia com a pulverização partidária hoje existente, que estimula toda a sorte de barganha, em prejuízo dos interesses maiores do País.

Por isso, o que propomos é que seja estabelecida na Constituição Federal cláusula de desempenho suficiente para reduzir com eficácia a quantidade de partidos no Congresso Nacional.

Diversos países adotam essa cláusula exatamente para permitir a governabilidade e evitar que o governo seja paralisado por interesses minoritários. Estamos propondo, assim, uma cláusula de desempenho de 2% (dois por cento) dos votos apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 1% (um por cento) do total de cada um deles, para que o partido tenha direito a funcionamento parlamentar no Congresso Nacional, percentual que nos parece razoável.

Registramos, a propósito, que diversos países adotam algum tipo de cláusula de barreira entre 3% e 4%. A Alemanha adota uma cláusula de 5%. A Turquia adota uma cláusula na ordem de 10%.



Fidelidade partidária (art. 4º)

No que diz respeito à fidelidade partidária, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade (ADI 5081), adotou o entendimento de que os parlamentares eleitos pelo voto majoritário não estão sujeitos à perda de mandato por deixar o respectivo partido, pois se assim fosse seria afetada a soberania do voto popular (v.g. arts. 1º e 14 da CF).

Por outro lado, a recente reforma eleitoral promovida pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, passou a elencar as hipóteses legais de justa causa para troca de partido, no novo art. 22-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). São elas a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; a grave discriminação política pessoal; e a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Consideramos inoportuna a constitucionalização da matéria, especialmente quando o texto proposto resgata a possibilidade de trocas partidárias nas hipóteses de criação, fusão ou incorporação de partido político. Essa abertura revitalizaria o estímulo ao surgimento de novas legendas, medida que caminha em sentido contrário ao que temos aprovado nas últimas reformas da legislação eleitoral.

Desse modo, somos pela rejeição do disposto no art. 4º da proposição.

Redução da idade mínima para o exercício de cargos eletivos (art. 5º)

No que diz respeito à redução da idade para acesso aos cargos eletivos, com a devida vênia, entendemos ser providência inconveniente, sendo adequados os atuais limites constitucionais, que não são, em absoluto, excessivos, permitindo inclusive que um jovem de apenas vinte e um anos de idade possa se candidatar a cargos eletivos relevantes, como são os de Deputado Federal ou Estadual.

Desse modo, somos pela rejeição do disposto no art. 5º da proposição.



Redução do número de assinaturas dos projetos de lei de iniciativa popular (art. 6º)

No que se refere à redução do número de assinaturas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, somos favoráveis à matéria.

Realmente, o número de assinaturas hoje exigido, vale dizer, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) de cada um deles é efetivamente excessivo em face do número total do eleitorado nacional, que hoje já remonta a mais de 145.000.000 (cento e quarenta e cinco milhões) de eleitores. Logo, um por cento desse total requer hoje quase um milhão e meio de assinaturas.

Todavia, a previsão de um absoluto de eleitores, ou seja, um quantitativo fixo do eleitorado – quinhentos mil, conforme o proposto –, parece não ser a melhor escolha, tendo em vista a evolução constante do eleitorado. Por esse motivo, propomos um ajuste de redação para que o número total de assinaturas seja expresso em um valor percentual aproximado, de 0,4% do eleitorado, e mantemos a redução para 0,1% do eleitorado exigido de, ao menos, cinco unidades da Federação.

Poder regulamentar da Justiça Eleitoral (art. 7º)

No que diz respeito ao poder regulamentar da Justiça Eleitoral a proposta de que as resoluções e demais atos normativos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral entrem em vigor na data de sua publicação, não se aplicando a fatos que ocorram até dezoito meses da data de sua vigência, parece-nos equivocada, uma vez que o comando não se harmoniza com o disposto no art. 16 da Lei Maior, que prevê que a lei que disciplinar o processo eleitoral se aplicará à eleição que ocorrer um ano após a sua publicação.

Desse modo, a manutenção da regra contida na proposta, no sentido de que as resoluções da Justiça Eleitoral não se aplicariam a fatos que ocorram até dezoito meses da data de sua vigência impediria a Justiça Eleitoral de regulamentar as leis aprovadas pelo Congresso Nacional a tempo de serem aplicadas às eleições.

Por essa razão, estamos alterando a PEC para estabelecer a mesma lógica adotada pelo art. 16 da Constituição Federal no que diz respeito às leis eleitorais, com um prazo de noventa dias (três meses) para que a Justiça Eleitoral



regulamente as eleições após a aprovação da lei correspondente pelo Congresso Nacional.

Assim, as resoluções e demais atos normativos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral entrarão em vigor na data da sua publicação, não se aplicando a eleição que ocorra até 9 (nove) meses da data de sua vigência.

“Janela partidária” (art. 8º)

Como visto acima, o art. 8º do texto original da PEC nº 113, de 2015, não consta da presente proposta por ter sido já aprovado em 2015 e dado origem à Emenda Constitucional nº 91, de 2016.

Impressão do voto eletrônico (art. 9º)

Quanto à impressão do voto eletrônico, cabe ponderar que no final do ano passado o Congresso Nacional derrubou veto que havia sido apostado pela Presidente da República ao art. 59-A acrescentado pela Lei nº 13.165, de 2015, à Lei das Eleições e ao art. 12 da própria Lei nº 13.165, de 2015, e que dispõem sobre a impressão do voto eletrônico, para que o eleitor confira o seu voto.

Desse modo, a previsão de impressão do voto para efeito de conferência pelo eleitor está em vigor.

Entendemos que a matéria não deva ser constitucionalizada, pois seria levar mais um tema para a Constituição, quando tal assunto pode ser perfeitamente tratado na legislação infraconstitucional como, aliás, foi.

Vedação da reeleição para os membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 10)

No que toca à proibição da recondução dos membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na eleição subsequente, independentemente da legislatura, somos favoráveis a essa vedação e opinamos pela sua aprovação.

A alternância na direção das Casas do Parlamento só fortalecerá as instituições parlamentares e para que isso ocorra efetivamente é preciso determinar a vedação da recondução dos membros da Mesa na eleição subsequente, independentemente de legislatura. Hoje, a Constituição não é



expressa sobre essa vedação e entende-se que a reeleição é permitida na passagem de uma legislatura para outra.

Impõe-se, entretanto, promover ajuste na redação proposta pela PEC, uma vez que o seu texto foi elaborado quando, ainda em sua tramitação na Câmara dos Deputados, a proposição pretendia ampliar para cinco anos o mandato dos Deputados, mas com a manutenção do mandato de quatro anos, não é mais necessário dividir o conteúdo do atual § 4º do art. 57 da Constituição em dois dispositivos.

Regime eleitoral dos policiais e bombeiros militares (art. 11)

Finalmente, somos favoráveis à alteração do regime eleitoral dos policiais e bombeiros militares, para que esses militares passem a ficar agregados, enquanto candidatos, independentemente do tempo de atividade e, sendo eleitos, possam retornar à atividade ao final do mandato (art. 11).

De outra parte, estamos propondo a supressão da exigência do domicílio eleitoral na circunscrição do pleito como condição de elegibilidade do cidadão eleitor, impedindo, porém, o registro de uma candidatura a mais de um cargo eletivo, em uma mesma eleição, ainda que em circunscrições diferentes.

De fato, o domicílio eleitoral como condição de elegibilidade passou a existir, em nosso País, de forma casuística, durante a ditadura militar, em junho de 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 14 à Constituição de 1946. O objetivo dessa alteração constitucional foi impedir que chefes das guarnições militares se fizessem eleger governadores, questão que preocupava o Presidente Castello Branco. O caso que ficou marcado como símbolo traumático da aplicação dessa restrição foi o impedimento à candidatura oposicionista do Marechal Teixeira Lott às eleições diretas ao Governo do Estado da Guanabara, realizadas em outubro daquele ano. Aproveitando-se do fato de que o General Lott havia transferido sua inscrição eleitoral, havia pouco, para o Município de Teresópolis, no antigo Estado do Rio de Janeiro, o governo militar fez aprovar a exigência de tempo mínimo de domicílio eleitoral na circunscrição, tendo tal regra permanecido desde então.



Registre-se, a propósito, que a regra casuística de pouco adiantou, pois o substituto de Lott como candidato das forças de oposição à ditadura – Negrão de Lima – terminou por vencer aquela eleição.

Assim é que, sob o estigma do casuísmo, a regra da caracterização do domicílio eleitoral passou a ser flexibilizada pela própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de uma progressiva liberalização, “a fim de propiciar aos candidatos sua transferência para onde os conduzissem as suas aspirações eleitorais do momento” (TSE, Respe nº 18.803, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DOU 22.02.2002, p. 15). Atualmente, o TSE reconhece o domicílio eleitoral de forma ampla, bastando que o eleitor apresente vínculo material ou afetivo com a circunscrição, por interesses diversos como: políticos, comerciais, profissionais, patrimoniais, comunitários ou laços familiares (Acórdãos nº 18.124, nº 13.271, nº 15.241, nº 16.229 e nº 13.777)

A exigência de que o eleitor tenha o seu domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende ser candidato significa tutela indevida à soberania do voto popular, única com legitimidade suficiente para definir quem deve e quem não deve exercer o mandato representativo numa democracia.

Como bem posto pelo ilustre constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a exigência de domicílio eleitoral na circunscrição é um cerceamento à escolha do eleitorado que não se justifica (Cf. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, V. 1, Ed. Saraiva, 1997, p. 123).

E se justifica ainda menos nos dias de hoje, em que as distâncias físicas foram encurtadas exponencialmente pelo impressionante progresso dos meios de comunicação.

Por fim, cabe ainda registrar que procedemos a ajustes de redação com o objetivo de adequar o texto e aperfeiçoar a técnica legislativa da proposição.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 113-A, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo:



EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 113-A, DE 2015

Altera a Constituição Federal, para vedar a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito, reduzir o número de assinaturas dos projetos de lei de iniciativa popular, dispor sobre a elegibilidade dos policiais e bombeiros militares, entre outras providências.



SF/16749.15129-10

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

“**Art. 14.**

.....

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período imediatamente subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.” (NR)

.....

§ 8º

.....

III – se policial ou bombeiro militar, independentemente do tempo de serviço, ficará agregado desde o registro da candidatura até dez dias após o término das eleições, com remuneração, até o limite de três meses; se eleito, permanecerá agregado, contando-se o tempo do mandato para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; se não reeleito, retornará à atividade.

.....

§ 12. Não será exigido domicílio eleitoral na circunscrição para fins de elegibilidade.

§ 13. É vedado o registro de candidatura a mais de um cargo eletivo, em uma mesma eleição, ainda que em circunscrições diferentes.” (NR)

“Art. 16.

Parágrafo único. As resoluções e demais atos normativos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral entrarão em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 9 (nove) meses da data de sua vigência.” (NR)

“Art. 17.

§ 5º Terá direito a funcionamento parlamentar o partido político que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 1% (um por cento) do total de cada um deles.” (NR)

“Art. 57.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, independentemente da legislatura.

.....” (NR)

“Art. 61.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 0,4% (quatro décimos por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco unidades da Federação, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) de cada uma delas.” (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 101. A inelegibilidade referida no § 5º do art. 14 da Constituição Federal não se aplica aos Prefeitos eleitos em 2012 e aos Governadores eleitos em 2014, nem a quem os suceder ou substituir nos



seis meses anteriores ao pleito subsequente, exceto se já tiverem exercido os mesmos cargos no período imediatamente anterior.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 4º Revoga-se o inciso IV do § 3º do art. 14 da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

