



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

## **COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO**

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

Relator: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

### **I – RELATÓRIO**

Em 19 de agosto do corrente ano, apresentamos, perante esta Comissão, relatório à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 36, de 2016, subscrita pelo nobre Senador Ricardo Ferraço e outros ilustres membros desta Casa, que autoriza distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Na ocasião, concluímos pela admissibilidade da Proposta e, quanto ao mérito, por sua aprovação, nos termos de emenda substitutivo que apresentamos.

Sucede que, no reduzido intervalo de tempo desde a apresentação de nosso relatório, discutimos a questão com maior amplitude, inclusive consultando especialistas e juristas acostumados à hermenêutica constitucional-eleitoralista e concluímos que algumas alterações deveriam ser propostas.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Portanto, vimos nesta oportunidade buscar, a uma só vez, resguardar o objeto nuclear dos ilustres signatários, e promover tão somente ajustes pontuais de ordem tanto supressiva, quanto aditiva.

## **II – ANÁLISE**

Com relação à mudança supressiva, revimos a nossa posição anterior de manter a proposta inicial de afetação do sistema de controle de constitucionalidade.

Pelo texto original, pretendia-se, sob o pretexto de conferir ainda maiores instrumentos de efetividade da cláusula de funcionamento parlamentar, assegurar, em regime de exclusividade, aos partidos políticos que atingissem o desempenho eleitoral ora proposto, a legitimidade processual ativa para deflagrar a jurisdição do controle de constitucionalidade concentrado, jurisdicional e repressivo, através de mudança no próprio art. 17 da norma constitucional.

Dessa maneira, somente poderiam propor ações diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de constitucionalidade e de descumprimento de preceito fundamental aqueles partidos políticos com **funcionamento** parlamentar, na forma da inovação promovida pela presente PEC. Havíamos sugerido, em nossa proposta substitutiva anterior, apenas uma (necessária) adequação de técnica legislativa, transportando a questão também ao art. 103, inc. VIII.

No entanto, de modo a refletir os últimos entendimentos técnicos das assessorias jurídicas e legislativas que nos auxiliaram no presente parecer, retrocedemos nessa posição, para suprimir tal disposição.

Isso porque, além de, no mérito, ser temerário alterar essa sistemática sem uma reflexão mais aprofundada, trata-se de modificação lateral, acessória e secundária face ao núcleo normativo



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

que ora importa efetivamente deliberar. Portanto, prescindível diante do contexto político em torno da presente discussão.

Além disso, há o risco de tal modificação representar uma violação à cláusula democrática, podendo revelar-se, assim, inconstitucional materialmente. Por duas razões:

Em primeiro lugar, ainda que alterássemos o art. 103, inc. VIII, para substituir a expressão “*com representação no Congresso*” ali constante por “*com funcionamento parlamentar, nos termos do art. 17, § 2º*”, fato é que permaneceria, no texto constitucional, um desalinhamento redacional e valorativo, uma vez que, para impetração de **mandado de segurança coletivo**, permaneceria a lógica proposta pelo constituinte originário:

O legitimado processual para o manejo de tal remédio constitucional previsto no art. 5º, inc. LXX, “a”, ainda seria o “*partido político com representação no Congresso Nacional*”.

Note-se que o mesmo sucede com o mandado de injunção, ainda que sua regulamentação seja infraconstitucional (Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016):

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

.....

II - por partido político **com representação no Congresso Nacional**, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária;



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Ou seja, corre-se o risco de criarmos duas categorias de partidos políticos com legitimidade processual diversa para provocar o Poder Judiciário: partidos políticos com representação no Congresso Nacional e aqueles com funcionamento parlamentar.

Essa dualidade não se revela salutar.

Tampouco poderíamos modificar o art. 5º, inc. LXX, “a”, para adequar a nova redação proposta ao art. 17 e 103, sob pena de promover-se um retrocesso nas garantias e direitos fundamentais, malferindo um dos postulados mais significantes e notáveis da Teoria dos Direitos Fundamentais: a “proibição do retrocesso” (efeito *cliquet*).

Em segundo lugar, essa mesma linha de raciocínio também poderia ser aplicada à restrição anterior da legitimidade processual, máxime diante de uma contradição de ordem prática.

Ora, é cediço na doutrina e na jurisprudência que o controle de constitucionalidade e a jurisdição constitucional funcionam como agentes democratizadores da justiça, posto que contribuem para a segurança jurídica e a paz social, na medida em que contribuem para consolidar o Estado democrático de Direito e a legitimidade do próprio Supremo Tribunal Federal como órgão jurisdicional garantidor da tutela dos direitos fundamentais.

Portanto, a sistemática hoje prevista para o controle de constitucionalidade representa, diretamente, uma visão fortalecedora da democracia. Qualquer afetação diminuidora desse sistema poderia, por assim dizer, ser questionado, sob a visão da própria validade da norma modificadora e redutora.

Veja-se que um partido político, ainda que não alcance o desempenho eleitoral, pode ter em seus quadros parlamentares



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

detentores de mandato eletivo que, naturalmente, representem certa parcela da população. Esse parlamentar tem assegurado, pela PEC ora proposta, o direito de exercício pleno de seu mandato, ainda que seu partido não tenha funcionamento no Congresso. Vale dizer: pode relatar matérias, votar e ser votado, encaminhar, discutir proposições, enfim, praticar todos os atos inerentes ao mandato.

Não seria razoável, portanto, tolher o direito do partido político desse mandatário popular de provocar a jurisdição da Suprema Corte para discutir a validade de normas legais.

Inclusive, ainda que assim fosse, teríamos a curiosa situação de o parlamentar poder impetrar mandado de segurança preventivo, em controle de constitucionalidade incidental ou difuso, a fim de, reconhecido o interesse processual, impedir o prosseguimento de matéria flagrantemente contrária à Constituição federal, ou mesmo seu partido político, através da provocação de *writ* coletivo.

Mais ainda: poderia o parlamentar peticionar perante a Suprema Corte para, em controle de constitucionalidade concentrado, ou seja, no bojo de ADI, ADC ou ADPF, requerer (e ser deferido) o seu ingresso em feitos na condição de *amicus curiae*. Seria o caso, portanto, de proibir o partido político de provocar a jurisdição constitucional concentrada, mas não o parlamentar que lhe é afiliado, como terceiro interessado.

Portanto, a fim de evitar tais questionamentos, optamos por suprimir essa alteração.

### **III – VOTO**

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



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2016**

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

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

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

**"Art. 17.....**

.....  
§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre a sua organização e funcionamento, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

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



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

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

---

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

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

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

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

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



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

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

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

A blue ink signature of Senator Aloysio Nunes Ferreira, which appears to read "ALOYSIO NUNES FERREIRA".