

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015 (nº 182, de 2007, na Câmara dos Deputados, e nº 23, de 2007, na primeira tramitação no Senado Federal), primeiro signatário o Senador Marco Maciel, 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 **RAIMUNDO LIRA**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 113, de 2015 (nº 182, de 2007, na Câmara dos Deputados), 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 na PEC nº 23, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Marco Maciel, tendo sido encaminhada à Câmara dos Deputados depois de aprovada pelo Senado Federal retorna agora, com alterações adotadas por aquela Casa.

A proposta trata de diversos temas em torno 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 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 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, **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, de 2015 permite o **acesso ao fundo partidário e ao rádio e 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.

No que diz respeito ao tema da **fidelidade partidária** (art. 4º) 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 para quase todos os 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; 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, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) de cada um deles. A redação proposta reduz para quinhentos mil eleitores o número mínimo de assinaturas e para 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de pelo menos 5 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.

Outra medida adotada pela PEC dispõe sobre a chamada **“janela partidária”** (art. 8º), facultando ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação da Emenda à Constituição de que se trata, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

A proposição também determina a **impressão do voto** no processo de votação eletrônica (art. 9º) e **veda a recondução dos membros da Mesa** (art. 10) na eleição subsequente, independentemente de legislatura.

Por fim, a PEC nº 113, de 2015, estatui um **novo regime para as candidaturas de policiais e bombeiros militares** (art. 11) às eleições. 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.

Como já registrado acima, a proposição tem origem na PEC nº 23, de 2007, cujo primeiro signatário foi o Senado Marco Maciel, e que *altera os artigos 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar, aos partidos, a titularidade dos mandatos parlamentares*. Aprovada na Câmara dos Deputados, na forma de substitutivo que ampliou significativamente o seu escopo, a proposta volta agora a esta Casa.



## II – ANÁLISE

Passamos a analisar as alterações promovidas pela PEC nº 113, de 2015, seguindo a sua ordem sequencial, conforme o texto da proposta.

### **Financiamento eleitoral e partidário**

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 diversas outras entidades representativas da sociedade brasileira e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que eleição é matéria que deve ficar restrita à Cidadania.

Assim, estão legitimados a participar do processo eleitoral as pessoas físicas, que podem e devem manifestar as suas preferências eleitorais e partidárias, inclusive contribuindo financeiramente e dando suporte material para os seus candidatos.

Já 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.

Por outro lado, entendemos que o limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos auferidos no ano anterior pela pessoa física no ano anterior como limite para contribuições aos candidatos às eleições, como hoje fixado na Lei nº 9.504, de 1997, é pouco.

Entendemos que é necessário ampliar esse limite, tendo em vista que é preciso aumentar fontes de recursos destinados ao financiamento eleitoral, pois o financiamento de partidos e candidatos nas eleições tem tido sua origem mais importante, em termos de quantidade de recursos, nas pessoas jurídicas.



E uma vez que a partir de agora as pessoas jurídicas estarão impedidas de participar das campanhas eleitorais é preciso encontrar alternativas para que os candidatos possam fazer suas campanhas com um mínimo de recursos.

Por essa razão, estamos alterando o dispositivo para fixar, na Constituição Federal, que o limite das doações das pessoas físicas será de 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições.

Todavia, cabe vedar a contribuição de pessoas físicas que sejam proprietários ou sócios cotistas de empresas que tenham contrato de prestação de serviços ou de construção de obras firmado com Estado ou com o Distrito Federal, na eleição para o correspondente Governador e vedar a contribuição de pessoas físicas que sejam proprietários ou sócios cotistas de empresas que tenham contrato de prestação de serviços ou de construção de obras firmado com Município, na eleição do correspondente Prefeito.

Não estendemos essa proibição à eleição para Presidente da República, tendo em vista que no que se refere à União há hoje um sistema de fiscalização dos contratos, por diversos órgãos públicos, que permite maior transparência e uma mais efetiva inibição e repressão de abusos e ilegalidades.

De outra parte, estamos acolhendo o dispositivo que consigna que os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei, pois sem dúvida é hoje uma exigência da sociedade a limitação expressa e clara dos recursos arrecadados e dos gastos efetuados nas campanhas eleitorais.

### **Vedação da reeleição**

Por outro lado, no que diz respeito ao retorno da vedação da 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 erro e um equívoco termos alterado a nossa tradição republicana, adotada desde o início da República e que veda ao Chefe do Poder Executivo pleitear a reeleição no pleito subsequente ao que o elegeu.

Estamos certos que a grave crise política hoje vivida pelo País não estaria ocorrendo se tivéssemos mantido a opção original da República, ratificada pela Constituição de 1988.

Também 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**

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 uma cláusula de barreira 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 barreira de 5% (cinco por cento) dos votos apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados para que o partido tenha direito a funcionamento parlamentar no Congresso Nacional, percentual que é adotado na Alemanha. A Turquia adota uma cláusula de barreira de 10% (dez por cento).

Cabe a propósito recordar que o percentual de 5% foi o adotado pela Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Como o dispositivo legal foi considerado inconstitucional pelo STF, estamos propondo agora que a matéria seja tratada na própria Constituição Federal.

### **Fidelidade partidária**

No que diz respeito à fidelidade partidária cumpre registrar que é preciso deixar expresso na Constituição Federal que os mandatários eleitos pelo voto majoritário não estão sujeitos à perda de mandato por deixar o respectivo partido, pois como o próprio STF já decidiu (ADI 5081), tal regra afeta a soberania do voto popular (v.g. arts. 1º e 14 da CF).

E pela mesma razão entendemos que os parlamentares eleitos pelo voto proporcional, mas que alcançam votação igual ou superior ao quociente eleitoral também não podem estar sujeitos a tal espécie de perda de mandato.

Desse modo, estamos alterando a redação dos dispositivos referentes à fidelidade partidária e constantes da PEC sob análise.

### **Redução da idade mínima para o exercício de cargos eletivos**

No que diz respeito à redução da idade para cargos eletivos para acesso aos cargos eletivos, conforme entendemos é totalmente 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 candidatar-se a cargos eletivos relevantes, como são os de Deputado Federal ou Estadual.

### **Redução de assinaturas dos projetos de lei de iniciativa popular**



No que se refere à redução das assinaturas para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, com a devida vênia, somos contrários a sua redução. Cabe atentar que o percentual nacional exigido é de apenas 1% (um por cento) dos eleitores do País, o que de nenhuma forma pode ser considerado excessivo.

Registre-se que quando efetivamente há mobilização popular esse percentual é alcançado, como foi o caso da Lei Complementar nº 135, de 2010, a chamada “Lei da Ficha Limpa”.

E ocorre que não podemos correr o risco de banalizarmos esse importante instrumento de participação popular, nem permitir que seja utilizado por movimentos apenas corporativos, para obter benefícios para determinados segmentos sociais, em detrimento do interesse público.

### **Poder regulamentar da Justiça Eleitoral**

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**

Cabe acolher o dispositivo que permite a troca de partidos pelos detentores de mandato por trinta dias a partir da publicação da Emenda Constitucional que se originar da presente proposição, sem punição por infidelidade partidária, na medida em que a atual realidade política impõe que se permita esse procedimento para que o quadro partidário possa se ajustar a essa realidade.

### **Impressão do voto eletrônico**

Também somos favoráveis à aprovação da impressão do voto eletrônico para que o eleitor confira o seu voto, sem contato manual, conforme reivindicação de parte expressiva da opinião pública e da sociedade.

Tal confirmação afastará suspeitas e desconfianças hoje existentes e ampliará de forma expressiva a legitimidade do voto eletrônico, reforçando a nossa democracia e as nossas instituições.

### **Vedação da reeleição para os membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**

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 contrários a essa vedação e opinamos pela sua rejeição.

Por um lado, entendemos que a vedação de reeleição, no segundo biênio de uma mesma legislatura, dos parlamentares eleitos para as respectivas Mesas no início da legislatura, tem-se mostrado adequada.

Por outro lado, é preciso também reconhecer que a permissão de reeleição dos membros das Mesas de ambas as Casas do Congresso Nacional,



quando há mudança de uma legislatura para outra tem contribuído para o bom desempenho da atividade parlamentar e é legítima.

Devemos, a propósito, recordar que com o início de uma nova legislatura há sempre uma renovação de mandatos de parlamentares que compõem o Congresso Nacional (renovação de um ou dois terços dos mandatos dos Senadores e da totalidade dos mandatos dos Deputados).

### **Regime eleitoral dos policiais e bombeiros militares**

Finalmente, quanto 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), somos favoráveis, com apenas uma condição adicional: a de que o retorno ao serviço militar se dê no mesmo posto ou graduação ocupado na ocasião da diplomação.

Enfim, estamos propondo que as partes da PEC nº 113, de 2015 que esta Casa aprovar sejam encaminhadas à promulgação e as partes que forem alteradas sejam destacadas para formar PEC separada daquela, ou PEC paralela, retornando à Câmara dos Deputados para reapreciação por aquela Casa.

Desse modo, o procedimento que ora propomos, separando em proposições diversas os dispositivos que estamos acolhendo nos mesmos termos em que vieram da Câmara dos Deputados, apenas com alteração de mera redação permitirá a promulgação das partes da presente PEC aprovadas pelas duas Casas, conforme já ocorreu quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 29, de 2000 (Reforma do Judiciário), e 67 (Reforma da Previdência), 74 (Reforma Tributária) e 77-A, todas de 2003 (a chamada “PEC paralela” da Reforma da Previdência), bem como, mais recentemente, na apreciação da PEC nº 43, de 2013 (a Emenda Constitucional que aboliu o voto secreto em algumas deliberações parlamentares).

Vale comentar que esse tipo de procedimento – a promulgação apenas da parte consensual de uma proposta de emenda à Constituição – já foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.031, 2.666, 3.367 e 3.472, e considerado plenamente constitucional.



### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015, e, no mérito, pela aprovação, com emenda de redação, dos seus arts. 2º, 8º e 9º, a serem promulgados na forma do texto consolidado que se segue; pela rejeição dos seus arts. 5º, 6º e 10; e pela modificação dos seus arts. 1º, 3º, 4º, 7º e 11, conforme abaixo texto consolidado também abaixo, devendo esse último retornar à Câmara dos Deputados:

#### **TEXTO CONSOLIDADO PARA PROMULGAÇÃO**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 113, 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, estabelece a impressão do voto eletrônico e dá outras providências.

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.

.....

§ 12. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada votação, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 13. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor do registro de seu voto, após impresso e exibido pela urna eletrônica, e o voto que efetuou.

§ 14. No processo estabelecido nos §§ 12 e 13 será garantido o total sigilo do voto.” (NR)

**Art. 2º** 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** É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada

para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

**TEXTO CONSOLIDADO E DESTACADO, COM DISPOSITIVOS  
MODIFICADOS, PARA RETORNAR À CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMO PROPOSIÇÃO AUTÔNOMA**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº      , DE 2015**

Altera a Constituição Federal, para dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais e dos partidos políticos, sobre a cláusula de barreira, a fidelidade partidária, o poder regulamentar da Justiça Eleitoral e dá outras providências.

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.** .....

.....

§ 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; se não reeleito, retornará à atividade no mesmo posto ou graduação ocupado por ocasião da diplomação.

§ 15. O detentor de mandato eletivo eleito pelo voto proporcional que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo a hipótese do § 16 e 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.

§ 16. O detentor de mandato eletivo eleito pelo voto proporcional que alcançar votação equivalente ou superior ao quociente eleitoral que se desligar do partido pelo qual foi eleito não está sujeito à perda de mandato.

§ 17. O detentor de mandato eletivo eleito pelo voto majoritário que se desligar do partido pelo qual foi eleito não está sujeito à perda de mandato.”(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 a eleição que ocorra até 9 (nove) meses da data de sua vigência.” (NR)

“**Art. 17.** .....

.....

§ 5º É permitido aos partidos políticos e aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas, observado o disposto no § 7º.

§ 6º As doações previstas no parágrafo anterior são limitadas a 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos brutos da pessoa física, auferidos no ano anterior ao da eleição.

§ 7º É vedada a doação de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro:

I – por pessoas físicas que sejam proprietários ou sócios cotistas de empresas que tenham contrato de prestação de serviços ou de construção de obras com Estado ou com o Distrito Federal, na eleição para o correspondente Governador;

II – por pessoas físicas que sejam proprietários ou sócios cotistas de empresas que tenham contrato de prestação de serviços ou de construção de obras com Município, na eleição para o correspondente Prefeito.

§ 8º Os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei.

§ 9º Terá direito a funcionamento parlamentar o partido político que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos válidos.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15888.97610-23