

PARECER Nº ¹⁶⁶, DE 2017 - PLEN / SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017 (Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016, na Câmara dos Deputados), que *altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.*

Relator: CIRO NOGUEIRA

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2017 (PEC nº 282, de 2016, na Câmara dos Deputados), que *altera a Constituição*

Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

O art. 1º da PEC altera o art. 17 da Constituição Federal para:

a) assegurar aos partidos políticos autonomia para **estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios;**

b) vedar a coligações nas **eleições proporcionais** a partir das eleições de 2020;

c) estabelecer cláusulas de desempenho eleitoral definitiva e transitórias, para fins de obtenção do direito a recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Nos termos da proposição, terão direito a recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que **alternativamente**, obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Consoante § 5º do art. 17 da Constituição Federal, acrescentado pela proposição, ao eleito por

partido que não preencher tais requisitos é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Adicionalmente, a PEC nº 33, de 2017, regula o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos, por meio de três normas temporárias, a saber:

a) na legislatura seguinte às eleições de 2018, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

b) na legislatura seguinte às eleições de 2022, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; e

c) na legislatura seguinte às eleições de 2026, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem,

nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Cabe lembrar que a proposição é originária desta Casa Legislativa, onde tramitou como PEC nº 36, de 2016, de autoria do Senador Ricardo Ferraço e outros Senadores.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise das proposições em tela quanto à admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que a proposição está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa e sua apreciação não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, *caput*, inciso I, e § 1º, da Constituição). Não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa nem há pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 4º e 5º, da Constituição).

No que se refere à criação de cláusula de desempenho para fins de funcionamento parlamentar, 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 Cármen 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.

A PEC que ora se analisa também é consentânea com as normas regimentais do Senado Federal e não merece reparos no que concerne à técnica legislativa.

No que se refere ao mérito, entendemos que a PEC sob exame é meritória e deve ser aprovada.

O fim das coligações nas eleições proporcionais a partir do pleito de 2020 constitui passo decisivo para o aperfeiçoamento de nossa democracia. A coligação distorce o princípio básico da proporcionalidade ao **permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes**, possibilitando que o eleitor ajude a eleger

candidato com propostas opostas às do candidato sufragado.

Além disso, a coligação é formada apenas com finalidade eleitoral, ou seja, com o objetivo de se atingir o quociente eleitoral e ampliar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não importando qualquer obrigação de atuação ou programa conjunto aos partidos coligados, que podem celebrar coligações diversas em Municípios e Estados diferentes.

Sua manutenção favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos elegeram entre um e cinco Deputados apenas. Não há como negar que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de majorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas.

Portanto, a nosso ver, o ponto central na reforma política que o Congresso Nacional deve ser propor a fazer, prioritariamente a qualquer discussão acerca do sistema eleitoral mais adequado à realidade política e cultural brasileira, é a extinção das coligações nas eleições proporcionais.

Igualmente relevante é a necessidade de estabelecimento de cláusula 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 ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, somente partidos que detenham legitimidade democrática ao longo do território nacional e relevância sociológica e jurídica permanecerão ativos no cenário político nacional.

Afinal, com base no eleitorado atual, a partir das eleições de 2018 somente terão funcionamento parlamentar os partidos que obtiverem 1,5% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Percentual que se elevará gradativamente nas legislaturas seguintes às eleições de 2022 e 2026, até alcançar, a partir das eleições de 2030, 3% dos votos válidos nacionais.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação.

Sala das Sessões,

, Presidente


, Relator