



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2019, do Senador Oriovisto Guimarães e outros, que *altera o art. 17 da Constituição Federal para assegurar a representação parlamentar aos partidos que tenham obtido no mínimo cinco por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2019, que tem como primeiro signatário o Senador Oriovisto Guimarães. A proposição *altera o art. 17 da Constituição Federal para assegurar a representação parlamentar aos partidos que tenham obtido no mínimo cinco por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados.*

A PEC é constituída por três artigos. O **art. 1º** promove as seguintes modificações no art. 17 da Constituição:

- a) dá nova redação ao § 4º do artigo, para condicionar o direito dos partidos à representação parlamentar federal ao cumprimento de ao menos um dos seguintes requisitos: (i) obtenção, nas eleições para a Câmara dos Deputados, de no mínimo 5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; (ii) eleição de pelo menos vinte deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;



SF/19876.39643-10



- b) em consequência dessa nova redação, desloca para o § 5º o interdito, hoje constante do § 4º, ao uso, pelos partidos políticos, de organização paramilitar;
- c) desloca também a regra do atual § 5º para o § 6º, a ser inserido no mesmo artigo, determinando a aplicação dessa regra também aos eleitos por partido que não preencher os requisitos descritos na nova redação do § 4º, de sorte a se assegurar o mandato ao eleito por partido que não atender às exigências dos §§ 3º e 4º do art. 17, bem como a facultar a sua filiação, sem perda do mandato, a outro partido que as tenha atendido, não sendo tal filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

A compreensão dessa última mudança pretendida pela PEC requer que façamos uma breve menção à última reforma constitucional promovida nos sistemas partidário e eleitoral. A Emenda à Constituição nº 97, de 4 de outubro de 2017, modificou o § 3º do art. 17 da Carta Magna para limitar o direito ao recebimento de recursos do fundo partidário, bem como ao acesso gratuito ao rádio e à televisão somente aos partidos políticos que, alternativamente: (i) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Tais requisitos, no entanto, somente se aplicarão na forma antes descrita às eleições de 2030, tendo a Emenda à Constituição, em seu art. 3º, estabelecido um período de transição, com progressivo aumento das exigências nas eleições de 2018, 2022 e 2026. Outrossim, a Emenda incluiu o § 5º no art. 17 do Texto Magno, assegurando o mandato ao eleito por partido que não preencha aqueles requisitos e facultando a filiação a partido que os tenha preenchido, sem que isso importe mudança na distribuição dos recursos do fundo partidário ou no acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A PEC em exame mantém intacto o § 3º do art. 17, e, como visto, desloca a regra do atual § 5º para um novo parágrafo, assegurando o mandato de quem tenha sido eleito tanto por partido que não atenda às exigências do § 3º para receber recursos do fundo partidário e usufruir o direito de antena, quanto por partido que não atenda às exigências para, no dizer da nova redação proposta para § 4º, ter direito à representação parlamentar federal.





O **art. 2º** da PEC, a exemplo do que fez a Emenda à Constituição nº 97, de 2017, determina que a nova regra sobre o direito à representação parlamentar dos partidos políticos (§ 4º do art. 17, na nova redação proposta) só valha a partir das eleições de 2030. E fixa exigências progressivas a serem atendidas pelos partidos nas eleições de 2022 e de 2026, para manterem o direito à representação parlamentar. Para 2022: (i) obtenção de no mínimo 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos por pelo menos um terço das unidades da Federação, com no mínimo 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) eleição de pelo menos 12 deputados federais, distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação. Para 2026: (i) obtenção de no mínimo 4% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos por pelo menos um terço das unidades da Federação, com no mínimo 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) eleição de pelo menos 16 deputados federais, distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação.

Por fim, o **art. 3º** da proposição veicula sua cláusula de vigência.

A justificação da PEC ressalta a singularidade do Brasil no tocante ao número de partidos políticos: são 35 registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com outras 73 siglas em processo de formação. Essa realidade também se traduz em uma fragmentação política na Câmara dos Deputados, com 30 partidos tendo assento na Casa. Prosseguem os autores da proposta assinalando que *a fragmentação partidária implica dificuldades para tomar decisões relevantes, maior esforço para a construção de maioria, instabilidade dos governos e problemas na operação da democracia. O risco da permanência de uma situação desse tipo é a corrosão progressiva da confiança da população no estado de direito democrático.* E criticam o que denominam “empreendedorismo partidário”, a criação de agremiações partidárias com o fito de ter acesso a recursos dos fundos eleitoral e partidário, fenômeno facilitado pela legislação partidária por demais permissiva. Nesse contexto, portanto, se insere a iniciativa, que tem como escopo, mediante regras restritivas da representação parlamentar, reduzir o número de partidos políticos.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), ofertar parecer à PEC em



SF/19876.39643-10



exame, no tocante à sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e também ao seu mérito.

A tramitação de propostas de emenda à Constituição sujeita-se a requisitos formais e materiais. Quando de autoria de membros de alguma das Casas do Congresso Nacional, devem ser subscritas por pelo menos um terço de sua composição (art. 60, I, da Carta Magna). Ademais, a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, § 1º), tampouco as alterações promovidas podem dizer respeito a matéria constante de proposta rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º). No presente caso, todas essas exigências são atendidas.

No concernente aos requisitos materiais, não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de Poderes, ou os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º). Estes últimos, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (e com isso concorda a doutrina majoritária), não se restringem ao rol do art. 5º da Constituição. Com efeito, os direitos políticos, incluídos os relacionados à criação e ao funcionamento de partidos políticos também constituem cláusula pétrea. Quanto ao direito de voto, é objeto de inciso específico no § 4º do art. 60 da Lei Maior. A PEC em exame não atenta contra nenhuma das cláusulas pétreas. Ela simplesmente estabelece um piso de votação ou um número mínimo de deputados federais eleitos para que determinado partido possa ter representação parlamentar. Longe de agredir o núcleo imodificável da Constituição, a PEC reforça aspectos básicos do sistema político já delineados pelo constituinte originário, como a exigência de caráter nacional feita aos partidos políticos (art. 17, I).

A Carta de 1988, em seu art. 45, adotou o sistema proporcional para as eleições de deputados federais. Não estabeleceu os detalhes desse sistema, entregando tal tarefa ao legislador ordinário. Muito se discute a adequação da chamada cláusula de barreira ao sistema eleitoral brasileiro, mas ignora-se que, até muito recentemente, o quociente eleitoral funcionava exatamente como uma cláusula de barreira: conquistadas as primeiras cadeiras pelos partidos com votação igual ou superior ao quociente, a determinação das restantes se dava pelas maiores médias apenas dos partidos que tivessem votação superior ao quociente. Isso foi modificado pela Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, que deu nova redação ao art. 109 do Código



SF/19876.39643-10



Eleitoral, para permitir que concorram à distribuição de lugares todos os partidos que participarem do pleito.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.531 (DJ de 30.03.2007), o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou nula a cláusula de desempenho prevista originalmente na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, por entender que ela se revelava incompatível com o pluripartidarismo (art. 17 da Constituição) e com os princípios da razoabilidade e da igualdade de chances. A Lei vedava o funcionamento parlamentar aos partidos que não obtivessem ao menos 5% dos votos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em não menos que um terço dos Estados, com pelo menos 2% dos votos em cada um deles. Os partidos que não satisfizessem essas exigências veriam também reduzidos drasticamente sua participação no fundo partidário (somente participariam da distribuição de 1% do total de recursos) e seu tempo gratuito de televisão e rádio (apenas 2 minutos por semestre).

A norma declarada inconstitucional, contudo, diferenciava-se claramente daquela que resultará da aprovação da PEC em exame. Em primeiro lugar, pretende-se agora uma alteração no próprio Texto Constitucional. Em seu voto na mencionada ADI, o Ministro Marco Aurélio aduziu que *a necessidade do trato constitucional da matéria, conforme a tradição, conforme a assegurada liberdade de criação dos partidos, foi percebida quando dos trabalhos de revisão da Carta de 1988*, tendo sido então apresentado, pelo Deputado Nelson Jobim, substitutivo que criava a cláusula de barreira. Ainda segundo o Ministro Relator, *caso aprovada a emenda constitucional de revisão, estariam hoje em vigor, afastando a celeuma que deu margem a este julgamento pelo Supremo*, os preceitos impositivos de desempenho eleitoral mínimo pelos partidos. Noutras palavras, reconheceu a legitimidade do tratamento da matéria pelo constituinte derivado.

Além disso, a cláusula de desempenho da Lei nº 9.096, de 1995, em lugar de vedar a própria representação parlamentar de partido que não obtivesse votação nacional mínima (como faz, por exemplo, a legislação eleitoral alemã), reconhecia os mandatos conquistados, mas impedia o seu funcionamento parlamentar. Como assinalou o Ministro Relator, a lei não poderia inviabilizar, por completo, o funcionamento parlamentar de partido que lograsse eleger representante, *acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de comporem a Mesa Diretora e as comissões, em flagrante contrariedade à disposição do § 1º do*



SF/19876.39643-10



artigo 58 da Constituição Federal. Ou, como observou o Ministro Gilmar Mendes no mesmo julgamento, comprometer *in totum* o funcionamento parlamentar de partido que elegeu representantes, constitui *uma violação claríssima do próprio princípio da proporcionalidade*. Uma vez reconhecido o mandato obtido pelo partido, não se poderiam criar no Parlamento representações partidárias de primeira e segunda classe, estas últimas destituídas de condições mínimas de atuação, exceto o voto em plenário. A PEC em exame não faz isso. Ela veda a própria representação parlamentar, se o partido não obtiver a votação mínima.

A cláusula de barreira é adotada em diversos países. Os percentuais variam: 5% na Alemanha, 3% na Itália e na Espanha, 2% na Dinamarca. A razão subjacente, no entanto, é a mesma: impedir a excessiva fragmentação partidária da representação política e seus efeitos nocivos sobre a governabilidade.

Não se nega que a Constituição de 1988 confira uma especial proteção ao pluralismo político, alçado a fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, V). A Carta também assegura a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardado o pluripartidarismo (art. 17, *caput*). Sem embargo, é sempre lúcida a advertência de Konrad Hesse, no sentido de que a Constituição, se pretende ter vida longa e força normativa, não deve se fundar em uma estrutura unilateral, ou tentar concretizar princípios de uma forma absolutamente pura, sem incorporar, *mediante meticulosa ponderação, parte da estrutura contrária* (*A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1991, p. 21). As eleições para as Casas Legislativas no Brasil, excetuadas aquelas para o Senado Federal, se processam pelo sistema proporcional, mas a aplicação da regra da proporcionalidade de votos e cadeiras não se dá de maneira perfeita, mesmo porque um tal sistema é, na prática, impossível de ser implantado. E não parece razoável supor que o constituinte de 1988, ao prever o critério proporcional nas eleições para o Poder Legislativo, tenha determinado que a legislação eleitoral adotasse um modelo de pura e perfeita proporcionalidade, sem levar em consideração outros aspectos relevantes de funcionamento do sistema político.

A Constituição da Espanha também determina que as eleições para a Câmara de Deputados se deem pelo sistema proporcional (art. 68, n. 3). Nesse ponto, é bem semelhante à nossa Carta Magna, limitando-se a identificar o sistema eleitoral e deixando ao legislador a edição de regras mais detalhadas sobre o processo eleitoral. Segundo a legislação daquele





país, para obter assento na Câmara de Deputados, um partido deve receber ao menos 3% dos votos na circunscrição onde se disputam as vagas. Nos parlamentos das comunidades autônomas, esse percentual pode ser ainda maior, a depender da respectiva lei eleitoral. Essa cláusula de barreira teve a sua constitucionalidade contestada por ocasião das eleições regionais realizadas em 1984, sob o argumento de que feria o critério proporcional fixado pela Constituição. Submetida a questão ao Tribunal Constitucional Espanhol, a Corte, em sua Sentença nº 75, de 1985, considerou válida a cláusula de barreira, tecendo considerações que, a nosso ver, são pertinentes também no debate da questão no Brasil. Segundo o Tribunal:

Não é possível falar, sem maior precisão, de “um” sistema de escrutínio proporcional como algo perfeitamente delimitável, de maneira unívoca, em todos os seus contornos, pois tudo o que se pode deduzir, na simples afirmação de tal sistema, é uma vontade de procurar, em essência, certa adequação entre votos recebidos e obtenção de cadeiras. [...]

Isso significa que as genéricas diretrizes constitucionais e estatutárias em favor da proporcionalidade determinam a existência de um considerável âmbito de indefinição quanto ao tipo específico de escrutínio, bem como quanto à regulação de outros aspectos do processo eleitoral. Esta indefinição só pode ser afastada mediante decisões do legislador, e na ampla diversidade de soluções que este pode adotar não cabe reconhecer senão uma confirmação da natureza das normas que em outras ocasiões consideramos integrantes de um “bloco de constitucionalidade” como um espaço aberto a distintas possibilidades legislativas.

A Corte Constitucional rechaçou a ideia de que, ao referir-se ao critério proporcional, a Constituição espanhola teria estabelecido uma proporcionalidade pura nas eleições:

Se com tal expressão se entende que a única opção constitucionalmente válida seria a que atribuisse, sem desvios, as cadeiras de modo exatamente proporcional à porcentagem de votos conquistados, deve-se dizer que semelhante sistema não existe entre nós, desde logo, nem no Direito Comparado em parte alguma, nem tampouco em nenhum sistema imaginável. A proporcionalidade é, antes de tudo, uma orientação ou critério tendencial, porque, sempre que posta em prática, restará modulada ou corrigida por múltiplos fatores do sistema eleitoral, até o ponto de afirmar-se que qualquer concretização ou desenvolvimento normativo do critério, para fazer viável sua aplicação, implica necessariamente um recorte dessa pureza da proporcionalidade abstratamente considerada.



SF/19876.39643-10



O conjunto de normas que opera esse recorte tem, ainda segundo a Corte, a finalidade de:

[...] procurar, combinando incentivos e limites, tornar a proporcionalidade eleitoral compatível com o resultado de que a representação dos eleitores nas Câmaras não seja excessivamente fragmentária [...].

A validade constitucional deste fim é o que justifica, em última instância, o limite de 3 por 100 imposto pelo legislador, e essa validade se aprecia se temos em conta que o processo eleitoral, em seu conjunto, não é só um canal para exercer direitos individuais (pessoais ou de grupo) reconhecidos pelo art. 23 da Constituição, mas também é, através da manifestação desses direitos subjetivos, um meio para dotar de capacidade de expressão as instituições do Estado democrático e proporcionar centros de decisão política eficazes e aptos para imprimir uma orientação geral à ação estatal.

A experiência de alguns períodos de nossa história contemporânea e a de alguns outros regimes parlamentares ensinam, sem embargo, o risco que, em relação a tais objetivos institucionais, supõe a atomização da representação política, pelo que não é, portanto, ilegítimo que o ordenamento eleitoral intente conjugar o valor supremo que, segundo o art. 1.1 da Constituição Espanhola, representa o pluralismo – e sua expressão, neste caso, no critério da proporcionalidade – com a pretensão de efetividade na organização e atuação dos poderes públicos.

O fato de o Brasil, diferentemente da Espanha, adotar um regime presidencialista de governo não reduz a importância se ter um Poder Legislativo preservado dos riscos da “hiperfragmentação partidária”, mesmo porque o Presidente da República não é o único centro de poder estatal e não governa se não contar com apoio no Congresso Nacional para suas propostas. A história brasileira recente é uma confirmação disso.

Para além da questão relativa à governabilidade, a “hiperfragmentação partidária”, ao contrário do que poderia se supor numa primeira análise, não é vantajosa sequer sob a perspectiva do próprio eleitor. Em princípio, pode-se pensar que, quanto maior o número de alternativas, melhor para o eleitor. No entanto, as pesquisas no âmbito da psicologia e da economia comportamental têm demonstrado que a sobrecarga de informações (*information overload*) e o excesso de opções (*overchoice*), longe de facilitarem e tornarem mais racional o processo decisório, levam com frequência à incapacidade de processamento dessas mesmas informações, à paralisia, à confusão, ao uso de critérios aleatórios e menos



SF/19876.39643-10



reflexivos para se chegar a uma decisão. Isso, por fim, conduz à insatisfação com as escolhas efetuadas. A esse fenômeno aludem Antônio Octavio Cintra e Miriam Campelo de Melo Amorim (*A proposta de reforma política: prós e contras*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados, 2005, p. 13), quando apontam que:

Um quadro partidário fragmentado, com inúmeras agremiações, oferece ao eleitor um panorama confuso, que dificulta um dos papéis que se esperam da organização partidária, a saber, uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor. Trata-se, na democracia representativa, de ter pessoas que falem pelas outras – os representantes – e se estas se organizam em partidos, mais fácil fica para o eleitor fazer a delegação. Se o monopartidarismo preclui escolha, pois só abre uma opção, demasiada fragmentação partidária, por outro lado, leva ao que os franceses chamam *embarras du choix*, a perplexidade na escolha pela superabundância de oferta.

É crescente a tendência à fragmentação partidária no Brasil. Nas últimas cinco eleições para a Câmara dos Deputados, o número de partidos representados na Casa subiu da seguinte forma: eram 19 em 2002, 21 em 2006, 22 em 2010, 28 em 2014 e chegaram a 29 em 2018. Esse crescimento foi acompanhado pela redução no peso dos partidos com mais representantes. Se em 2002 os três maiores partidos reuniam 49% do total de deputados federais, em 2018 suas bancadas, somadas, representaram apenas 29% da composição da Casa. No Senado Federal, os números são ainda mais impressionantes: se, em 2002, 9 partidos lograram obter cadeiras na Câmara Alta, em 2018, esse número foi de 22. Enquanto os três maiores partidos reuniam, em 2002, 68% do total de senadores, em 2018 suas bancadas não ultrapassaram 34% da composição da Casa.

O cientista político Jairo Nicolau, em sua obra mais recente (*Representantes de quem? Os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017), faz alusão a estudo comparativo de 1.167 eleições para a Câmara dos Deputados de 137 países, no período de 1919 a 2015. Das quatro eleições que produziram maior fragmentação na composição da Casa legislativa, três delas ocorreram no Brasil (2006, 2010 e 2014). É difícil acreditar que a quantidade de partidos no Brasil represente o número de correntes ideológicas existentes no País. A gravidade desse quadro levou o estudioso, um histórico opositor da cláusula de barreira, a mudar de opinião sobre o assunto.



SF/19876.39643-10



Não temos dúvida de que o estabelecimento de uma cláusula de barreira que implique fechar o acesso de partidos com reduzidíssima representatividade ao Poder Legislativo constitui medida salutar. Reconhecemos que as previsões da Emenda à Constituição nº 97, de 2017, quanto à vedação às coligações, ao acesso a recursos do fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito já têm um grande potencial de reduzir o problema identificado. A Emenda, contudo, não vedou o próprio acesso à Câmara dos Deputados ao partido que não obtenha votação nacional mínima. A cláusula de desempenho constante do § 3º do art. 17 tem implicações sobre o direito de antena e o recebimento de recursos do fundo partidário. Já o § 5º do mesmo artigo assegura o mandato ao eleito por partido que não cumprir os requisitos de votação mínima e faculta a sua migração para outro partido, sem perda do mandato, mas não veda que ele permaneça no partido pelo qual se elegeu. Nisso se distingue da PEC em análise, que efetivamente condiciona o direito do partido à **representação parlamentar federal** à superação do piso estabelecido na cláusula de barreira que prevê.

Merece menção o fato de que uma das principais preocupações manifestadas quanto à cláusula de barreira em outros países — a possibilidade de uma proporção significativa de votos deixar de ser aproveitada nas eleições — não se coloca relativamente à PEC nº 23, de 2019. Isso porque, a despeito de ficar sem representação o partido que não ultrapassar o limiar nela previsto, os votos dados serão contados para fins de atribuição de mandato, desde que o eleito se filie a partido que tenha atendido às exigências de votação nacional mínima ou número mínimo de cadeiras conquistadas na Câmara dos Deputados.

A PEC não altera a regra fixada pela Emenda nº 97, de 2017, para o acesso aos recursos do fundo eleitoral e ao direito de antena, apenas acrescenta outra, com fins diversos. Portanto, caso seja aprovada, teremos dois diferentes requisitos a serem atendidos pelos partidos políticos: um para se obter recursos do fundo partidário e acesso gratuito à televisão e ao rádio, o outro para que a votação obtida possa efetivamente reverter em cadeiras na Casa legislativa. Os percentuais e números mínimos de deputados federais eleitos, ao fim do período de transição, são distintos: 3% ou 15 deputados na primeira cláusula, e 5% ou 20 deputados na segunda cláusula. Faz sentido essa diferença, com limiar mais facilmente alcançável no primeiro caso, dados os reflexos diretos do financiamento e do acesso aos meios de comunicação sobre a própria possibilidade de crescimento do partido.



SF/19876.39643-10



Na nova redação dada pela PEC à regra que faculta a migração do parlamentar para partido que haja atendido aos requisitos não faz sentido, porém, a referência às duas condições que os partidos devem atender (§§ 3º e 4º), já que o cumprimento da mais rigorosa implica necessariamente o da outra. Faz-se necessário, pois, modificar a PEC nesse ponto, inclusive com o objetivo de deixar claro que a migração para partido que tenha preenchido os requisitos é condição para que o eleito mantenha o mandato. Também é preciso, por coerência, estender o mesmo tratamento ao suplente que venha a assumir, provisória ou definitivamente o mandato.

Um segundo ponto que acreditamos merecer modificação refere-se à produção de efeitos, no Senado Federal, da votação reduzida do partido na Câmara dos Deputados. As duas eleições se guiam por regras diferentes, sendo os senadores eleitos pelo sistema majoritário. Não parece razoável negar representação, no Senado Federal, a partido que tenha logrado eleger senadores apenas porque a sua votação na Câmara dos Deputados foi baixa. A votação recebida por um senador equivale à de muitos deputados federais. A extensão, ao Senado Federal, do interdito à representação parlamentar decorrente de votação para a Câmara dos Deputados pode conduzir a situações embaraçosas. Vejamos um exemplo.

Nas eleições de 2014, o PDT elegeu 19 deputados federais e recebeu 3,57% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, menos que o mínimo estabelecido pela PEC para as eleições de 2030. No entanto, o mesmo partido elegeu 4 senadores no mesmo pleito e, considerando aqueles que já estavam em exercício, sua bancada chegou a ser de 6 senadores, na legislatura iniciada em 2015. Já o PRB, a despeito de obter 4,55% dos votos válidos para a Câmara, elegeu 21 deputados federais, atendendo ao requisito de número mínimo de eleitos previsto na PEC. Não logrou eleger senador naquele pleito, permanecendo com apenas um representante na Câmara Alta. A se aplicar a regra da PEC, um partido que elegeu 19 deputados e 4 senadores ficaria alijado da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao passo que outro, tendo eleito 21 deputados e nenhum senador, teria direito à representação parlamentar.

A extensão da regra ao Senado Federal envolve outros problemas. O que fazer em relação a senadores no meio do mandato, pertencentes a partido que no último pleito não tenha superado o piso estabelecido pela cláusula de barreira? Teriam eles também de se filiar a outro partido para manterem o mandato, mesmo havendo seu partido preenchido os requisitos nas eleições que lhes deram o mandato? O texto da





PEC parece aludir apenas aos eleitos no mesmo pleito em que a cláusula de barreira não foi atendida.

Ademais, a prática internacional costuma ser no sentido de vedar ao partido que não tenha preenchido as exigências da cláusula de barreira a distribuição de assentos no corpo legislativo para o qual os requisitos de votação mínima são fixados. Assim ocorre, por exemplo, na Espanha e na Itália (na Alemanha, não há que se cogitar de cláusula de barreira no *Bundesrat* — órgão similar em alguns aspectos ao Senado Federal —, já que ele é constituído por delegações dos governos estaduais, não sendo sua composição determinada por eleições diretas).

Assim, entendemos que o interdito à representação parlamentar previsto na PEC deve se restringir à Câmara dos Deputados, razão por que, na emenda que apresentamos para modificar o art. 1º da PEC, contemplamos também essa mudança.

Por fim, apresentamos também emenda para aprimorar a redação do parágrafo único do art. 2º da PEC, sem qualquer mudança no sentido da proposição normativa.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 23, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 23, de 2019, a seguinte redação:

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

‘Art. 17

§ 4º Somente terão direito à representação parlamentar na Câmara dos Deputados os partidos que, alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para deputado federal, no mínimo, 5% (cinco 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

II - tiverem elegido pelo menos vinte deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 5º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 6º Ao eleito por partido que não atender ao disposto no § 4º deste artigo é assegurado o mandato, desde que se filie a partido que tenha preenchido os requisitos fixados em qualquer dos incisos do mesmo parágrafo, não sendo tal filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

§ 7º O disposto no § 6º deste artigo aplica-se igualmente ao suplente convocado nos termos do § 1º do art. 56.º (NR)º

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º da PEC nº 23, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º.....

Parágrafo único. Terão direito à representação parlamentar:

I – na legislatura iniciada em 2023, os partidos políticos que, na respectiva eleição para a Câmara dos Deputados:

a) tiverem obtido, 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

b) tiverem elegido pelo menos doze deputados federais distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação;

II – na legislatura iniciada em 2027, os partidos políticos que, na respectiva eleição para a Câmara dos Deputados:

a) tiverem obtido, no mínimo, 4% (quatro 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



SF/19876.39643-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

b) tiverem elegido pelo menos dezesseis deputados federais distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19876.39643-10