

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282 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 funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição.

**AUTOR:** Senado Federal.

**RELATOR:** Deputado Betinho Gomes.

### VOTO EM SEPARADO

(Dos Srs. Chico Alencar e Ivan Valente)

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC), oriunda do Senado Federal, que tem como primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço. A proposição (PEC nº 36/2016, na Casa de origem), propõe alterações na redação dada ao artigo 17 da Constituição Federal e a criação do art. 17-A, entre outras cláusulas de transição, conforme veremos abaixo.

Em seu **art. 1º**, a proposição promove diversas alterações e acréscimos no art. 17 da Constituição Federal para:

- A) Prever o **fim das coligações nas eleições proporcionais**, bem como para estender a autonomia dos partidos políticos para que possam **estabelecer regras sobre escolha**,

**formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre a sua organização e funcionamento.** A cláusula de transição está prevista no art. 2º da PEC, e **determina o fim das coligações a partir de 2020.**

- B) Criar **cláusula de barreira** (ou, cláusula de desempenho) na medida em que determina que somente terão *funcionamento parlamentar* **os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) de todos os votos válidos, distribuídos em, pelo menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma destas.**

A regra de transição para este dispositivo está prevista no art. 3º da PEC e determina que **as restrições ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos se aplicarão a partir das eleições de 2022.** Contudo, nas eleições de **2018**, as restrições se aplicarão aos partidos que não obtiverem, na eleição para a Câmara dos Deputados, **2% (dois por cento) de todos os votos válidos, distribuídos em, pelo menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas.**

- C) Assegurar **somente aos partidos políticos com funcionamento parlamentar** o direito à estrutura própria e funcional nas casas legislativas, participação na distribuição dos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.
- D) Acrescentar o parágrafo 5º ao art. 17 para dispor sobre a **fidelidade partidária**, para determinar a **perda do mandato** aos detentores de mandato eletivo, suplentes, inclusive Vice-

Presidente, Vice-Governador e Vice-Prefeito, que se desfiliarem dos partidos pelos quais foram eleitos, salvo nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal ou na hipótese prevista no § 6º (abaixo).

- E) Acrescentar o parágrafo 6º ao art. 17 para **assegurar o mandato aos eleitos por partidos sem direito à funcionamento parlamentar e facultar sua filiação a outro partido que tenha direito a funcionamento parlamentar, sem que essa mudança incorra na perda do mandato** prevista no parágrafo anterior. Essa nova filiação, todavia, não será considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.
- F) Criar o artigo 17-A, que no *caput* e em seus 9 parágrafos estabelece a possibilidade dos partidos políticos constituírem **federação de partidos, com a indicação de Presidente (que representará a federação durante o processo eleitoral) e adoção de denominação própria**. Assim, **partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmo direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas e deverá atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária dos partidos que a compõem**.

Para fins de obtenção do direito a funcionamento parlamentar, será considerado o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da federação na eleição para a Câmara dos Deputados.

A constituição da federação deverá ser aprovada pela **maioria absoluta** dos integrantes das convenções nacionais e **será reproduzida no Senado, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Nas Câmaras Municipais a reprodução da federação não será imediata e dependerá de decisão dos órgãos partidários nacionais.

No caso de obtenção do direito a funcionamento parlamentar, **os valores referentes ao fundo partidário serão distribuídos de forma proporcional entre os partidos que integram a federação, conforme o quociente de votos válidos obtidos por cada um deles para a Câmara dos Deputados, e o tempo de propaganda eleitoral será proporcional ao número de deputados federais eleitos pela federação**.

A federação terá **vigência até a véspera da data inicial do prazo para realização das convenções para as eleições federais subsequentes**. Entretanto, **qualquer partido poderá deixar a federação antes do término do prazo**, por decisão do diretório nacional, o que **implicará no imediato cancelamento dos repasses do fundo partidário e impedimento de acesso tempo de rádio e TV gratuitos, os quais serão redistribuídos proporcionalmente entre os partidos com funcionamento parlamentar**.

A proposta em análise foi aprovada em dois turnos pelo Plenário do Senado Federal no final de 2016. Na votação do segundo turno, em 24 de novembro de 2011, a proposta recebeu 73 votos, sendo 63 favoráveis e 9 votos contrários. Os Senadores ignoraram, todavia, o argumento de que o texto proposto prejudicaria os pequenos partidos, em especial as pequenas legendas com um viés ideológico-partidário definido, ainda que sejam exceção à disfunção do sistema.

O Relator nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania entendeu que a presente PEC não ofende as cláusulas pétreas estabelecidas pela Constituição e concluiu pela admissibilidade da Proposta.

É o relatório.

## II – VOTO

Antecipamos, desde já, que o presente voto em separado analisa com maiores cuidados a parte do texto da proposta de emenda à Constituição que propõe a **recriação de cláusula de barreira, inobstante a declaração da incompatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio da matéria já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 1351 e 1354 em 2006**. Isso porque, os demais pontos propostos pela medida (notoriamente o fim das coligações para eleições proporcionais, a fidelidade partidária e a constituição de federação de partidos) não encontram, no nosso entendimento, qualquer óbice à admissibilidade ora em análise e poderão ser estudados com maior profundidade durante a tramitação da comissão especial que analisará o assunto.

Como pontuamos no relatório acima, a PEC propõe a restrição do funcionamento parlamentar, do acesso ao fundo partidário e do acesso aos tempos gratuitos de rádio e TV aos partidos que não alcançarem pelo menos 3% (três por cento) dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 14 (catorze) unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) em cada uma delas. Como regra de transição, a medida estabelece, para as eleições de 2018, patamar mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. A nosso ver, a medida ora proposta afronta não só o princípio do pluripartidarismo previsto no inciso V do art. 1º e no *caput* do art. 17, ambos da Constituição, mas também cláusulas pétreas impossíveis de serem modificadas via emenda.

A medida mitiga os direitos garantidos aos partidos políticos, seus filiados e eleitores, ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, legendas que historicamente representam um segmento da população.

O processo legislativo referente às Emendas Constitucionais encontra-se submetido a rígidos contornos, determinados pela própria Constituição Federal. Para o presente momento, importa discutir as impossibilidades materiais aplicáveis à PEC 287/16, que se encontram no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece determinadas matérias que não podem ser objeto de alteração por Emenda Constitucional:

*“Art. 60. ....  
.....  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais”  
(original sem grifos)*

A cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, inciso IV (“direitos e garantias individuais”) não deve ser interpretada restritivamente. Deve, isto sim, ser interpretada a partir de uma gramática de direitos fundamentais, sendo ampliada para abarcar, como cláusula pétrea, também os princípios fundamentais que constituem o Estado Democrático de Direito, entre eles o **princípio do pluralismo jurídico**.

Em princípio, o pluralismo jurídico era compreendido como a manutenção da divergência e do conflito, inerentes à natureza democrática das sociedades que assim se reivindicam, fortalecendo a ideia de fragmentação do poder. Com isso, o pluralismo permite que ninguém seja soberano sozinho, evitando a consolidação de regimes autoritários e antidemocráticos. Para além dessa definição, a ideia moderna do princípio do pluralismo jurídico, respaldada pela mais respeitosa doutrina brasileira, compreende que se agrega a esse os

direitos fundamentais de liberdade de manifestação de pensamento, de associação e de reunião, todos tratados pelo art. 5º da CF/88<sup>1</sup>.

Tanto através do olhar dos partidos político, como através do conteúdo do princípio do pluralismo atribuído pelo art. 5º da CF, que assegura a sua existência e concretude, o encadeamento normativo constitucional não se concebe independente das tensões presentes em qualquer sociedade. É da heterogeneidade da sociedade que sobrevive o texto constitucional, já que, antes de qualquer coisa, *o direito constitucional não é meramente técnico, mas é político, já que trata da difícil relação da Constituição com a política.*<sup>2</sup>

Portanto, qualquer emenda à Constituição, ou parte dela, que represente um ataque aos direitos fundamentais garantidos pelo art. 5º da Constituição Federal viola direitos e garantias individuais, como a proposta de cláusula de barreira ora em análise, viola cláusula pétrea e não pode ser admitida por esta ilustre Comissão.

A cláusula de barreira em análise, já declarada incompatível com o ordenamento quando do julgamento da ADIs 1351 e 1354 pelo Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2006, da forma como apresentada, será utilizada para criar duas categorias de representantes eleitos: um em partido político com funcionamento parlamentar, já que o partido atingiu 3% dos votos válidos, e outro em partido sem direito de funcionamento parlamentar, logo, sem acesso ao fundo partidário, ao tempo de rádio e televisão e a estrutura funcional próprio no Congresso. A consequência dessa medida é o total desequilíbrio na atuação dos parlamentares, apesar de todos terem os mesmos direitos de representação popular no parlamento. Os votos terão, assim, dois pesos e duas medidas.

---

<sup>1</sup> LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Comentário ao art. 1º, V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 135.

<sup>2</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

Os partidos representam uma posição político-ideológica que deverá ser defendida pelos seus representantes eleitos nas casas legislativas. Se eleitos (possibilidade remota, já que podem ser campanhas invisibilizadas pelo papel do poder econômico e pela negação de recursos do fundo partidário), esses representantes não terão a mesma capacidade de atuação no Parlamento que seus próprios pares. A consequência disso é que o próprio voto passa a ter um peso diferente no cenário de enfrentamento político.

A cláusula de barreira nos moldes propostos pela PEC 282/2016, segundo estimativas, reduziria significativamente a representação dos partidos no Congresso Nacional, restringindo a poucos partidos o direito de funcionamento parlamentar. É bem verdade que este Parlamento precisa enfrentar a criação de legendas de aluguel e fisiológicas, e, por essa razão, saudamos a proposta do fim das coligações em eleições proporcionais. Todavia, a cláusula de barreira, além de inconstitucional, viola flagrantemente o direito de minorias. “É uma cláusula de caveira”, disse o então Ministro Ayres Brito.

A ideia de ataque ao direito das minorias ganha ainda mais força quando extraímos da PEC a possibilidade que os mandatos eleitos têm de mudar de partido sem incorrer na perda de mandato pela via da infidelidade partidária. Ora, se a ideia é enfrentar apenas o fisiologismo, porque não assegurar a fidelidade partidária inclusive para esses casos? Questões estruturais não devem pautar a alocação partidária de parlamentares. O elemento central da discussão deve ser a identidade ideológica, garantindo, acima de tudo, a igualdade entre os mandatos.

Com partidos políticos com posições ideológicas claras e atuação condizente no ambiente político, ideia possível de ser fortalecida pelo fim das coligações, também em análise, seria possível avançarmos para uma estabilidade em termos de números de partidos sem a necessidade de impedirmos a atuação dos partidos existentes por fatores externos, inconstitucionais e antidemocráticos.



Na tentativa de sanear o vício de inconstitucionalidade ora apontado, apresentamos emenda supressiva para retirar a cláusula de barreira do texto da proposta.

**Ante o exposto, não restam dúvidas de que a proposição em análise, como se encontra, afronta o artigo 1º, V e 60, § 4º, IV da Constituição Federal, que tratam dos princípios da república e direitos e garantias individuais. Manifestamos, portanto, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 282 de 2016, com emenda supressiva saneadora do vício de admissibilidade em anexo, assim como das propostas de Emenda à Constituição de nºs 84/2011 e 22/2015, apensadas.**

Sala da Comissão, 11 de abril de 2016.

**Deputado CHICO ALENCAR**  
**PSOL/RJ**

**Deputado IVAN VALENTE**  
**PSOL/SP**

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **EMENDA SUPRESSIVA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282 DE 2016**

Suprima-se a alteração no § 2º, do art. 17 da Constituição Federal, promovida pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 282/2016 e, por decorrência, as alterações promovidas nos §§ 3º e 6º desse mesmo artigo, assim como o art. 3º da mencionada proposta de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, 11 de abril de 2016.

**Deputado CHICO ALENCAR**  
**PSOL/RJ**

**Deputado IVAN VALENTE**  
**PSOL/SP**