

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

Relatora: Deputado BETINHO GOMES

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC), oriunda do Senado Federal, que tem como primeiros signatários os Senadores Ricardo Ferraço e Aécio Neves. A proposição (PEC nº 36/2016, na Casa de origem) altera a redação do art. 17 da Constituição Federal e acrescenta um novo artigo (17-A) no “Capítulo V – Dos Partidos Políticos”, do “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, para vedar a celebração de coligações em eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos, criar o instituto das federações de partidos, estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar.

Em relação à cláusula de desempenho, afirmam os autores que tal mecanismo *torna-se fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso*. Ademais, sustentam que *a pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente*

implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes.

Por fim, ressaltam a necessidade de consolidação do sistema partidário, preservando os direitos dos grupos minoritários, para assegurar a governabilidade e conferir racionalidade à cena política.

Encontram-se apensadas à proposição oriunda do Senado Federal a PEC nº 84/2011, cujo primeiro subscritor é o Deputado Duarte Nogueira, que propõe a vedação da realização de coligações para as eleições proporcionais; e a PEC nº 22/2015, cuja primeira signatária é a Deputada Tia Eron, que propõe a proibição de celebração de coligações nas eleições majoritárias.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea 'b', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 282, de 2016.

Convém deixar consignado, desde já, que o processo legislativo especial das PECs tem início com a fase de admissibilidade, cujo pressuposto é a conformidade da proposição em relação às limitações circunstanciais e materiais impostas pelo poder constituinte originário ao reformador.

Nesse contexto, como já é de amplo conhecimento, o escopo do presente exame (admissibilidade) não abrange o mérito da proposição, cuja análise deve ficar reservada à Comissão Especial a ser constituída com esse fim específico, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 202, § 2º).

Consoante o art. 60 da Constituição Federal, que trata das limitações à reforma da Constituição, poderá a Carta da República ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, tal fato ocorrer na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º).

A matéria tratada na PEC também não pode ter sido objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (CF/88; art. 60, § 5.º).

Quanto a esses aspectos, não há óbices à admissibilidade da PEC nº 282, de 2016.

Conforme o § 4º do art. 60 do texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Passemos à análise de tais aspectos em relação ao conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016.

De plano, podemos afastar qualquer conexão da matéria em exame com o conteúdo dos incisos I, II e III, restando uma análise mais detida em relação ao que veicula o inciso IV (direitos e garantias fundamentais), sob a ótica do princípio democrático e do direito de representação das minorias, a qual faremos a seguir.

Revisitando o conteúdo da proposição, enumeramos assim seus principais temas: 1) vedação da celebração de coligações proporcionais; 2) criação do instituto das federações de partidos; 3) regras de fidelidade partidária; 4) autonomia partidária; e 5) cláusula de desempenho.

No tocante às vedações das coligações em eleições proporcionais, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade da medida. Com efeito, a possibilidade de celebração de coligações partidárias em

eleições proporcionais não guarda relação com a representação de minorias, e configura um vício dos sistemas partidário e eleitoral.

A rigor, as coligações nas proporcionais constituem mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral. Além de sua natureza efêmera, de cunho puramente eleitoral, não há qualquer compromisso de atuação conjunta dos integrantes da coligação no curso das legislaturas para as quais foram eleitas.

Como dito, as coligações em eleições proporcionais constituem um fator de deturpação do sistema. A doutrina da ciência política é praticamente unânime quanto à incompatibilidade desse mecanismo com a representação proporcional, prevista no art. 45, da Constituição Federal.

É o que diz, por exemplo, Giusti Tavares¹:

[Enfim], alianças eleitorais interpartidárias em eleições legislativas proporcionais obscurecem e, no limite, fazem desaparecer a identidade e o alinhamento dos partidos no Parlamento. Portanto, inconsistente com a lógica da representação proporcional, as coligações interpartidárias eleitorais devem ser proibidas pela legislação em regimes proporcionais.

Wanderley Guilherme dos Santos² também já se manifestou sobre o tema. Disse o cientista político:

O fascínio das coligações explica-se de forma bastante simples: todos os partidos ganhavam, embora uns mais do que outros, além de praticamente assegurarem aos pequenos partidos uma representação que de outro modo seria extremamente duvidosa se ser obtida. O resultado desse arranjo eleitoral ao logo tempo, porém foi extremamente negativo para o sistema partidário.

Assim, em um modelo de democracia partidária tal como o desenhado pela Constituição de 1988, as coligações em eleições proporcionais se revelam corpos estranhos ao sistema, de sorte que a medida ora proposta na PEC nº 282/2016, além de não enfrentar qualquer obstáculo à sua

¹ TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma Política e Retrocesso Democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998, p. 164-167.

² SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Crise e Castigo: partidos e gerais na política brasileira. São Paulo: Vértice/ Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987, p. 110-111.

admissibilidade, revela-se salutar para a democracia brasileira. Com essa medida, é de se esperar o fortalecimento das agremiações, a redução da fragmentação e das distorções do sistema representativo.

Cumpre, ainda, deixar consignado que o art. 2º da PEC confere um prazo para a adaptação dos partidos à nova regra, prevendo a vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais apenas a partir das eleições de 2020.

Apenas para fins de registro, uma vez que não é objeto do presente parecer o exame de matérias infraconstitucionais, entendemos conveniente anotar que se efetivada a extinção das coligações nas proporcionais, ter-se-á como consequência lógica dessa medida, para a preservação da proporcionalidade exigida pela Constituição, a revogação da regra contida no Código Eleitoral que exclui da distribuição das cadeiras os partidos que eventualmente não alcancem o quociente eleitoral (CE; art. 109, §2º).

A medida seguinte a ser analisada é a criação das federações de partidos.

Ao disciplinar a matéria, a PEC em exame propõe introduzir em nosso ordenamento jurídico uma alternativa à celebração coligações nas eleições proporcionais. Trata-se das federações partidárias, que, em tese, possuem inúmeras vantagens sobre as coligações.

A medida proposta, conforme já antecipado, é salutar para o sistema partidário, uma vez que constituem um caminho viável para os partidos com afinidade ideológica unirem forças, mantendo, enquanto integrantes da federação, suas respectivas identidades partidárias.

De plano, não se vislumbra qualquer óbice à admissibilidade da medida, a qual poderia, inclusive, ser veiculada por legislação ordinária. Talvez, no âmbito da Constituição Federal, devessem constar apenas os princípios a delinear o instituto.

Passamos a examinar as regras relacionadas à fidelidade partidária contidas na PEC nº 282, de 2016.

Parece-nos correta a inserção de princípios de fidelidade partidária no texto da Constituição Federal, que passará a prever, expressamente, a perda do mandato, inclusive a condição de suplente, nos casos de desfiliação do partido pelo qual foi eleito. A medida também se aplicará a mandatários de cargos eletivos majoritários.

A proposta admite, ainda, a alegação de justa causa para mudança de partido nos casos de grave discriminação política pessoal e de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário.

Como nos casos anteriores, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade dessa medida.

Em relação à autonomia partidária, o texto reforça essa importante garantia constitucional, que impede o Estado legislador de intervir na definição da estrutura e organização interna dos partidos. A PEC expande a autonomia partidária para que as agremiações também decidam sobre a escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes ou provisórios (art. 17, § 1º).

Do ponto de vista da conveniência e da oportunidade de adoção da medida proposta, afigura-nos razoável e necessário aprofundar os debates acerca desse tema específico e seus desdobramentos no que toca à questão da democracia interna dos partidos. Contudo, tais aspectos extrapolam o escopo da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que deve se cingir ao exame de admissibilidade da medida em face do núcleo imodificável da Constituição.

Nesse contexto, novamente, não encontramos obstáculos à admissibilidade desse item da PEC em exame.

Passamos à análise da cláusula de desempenho proposta.

A PEC propõe a restrição do funcionamento parlamentar, do acesso ao Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão 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

(quatorze) unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) em cada uma delas.

Como regra de transição, a PEC estabelece, para as eleições de 2018, patamar mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos na eleição para a Câmara dos Deputados.

A nosso ver, a medida ora proposta não afronta as cláusulas pétreas da Constituição.

Ao contrário, o que ora se propõe é a alteração do texto constitucional para estabelecer um limite mínimo de votos bem inferior ao que aprovado em 1995, que era de 5% (cinco por cento) pela via da legislação ordinária, e que acabou sendo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal³.

Os percentuais agora propostos (antes da discussão de mérito, oportunidade em que poderão inclusive ser ajustados) nos parecem adequados, sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A medida não revela qualquer viés de restrição à representatividade das minorias, mas, ao contrário, pugna pela organização racional do sistema partidário e da distribuição dos escassos recursos públicos entre os partidos que dispõem de um mínimo de expressão eleitoral na sociedade.

Não nos parece razoável que o mero registro do estatuto de um partido político no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sem que jamais tenha elegido um único representante para o Parlamento nacional, possa receber quantias milionárias dos já combalidos cofres públicos.

Já é hora de conferir racionalidade e coerência ao nosso sistema político-partidário. As propostas, sob qualquer ângulo, não ofendem a Constituição. Na verdade, homenageiam a Constituição, uma vez que permitirão o bom funcionamento do modelo de democracia partidária por ela desenhado.

³ STF – ADI 1351, <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1625725> Julgamento em 7/12/2006.

Nessa linha, de acordo com a lição de Giovanni Sartori⁴, o pluralismo político aponta para “a ‘diferenciação de poder’ e, em termos mais exatos, para a existência de uma pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não-inclusivos”.

Uma fragmentação partidária excessiva tende a apontar, contudo, para um pluralismo fictício, no qual a relação entre as diferenças ideológicas e/ou programáticas das diferentes agremiações e a articulação das demandas dos setores da sociedade que cada uma delas busca representar se fragiliza.

Assim, inexistindo diferenças substanciais entre os muitos partidos políticos em funcionamento, o emprego de altíssimos valores para a manutenção desse sistema, que se torna complexo e disfuncional, não mais se justifica⁵.

Sobre o tema, convém reproduzir, ainda, uma contundente manifestação do cientista político Jairo Nicolau⁶:

O montante do Fundo Partidário recebido pelos micropartidos é expressivo. Nas eleições para a Câmara dos Deputados de 2014, treze partidos receberam menos de 1% dos votos (a soma de seus votos chega a 6%). No ano seguinte, esses mesmos partidos receberam somados R\$ 63 milhões do Fundo Partidário e ainda tiveram direito a propaganda partidária nos meios de comunicação – que também é paga pelos cidadãos, já que os canais de rádio e TV têm renúncia fiscal pelo uso desse tempo.

Um passo importante é estabelecer uma distinção entre registro partidário, o acesso aos recursos do Fundo Partidário e a propaganda eleitoral e partidária. É

⁴ *Partidos y Sistemas de Partidos – Marco para un análisis*. Traducción de Fernando Santos Fontenla. Segunda Edición ampliada. Quinta reimpressão. Madrid: Alianza Editorial, 2016, p. 46.

⁵ PASQUINO, Gianfranco. “Contro il Finanziamento Pubblico di Questi Partiti”. In: PASQUINO, Gianfranco. *Degenerazione dei Partiti e Riforme Istituzionali*. Roma-Bari: Laterza, 1982, p. 51.

⁶ Nicolau, Jairo. *Representantes de quem?* Editora Zahar, 2017.

descabido que a sociedade financie organizações que não conseguem um mínimo de apoio eleitoral.

Em síntese, devemos reconhecer que a proposta preserva o princípio constitucional da livre criação de partidos, propõe limites mínimos razoáveis (ainda passíveis de ajustes, no âmbito da Comissão Especial), fixou regras de transição, e instituiu caminhos alternativos de que podem se valer os partidos com afinidade ideológica para somarem forças e superarem as novas exigências.

No tocante à representatividade das minorias, não vislumbramos qualquer prejuízo. Ao contrário, é forçoso reconhecer que a fragmentação e a dispersão partidária em nada contribuem para esse fim.

A nosso ver, a formação de um quadro político-partidário racional, coerente e ideológico, como o que se espera em consequência das medias ora propostas, é que irá contribuir para a verdadeira identificação das minorias e de seus representantes.

Em relação aos modelos adotados por outros países com sistema eleitoral proporcional, julgamos que os limites propostos pela PEC nº 282/2016 não destoam da maioria. Em relação à Alemanha, por exemplo, que exige 5% (cinco por cento dos votos) para que os partidos tenham acesso ao Parlamento, a medida ora proposta é bem mais branda.

Por fim, voltando a mencionar o modelo de democracia partidária, tal como o desenhado pelo constituinte de 1988, o sistema político também deve ter olhos para os aspectos da governabilidade e da própria funcionalidade do Parlamento.

Nesse contexto, em uma análise final, as medidas propostas pela PEC nº 282/2016, se mostram compatíveis com o princípio democrático e com os direitos e garantias fundamentais, e, por essa razão, merecem ser admitidas para posterior discussão do mérito.

No tocante à PEC nº 84, de 2011, seu conteúdo está inserido na PEC nº 282, de 2016, de sorte que a análise feita em relação à vedação das coligações nas proporcionais se aproveita *in totum*.

Em relação à PEC nº 22, de 2015, que propõe a vedação das coligações nas eleições majoritárias, também não temos óbice à sua admissibilidade, embora enxerguemos com naturalidade essa possibilidade. Nesse tipo de eleições, as coligações não trazem, a nosso ver, vícios ao sistema.

Em conclusão, no que concerne à análise material da proposição em apreço, verificamos que **a reforma em exame não ofende o conteúdo do núcleo imodificável da Constituição**, razão pela qual somos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016, bem como das proposições a ela apensadas: a PEC nº 84, de 2011, e a PEC nº 22, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado BETINHO GOMES
Relator