



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 344/13

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 352/13

SUBSTITUTIVO

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional modifica o sistema eleitoral e de coligações; dispõe sobre o financiamento de campanhas eleitorais; estabelece cláusulas de desempenho para candidatos e partidos; determina a coincidência das eleições com mandato de cinco anos e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo; proíbe divulgação de pesquisas eleitorais nos trinta dias que antecedem a eleição e submete a referendo as alterações relativas a sistema eleitoral.

Art. 2º Os dispositivos adiante enumerados da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“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.

.....(NR)”

“Art. 17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento,

devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 1º-A. Os partidos políticos são livres para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais majoritárias, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º-B. São vedadas as coligações nas eleições proporcionais, excetuadas as eleições de deputados federais, as quais só poderão ser integradas, nos Estados e no Distrito Federal, por todos ou alguns dos partidos que, em nível nacional, tenham decidido constituir federação para compor bloco parlamentar na Câmara dos Deputados, nos termos do § 1º-C.

§ 1º-C. Os partidos que constituírem a federação para a disputa de eleições proporcionais integrarão, até o fim da legislatura que se seguir ao pleito, o mesmo bloco parlamentar na casa legislativa para a qual elegeram representantes.

.....

§ 3º Têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo **de dois por cento** do total de cada um deles.

§ 3º-A. Os partidos que cumprirem o disposto no § 3º terão direito à distribuição igualitária de tempo de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

§ 3º-B Têm direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Distrital os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a respectiva casa legislativa, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º-C Os parlamentares eleitos por partidos políticos que não tenham cumprido a exigência dos §§ 3º e 3º-A têm o direito de mudar de partido até trinta dias após sua eleição.

.....

§ 5º Os partidos políticos poderão financiar as campanhas eleitorais com recursos privados, com recursos públicos ou com a combinação de ambos, conforme decidido pelo órgão partidário competente.

§ 6º Pessoas jurídicas podem fazer contribuições para as campanhas eleitorais, a partidos ou candidatos, conforme disposto em lei.

§ 7º Os partidos e candidatos somente poderão arrecadar recursos e efetuar gastos de campanha após a fixação, em lei, de limites para:

I - as doações de pessoas físicas e jurídicas, em valores absolutos;

II – as despesas com as campanhas de cada cargo eletivo (NR)”.

"Art. 27.....

§ 1º Será de **cinco anos** o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 1º-A Cada distrito destinado à eleição de deputado federal será dividido em dois distritos para a eleição de deputados estaduais; as vagas restantes serão preenchidas pelo sistema proporcional.

.....(NR)

“Art. 28 A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de cinco anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 1º de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

.....(NR)”.

"Art. 29.....

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de cinco anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.

.....

III-A. Na eleição de Vereadores aplica-se o sistema eleitoral definido no art. 45 (NR)".

"Art. 44.....

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de cinco anos."

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I – 50 % da representação de cada Estado e do Distrito Federal, ou o número inteiro maior mais próximo, será composta por nomes eleitos pelo voto majoritário em distritos uninominais;

II – 50 % da representação de cada Estado e do Distrito

Federal será composta por nomes apresentados em listas partidárias, eleitos pelo voto proporcional, segundo o sistema de lista preordenada;

III – na confecção da lista preordenada do partido será garantida a paridade de gênero, alternando-se candidatos de gêneros distintos.

§ 1º A representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, de modo a que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral dividirá o território dos Estados e do Distrito Federal em distritos, de acordo com os seguintes critérios:

I - equivalência do número de eleitores entre as circunscrições do mesmo Estado ou do Distrito Federal.

II - contiguidade territorial, respeitados os limites das Zonas Eleitorais;

III - acessibilidade e conexão logística;

IV - identidade cultural, social e econômica.

§ 3º Cada Território elegerá dois Deputados pelo sistema majoritário (NR)."

§ 4º Qualquer emenda constitucional ou projeto de lei que altere o sistema eleitoral estabelecido no caput deste artigo só entrará em vigor após aprovação em referendo popular, conforme disposto no Art. 14, inciso II.

"Art. 46

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores com mandato de cinco anos.

§ 2º Na ocorrência de vaga de Senador, a suplência será exercida pelo candidato mais votado para a mesma unidade da federação, na ordem decrescente de votos.

"Art. 82. O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição."

"Art. 220

.....

*§ 7º É vedada a divulgação de quaisquer estudos de opinião eleitoral, **com base estatística ou não, sejam eles pesquisas, sondagens, surveys, inquéritos ou enquetes**, por qualquer meio de comunicação a partir do trigésimo dia anterior até às 18 (dezoito) horas do dia do pleito (NR)."*

Art. 3º O disposto nos §§ 3º e 3º-A do art. 17 será aplicado a partir da terceira eleição geral subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º No período entre a primeira e a segunda eleição geral subsequentes à aprovação desta Emenda Constitucional, terão direito a:

I - recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, **três por cento** dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de **dois por cento** do total de cada um deles;

II - funcionamento parlamentar, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Distrital, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a respectiva casa legislativa, **três por cento** dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos.

Art. 5º No período entre a segunda e a terceira eleição geral subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, terão direito a:

I - recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, **quatro por cento** dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de **dois** por cento do total de cada um deles;

II - funcionamento parlamentar, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras Municipais e na Câmara Distrital, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a respectiva casa legislativa, **quatro por cento dos votos apurados**, não computados os em branco e os nulos.

Art. 6º O disposto no § 5º do artigo 14 e nos artigos 27, 28, 44 e 82 será aplicado a partir das eleições de 2018, e o disposto nos arts. 29 e 46 a partir das eleições de 2023.

Art. 7º Os mandatos dos prefeitos, vice-prefeitos e dos vereadores eleitos em 2016 terminarão conjuntamente com os mandatos dos

candidatos do Executivo e do Legislativo eleitos em 2014.

Art. 8º Não se aplica a inelegibilidade prevista no §5º do art. 14, aos prefeitos e vice-prefeitos eleitos em 2016, que poderão se candidatar para as eleições de 2018.

Art. 9º Nas eleições de 2018 serão eleitos três senadores, sendo que os terceiros menos votados em cada unidade da federação exercerão mandato de um ano, em substituição aos que foram eleitos em 2014.

Art. 10º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, salvo quanto aos dispositivos relativos ao sistema eleitoral (artigos 27, § 1º-A, 29, inc. III-A, e 45), cuja vigência fica condicionada à aprovação em referendo popular, a ser realizado no último domingo de outubro de 2016.

Parágrafo único. Em caso de aprovação, os dispositivos mencionados no *caput* entrarão em vigor na data da publicação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Justificação

O Brasil vive uma das maiores crises institucionais de sua história. Há uma enxurrada de denúncias de corrupção envolvendo executivos, empresários membros do Executivo e parlamentares. Embora diversos, os escândalos têm um ponto em comum: o desvio de recursos para o financiamento de campanhas eleitorais, cada vez mais onerosas. Tais práticas acabam por colocar em suspeita os resultados do processo eleitoral, maculando um dos pilares da nossa democracia: o voto direto, secreto e universal, manifestando a livre vontade dos cidadãos brasileiros. Um direito pelo qual muitos, entre eles meu pai, Cassiano Pahim da Motta, lutaram durante o período da ditadura militar.

Não por acaso, a Câmara dos Deputados e os partidos políticos, nesta ordem, ocupam os últimos lugares do ranking da credibilidade das instituições do IBOPE durante os últimos seis anos. Após quase três décadas de Nova República, urge que a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas seja reestabelecida. Não podemos perder as conquistas pelas quais tantos morreram. Neste sentido, como representante do PDT na Comissão de Reforma Política, apresento aqui, para análise dos nobres pares, os principais pontos que acredito devem estar presentes em uma urgente proposta de Reforma Política.

MANUTENÇÃO DO VOTO OBRIGATÓRIO

A PEC 352/2013 torna o voto facultativo, alterando o Art. 14 da Constituição Federal, que determina que o voto e o alistamento eleitoral no Brasil sejam obrigatórios para os cidadãos entre 18 e 70 anos. A proposta faculta o voto para todos os cidadãos, mantendo a obrigatoriedade do alistamento eleitoral para os maiores de 18 anos.

O voto, na prática, não é obrigatório no Brasil. O eleitor pode justificar a ausência e as multas por não comparecimento são módicas, sendo muitas vezes abonadas pela Justiça Eleitoral em caso de carência de recursos. Obrigatório é o comparecimento às urnas e o registro, chamado de alistamento eleitoral.

A própria crise institucional pela qual vivemos mostra o quanto a nossa democracia ainda é frágil. Não podemos colocar em risco a representatividade dos eleitos. Há uma tendência de queda do comparecimento nos países onde o voto é facultativo (diferença de mais de 7 pontos percentuais em média, de acordo o IDEA - *Institute of Democracy and Electoral Assistance*). Nos Estados Unidos, onde o voto e o alistamento eleitoral são facultativos o baixo comparecimento nas eleições para o Congresso traz severas consequências para a representatividade, já que os mais ricos, os mais escolarizados e os brancos votam mais frequentemente. As minorias, os mais pobres e os menos escolarizados tendem a votar menos e, dessa forma, ter menor representatividade na criação de políticas públicas. Como membro de um partido trabalhista, com uma história de defesa das minorias, o PDT, não posso apoiar o voto facultativo.

SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO COM PARIDADE DE GÊNERO NA LISTA

Um dos pontos centrais da crise institucional que vivemos é a baixa identificação entre eleitor e eleito, devido ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta e a alta magnitude média dos distritos. A mudança para um sistema majoritário colocaria em risco uma das principais vantagens do nosso sistema eleitoral: a reprodução das diferentes correntes ideológicas e da diversidade do nosso eleitorado. A adoção do sistema distrital misto, por sua vez, traria o melhor dos dois mundos. Em linhas gerais, o sistema permite a eleição de metade das vagas da Câmara dos Deputados em um sistema distrital simples (cada distrito elege um candidato) e a outra metade eleita pela lista partidária. O eleitor vota na legenda e no candidato. O sistema distrital simples aproxima o candidato do eleitor, garante um representante em todo o território, e diminui o custo das campanhas. O sistema

de lista fechada fortalece o partido e permite que façamos ações afirmativas, como a inclusão da paridade de gênero, que aumentará a representação de mulheres na Câmara dos Deputados, hoje na casa de 10%. O aumento da Representação Feminina é uma bandeira do trabalhismo e, consequentemente, do PDT. Vargas franqueou o sufrágio às mulheres em 1932. A cota mínima de 30% por gênero, introduzida na legislação infraconstitucional, tem ajudado a aumentar o número de candidatas, mas o aumento não se reflete no número de eleitas. A alteração do sistema eleitoral poderia corrigir esse problema.

SIMULTANEIDADE DAS ELEIÇÕES

As eleições municipais ocorrem com diferença de dois anos. A unificação das eleições, conforme apresentada pela PEC 352/2013, reduziria os custos de campanha e fomentaria o entendimento em torno de uma única proposta nacional.

VEDAÇÃO À REELEIÇÃO SUBSEQUENTE PARA CARGOS DO EXECUTIVO E UNIFICAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS EM CINCO ANOS

Hoje o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e os sucessores no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único mandato subsequente. A PEC 352/2013 veda a reeleição para todos os cargos do Executivo, o que por si só já evitaria que os recursos do ocupante do cargo trouxessem uma importante vantagem competitiva. A nossa proposta vai mais além e avança em três pontos. Retoma a tradição republicana brasileira de vedação da reeleição subsequente, ao mesmo tempo em que resgata o mandato fixado originariamente pelo Constituinte de 1988 para o cargo de Presidente da República: cinco anos. Além disso, estende o mesmo tempo de mandato aos outros chefes do Executivo, e a todos os cargos eletivos, promovendo a concomitância das eleições.

Como os chefes do Executivo, os senadores são eleitos pelo sistema majoritário, diferentemente do que ocorre com os deputados federais. Com a simultaneidade das eleições e a unificação dos mandatos migraremos para um modelo de Congresso unicameral. Todos os parlamentares terão mandato de cinco anos, o que sem dúvida, facilitará a governabilidade e a tomada de decisões, mantendo a prerrogativa da revisão e da votação nas duas casas – uma representante dos Estados e outra representante do povo – e, consequentemente o equilíbrio buscado pela atual legislação. A medida coloca as duas Casas em pé de igualdade, ao mesmo tempo em que preserva a vantagem da revisão, característica do Congresso bicameral.

VEDAÇÃO ÀS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS E ADOÇÃO DA FEDERAÇÃO DE PARTIDOS COM MANUTENÇÃO DO BLOCO DA FEDERAÇÃO POR TODA A LEGISLATURA

A coligação nas eleições proporcionais é um dos principais motivos da baixa identificação entre eleitor e eleito e da proliferação de partidos. Ela permite que o eleitor vote em um candidato ou em uma legenda e que os votos sejam computados para a coligação, elegendo muitas vezes candidatos de partidos com posições ideológicas completamente díspares. A legislação atual permite que os partidos se coliguem, sem obrigatoriedade de verticalização. A PEC 352/2013 condiciona a coligação dos deputados federais à federação de partidos, desde que o partido, em nível nacional, tenha decidido para isso. A federação deve ser mantida em bloco, no Congresso Nacional, por toda a legislatura. A emenda aqui proposta mantém a mesma prerrogativa, mas vai além: vedando as coligações para as eleições proporcionais. A medida fortalece os partidos, diminui a fragmentação partidária e, desta forma, facilita a governabilidade. Hoje o Brasil é o País com o sistema partidário mais fragmentado do mundo. A redução dos incentivos à criação de partidos é um dos objetivos do PDT e não poderia deixar de compor essa proposta.

CLÁUSULA DE DESEMPENHO

O sistema hoje não prevê cláusula de desempenho, só a obrigatoriedade do Quociente Eleitoral (resultado da divisão do número de votos válidos pelo número de vagas do distrito) para participar da disputa de cadeiras na Casa. A PEC 352/2013 retoma a exigência de um desempenho mínimo para que o partido possa ter acesso ao funcionamento parlamentar, acesso ao tempo gratuito de propaganda e ao fundo partidário (art., 3º-A). A presente emenda reintroduz a cláusula de desempenho nos moldes da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995): cinco por cento dos votos apurados, não computados os votos em branco e os votos nulos (votos válidos), em 1/3 dos estados, com mínimo de 2% dos votos de cada um deles. A exigência seria acrescentada paulatinamente em duas legislaturas, também conforme o texto original da Lei 9.096/1995 e da PEC 352/2013, que eleva o percentual mínimo de cada estado a 3%. Para corrigir eventuais distorções e diminuir ainda a mais a fragmentação partidária, **sugiro que os parlamentares eleitos pelos partidos que não alcançarem a exigência tenham condição de migrar para outro partido até 30 dias após a eleição (janela indireta).**

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

O financiamento de campanhas está no cerne de qualquer proposta de Reforma Política no Brasil. A proposta da OAB proíbe o financiamento por pessoa jurídica e estabelece um teto de R\$700,00 para a pessoa física. Hoje, as despesas de campanha eleitoral podem ser financiadas por pessoas jurídicas, limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição (Art. 81 da Lei 9504/1997). As doações de pessoas físicas estão limitadas em 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (Lei 9504/1997, Art. 23). Há ainda o financiamento público via Fundo Partidário e pela cedência do horário eleitoral gratuito. Há uma forte resistência da sociedade ao financiamento público exclusivo de campanhas. O fundo partidário (financiamento público de partidos) cresceu 95% entre 2010 (R\$ 160.375.147,57) e 2014 (R\$ 313.494.822,00).

A meu ver, a simples proibição do financiamento de pessoa jurídica incentivaria ainda mais o caixa dois e as práticas ilícitas. Por isso, proponho a manutenção do financiamento misto nos moldes de hoje, mas com o estabelecimento de um teto absoluto, tanto para a pessoa física quanto para a pessoa jurídica. A lei disporá sobre esse teto que deverá ser de R\$100 mil para pessoa jurídica e de R\$5 mil para pessoa física, ou seja, em valores absolutos, eliminando distorções entre os diferentes doadores.

VEDAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS ATÉ 30 DIAS ANTES DAS ELEIÇÕES

A capacidade de influência das pesquisas sobre a opinião pública e sobre o resultado eleitoral é notória para o senso comum e para os especialistas. Em trabalho publicado no Periódico *Journal of Politics*, da Universidade do Texas (EUA), dois renomados cientistas políticos, Ian MacAllister e Donley Studlar, especialistas em opinião pública e eleições, concluem que a divulgação de pesquisas “boca de urna” favorecem o candidato apontado como vencedor¹. A conclusão decorre da análise de pesquisas realizadas nas eleições gerais britânicas de 1979, 1983, e 1987. Por isso, a presente proposta veda a divulgação de pesquisas, sondagens ou estudo de opinião **até 30 dias** antes das eleições. Medida semelhante foi derrubada por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sob a alegação de que a proibição fere o direito de acesso à informação. Para evitar que a proposta sofra o mesmo impedimento, a presente alteração deve ser apresentada na forma de

¹ Ian McAllister and Donley T. Studlar (1991). *Bandwagon, Underdog, or Projection? Opinion Polls and Electoral Choice in Britain, 1979–1987*. The Journal of Politics, 53, pp 720-741.

emenda constitucional, como ocorre com as demais propostas da Comissão de Reforma Política.

REFERENDO

A presente proposta introduz a obrigatoriedade da realização de referendo popular antes da implantação de mudanças no sistema eleitoral. Ao mudar a forma de eleição dos representantes, estamos mudando a regras de ingresso daqueles que “jogam” e daqueles que elaboram as “regras do jogo”. Logo, é importante que a mudança seja referendada por aquele que lhes outorga o mandato: o povo. Só assim estarão isentas de vícios, já que receberão, como o próprio nome diz, o referendo popular.

Peço aos pares, o apoio para aprovação dessas medidas fundamentais para uma Reforma Política que vise a combater a atual crise institucional brasileira,

Sala das Comissões, em de março de 2015.

Afonso Motta
Deputado Federal
PDT/RS