Senado Federal
Protocolo Legislativo
PEC Nº 36 / 2016
Em 13/07/2016

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2016

CCJ

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
EM 13/7/2016

Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

SF/16948.65958-81

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 17 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 17.** .....

.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, de acordo com o interesse partidário, e assim estabelecer regras sobre escolha e formação de órgãos definitivos e provisórios, organização e funcionamento conforme disposição estatutária, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, que serão permitidas para o sistema proporcional até as eleições de 2020, inclusive, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual municipal ou distrital, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, mas somente terão funcionamento parlamentar aqueles que satisfizerem os seguintes critérios:

Página: 1/8 07/07/2016 09:13:55
09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355

Senado Federal
Protocolo Legislativo
PEC nº 36 / 2016
Fls. 01 A

Nome legível: Sophia A.
Rubrica: Sophia Araujo
Matrícula: 5195
Data: 13/07/2016
Hora: 11 : 13

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Anexo I – 4º andar – CEP 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 (61) 3303-6590 – ricardo.ferraco@senador.leg.br

SF/16948.65958-81

I – A partir das eleições de 2018, obtiverem um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas;

II – A partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas.

§ 3º Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar têm assegurado:

I - direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade;

II – estrutura própria e funcional nas casas legislativas;

III – participação da distribuição dos recursos do fundo partidário;

IV – acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

....." (NR)

Art. 2º Acrescentam-se os seguintes parágrafos ao art. 17 da Constituição Federal:

"**Art. 17.** .....

.....

§ 5º Prefeitos e Vereadores eleitos no pleito de 2016, bem como Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores, Governadores e Presidente da República eleitos a partir do pleito de 2018 que se desfiliarem dos partidos que os elegeram perderão o mandato, excetuados os eleitos por partidos que não adquirirem o direito ao funcionamento parlamentar, nos termos do § 3º, bem como nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e de grave discriminação política pessoal.

§ 6º Os eleitos na condição de Vice-Prefeito, Vice-Governador e Vice-Presidente que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra do § 5º, não poderão suceder os titulares de chapa assumindo a titularidade definitiva do cargo, e perdem a condição de suplentes de Vereador, de Deputado Estadual, de

Página: 2/8 07/07/2016 09:13:55
09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355

Senado Federal
Protocolo Legislativo
PEC nº 36 2016

SF/16948.65958-81

Deputado Federal e de Senador aqueles que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra do § 5º.

§ 7º Será assegurado aos eleitos por partidos que não alcançaram o funcionamento parlamentar o direito de participar de todos os atos inerentes ao exercício do mandato;

§ 8º Os eleitos por partidos que não alcançaram o funcionamento parlamentar que migrarem para outra legenda não adquirem representatividade para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão." (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A democracia no Brasil vive seu melhor momento. A Constituição Federal de 1988, que coroou a redemocratização do país, trouxe em seu cerne direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, com o objetivo de repudiar as práticas autoritárias do período da ditadura. A participação política foi, certamente, um dos maiores avanços. A Carta Magna assegurou, dentre outros, o voto para analfabetos, o voto opcional para jovens entre 16 e 18 anos, a autonomia dos partidos políticos para definirem sua estrutura, organização e funcionamento, além da criação de instrumentos de democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Contudo, tão evidente quanto a consolidação da democracia em nosso país é a necessidade de se realizar uma ampla revisão nas regras eleitorais. Este é um debate complexo que se desenrola há anos no Poder Legislativo. E um assunto, em especial, não pode mais esperar uma resposta do Parlamento.

Refiro-me à conveniência de se introduzir a cláusula de barreira, surgida como primeira experiência na Alemanha pós-guerra e que hoje vigora em cerca de 44 países. Também denominada cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho, trata-se de uma regra que condiciona o funcionamento parlamentar do partido político ao seu desempenho nas urnas. O dispositivo foi

Senado Federal
Secretaria Legislativa
Fls. 36
2016

09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355 Página: 3/8 07/07/2016 09:13:55

aprovado pelo Congresso Nacional em 1995 para ter validade nas eleições de 2006, mas considerado inconstitucional, em certos aspectos, pela unanimidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que prejudicaria os pequenos partidos. Em termos gerais, a norma estabelecida que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não poderiam indicar titulares para as comissões, não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora, bem como perderiam recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rede nacional de rádio e de televisão.

Não obstante, a decisão do STF não excluiu, em definitivo, a possibilidade de se fixar uma cláusula de desempenho para os partidos, ou de se fazer distinções para efeito de funcionamento parlamentar. Ela apenas determinou que os direitos mínimos inerentes ao mandato parlamentar e às condições de disputa política e eleitoral não podem ser recusados aos grupos minoritários, a fim de oportunizar a alternância do poder.

Esse precedente provocou o exercício de se pensar de outra maneira a questão, tal como se pretende na presente proposta de emenda à Constituição. De acordo com a PEC, a lei poderá, para fins de funcionamento parlamentar, estabelecer distinções entre os partidos que, a partir das eleições de 2018, obtenham um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente e a partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento desses votos, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas. Ainda, a proposição prevê que apenas os partidos que obtiverem o desempenho eleitoral exigido terão assegurado o direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional das casas legislativas, participação nos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à TV.

Há, registre-se, uma diferença bastante significativa entre admitir distinções entre partidos e impedir o funcionamento parlamentar. O parágrafo 7º da proposição expressamente garante aos eleitos por partidos que não alcançarem o funcionamento parlamentar o direito de participar de todos os atos inerentes ao exercício do mandato. A PEC ora apresentada preserva a representação política e respeita a escolha do eleitor, reservando espaço para os parlamentares eleitos pelos partidos pequenos.

RICARDO FERRAÇO

Senado Federal
Secretaria Legislativa
36 2016
04

SF/16948.65958-81
Página: 4/8 07/07/2016 09:13:55
09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355

SF/16948.65958-81

À luz da decisão do STF, e diante do momento político diferente no qual o país se encontra, pode-se afirmar com tranquilidade a adequação e a constitucionalidade da presente medida. E mais: ministros da atual composição do Supremo já compreende e expressa a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio uma cláusula de desempenho. Senão, vejamos.

O presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, na abertura da XXII Conferência Nacional dos Advogados, em outubro de 2014, defendeu a adoção de uma cláusula de barreira e desempenho ao afirmar que as regras atuais de criação de novos partidos "não estimulam a criação de legendas com alicerces programáticos e ideológicos".

Em março de 2015, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Dias Toffoli, defendeu a necessidade de se alterar a legislação para conter a fragmentação dos partidos políticos, tendo como solução possível a aplicação da cláusula de barreira. "A restituição de uma cláusula de barreira com a manutenção da base proporcional é necessária, desde que ela seja instituída de maneira gradual, novamente como fora no passado".

Na ocasião, o ministro lembrou que, "dos 32 partidos políticos registrados, 28 têm representatividade no Congresso Nacional". Na visão dele, isso acontece porque a legislação facilita a criação dessas legendas. "Caso a cláusula de barreira estivesse vigente teríamos apenas sete partidos políticos existentes", afirmou.

Em maio deste ano, foi a vez do ministro Luís Roberto Barroso se manifestar a favor de cláusulas de barreira que evite a proliferação de partidos. O ministro afirmou que "a proliferação de partidos nanicos com donos que vivem de fundo partidário e de trocar tempo na propaganda de televisão estimula o fisiologismo exacerbado".

A cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. 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

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355 Página: 5/8 07/07/2016 09:13:55

Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalisão.

A experiência internacional demonstra o sucesso da medida ora pretendida. As cláusulas de barreira operam em países de sólida tradição democrática, e impedem até mesmo a posse dos representantes de partidos que não atinjam patamares mínimos de votação global. A título de exemplo, a Alemanha, a Dinamarca, a Argentina e o México adotam cláusulas de desempenho que variam de dois a cinco por cento a nível nacional. Na França e na Espanha, os patamares mínimos de votação, respectivamente cinco e três por cento, são verificados a nível distrital.

A proposição que ora ofertamos abrange a necessidade de consolidar o sistema partidário e a garantia dos direitos dos grupos minoritários. Ela é fundamental para assegurar a governabilidade e conferir racionalidade à cena política. Diante do exposto, solicitamos o apoio de nossos pares a esta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador **AÉCIO NEVES**

Senador **RICARDO FERRAÇO**

SF/16948.65958-81

Página: 6/8 07/07/2016 09:13:55

09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

36 2016
06

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 2016. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

	SENADOR(A)	ASSINATURA
1	ANTONIO ANASTASIA	
2	Simone Tebet	
3	FERNANDO RODRIGUES	
4	Ana Amélia (PP/RS)	
5		Pedro Chaves (PSC)
6		
7	JOSÉ MEDEIROS	
8	Humberto Costa	
9	CIRO NOGUEIRA SANTOS	
10	RENAN CALHEIROS	(COMO TESTEMUNHA)
11	Waldemir Moka	
12	Davi Alcolumbre	
13	Valdir Raupp	
14		
15	Alvaro Dias	
16		
17		JOSÉ AGRIPINO
18		IVO CASSOL

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

SF/16948.65958-81
Página: 7/8 07/07/2016 09:13:55
09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355

36 2016
07 A

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 2016. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

19	Zeze Perrella	Zezé Perrella
20	Ataídes Oliveira	
21	Garibaldi Alves	
22		
23	E. LOBÃO	
24	TASSO	
25		Maranhão
26		
27		
28	Davi Bergen	
29		
30		
31	José Agripino	
32	Waldemir Moka	
33	Agripino Gurgacz	
34		
35		
36		

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RICARDO FERRAÇO

08 36 A 2016

SF/16948.65958-81
Página: 8/8 07/07/2016 09:13:55
09578a6c5b1279c5c33e598ad750c6a6af469355