

## **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282, DE 2016.**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282, DE 2003.**

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:** DEPUTADA SHÉRIDAN

## **I – RELATÓRIO**

Por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, de 03 de maio de 2017, foi criada Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 282-A, de 2016, proveniente do Senado Federal, de autoria do Senador Ricardo Ferraço e outros, que “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”. Apensadas à PEC 282-A, de 2016 estão a Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2011 e a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2015.

Em linhas gerais, o texto original da PEC nº 282-A/2017 está estruturado em torno dos seguintes temas: 1) vedação da celebração de coligações proporcionais; 2) previsão do instituto de federações de partidos; 3) cláusula de desempenho; 4) regras de fidelidade partidária e; 5) autonomia partidária.

No que diz respeito às coligações eleitorais, a PEC veda a formação de tais alianças nas eleições proporcionais (art. 17, §1º).

Por outro lado, prevê a possibilidade de que partidos políticos com afinidade ideológica e programática formem federação partidária, que terá os mesmos 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 (art. 17-A).

A redação original estabelece desempenho eleitoral mínimo de 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 14 (quatorze) unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma destas, para que os partidos políticos tenham direito a funcionamento parlamentar e acesso a recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita em rádio e televisão (art. 17, §2º).

Sobre as regras de fidelidade partidária, o texto estabelece expressamente a perda do mandato, inclusive a condição de suplente, nos casos de desfiliação do partido pelo qual foi eleito, aplicando-se inclusive a mandatários de cargos eletivos majoritários. Além disso, a proposta admite a alegação de justa causa para desfiliação partidária nos casos de grave discriminação política pessoal e de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário (art. 17, §5º).

O projeto também reforça a importante garantia constitucional da autonomia partidária, consagrada pela impossibilidade de o Estado legislador intervir na definição da estrutura e organização interna dos partidos, inclusive sobre as regras de escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes ou provisórios (art. 17, § 1º).

Na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016, foi composta por 34 (trinta e quatro) membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, conforme estabelecido pelos parágrafos 1º e 2º do art. 33 do Regime Interno da Câmara dos Deputados.

Os membros da Comissão foram indicados pelas respectivas Lideranças e designados formalmente pelo Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 15 de maio de 2017.

A reunião de instalação e eleição ordinária da Comissão ocorreu em 06 de junho de 2017. Nessa oportunidade, foi designada a Deputada Renata Abreu (PODE-SP), para a Presidência, o Dep. Luis Tibé (PTdoB-MG), para a 1ª Vice-Presidência, o Dep. Domingos Neto (PSD-CE), para a 2ª Vice-Presidência e o Dep. Celso Maldaner (PMDB-SC), para a 3ª Vice-Presidência. Por sua vez, a relatoria da Comissão foi designada a mim, Deputada Shéridan (PSDB/RR).

A primeira reunião deliberativa da Comissão foi realizada em 27 de junho de 2017. Nessa ocasião, a Deputada Shéridan apresentou o roteiro de trabalho, que foi acordado pelo colegiado, e foram aprovados os requerimentos apresentados pelos membros da Comissão. Em 04 (quatro) de julho, foi realizada Audiência Pública com os seguintes convidados: Henrique Neves da Silva, ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Antônio Accioly Campos, advogado especialista em Direito Eleitoral. Foram também aprovados novos requerimentos apresentados. A 4ª Reunião Ordinária da Comissão ocorreu em 05 de julho de 2017, ocasião na qual realizou-se Audiência Pública com a participação do Professor Emérito de Ciência Política da Universidade de Brasília, Dr. David Verge Fleischer. Em 11 de julho de 2017, realizou-se nova Reunião Ordinária, em que foram deliberados e aprovados dois requerimentos de realização de Audiência Pública com os especialistas em Ciência Política e Direito Eleitoral.

Durante o funcionamento da Comissão, foram recebidas 12 (doze) emendas, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- Emendas n.s 1, 5 e 12, de autoria dos Deputados Roberto de Lucena e Sinval Malheiros, que dispõem sobre a criação de um Fundo Eleitoral, inclusive regras de distribuição desses recursos, além de regras de distribuição do tempo reservado para o acesso gratuito ao rádio e à televisão;

- Emenda n. 2, de autoria do Deputado Celso Maldaner, que antecipa para as eleições de 2018 as restrições ao funcionamento parlamentar previstas nos §§ 2º, 3º e 6º do art. 17 da Constituição Federal;
- Emenda n. 3, de autoria do Deputado Carlos Andrade, que propõe que as Federações de partidos não sejam reproduzidas, automaticamente, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, o que dependeria de deliberação do órgão partidário nacional e poderia acontecer com apenas parte dos partidos políticos que integram a Federação;
  - Emendas n.s 4 e 8, de autoria, respectivamente, do Deputado Carlos Andrade e da Deputada Alice Portugal, que propõe que a cláusula de desempenho eleitoral permanente seja fixada em 3% (três por cento) dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em pelo menos 9 (nove) Unidades da Federação, ao invés de 14 (catorze), conforme previsto na PEC original; que a regra permanente apenas seja aplicada em 2030 e que haja cláusulas de transição nas eleições de 2018, 2022 e 2026, de modo a estabelecer uma transição mais gradual para o atingimento das disposições normativas permanentes;
- Emenda n. 6, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, que estipula uma janela de mudança partidária durante o período de trinta dias que antecede o prazo legal de filiação partidária, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão;
- Emenda n.s 7 e 11, de autoria, respectivamente, da Deputada Alice Portugal e do Deputado Luís Tibé, que propõe o caráter federal ou estadual da Federação de partidos políticos, além de estabelecer outras normas decorrentes dessa configuração do instituto das Federações;
- Emenda n. 9, de autoria do Deputado Hildo Rocha, que estipula uma janela de mudança partidária nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Eleitoral e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão;

- Emenda n. 10, de autoria do Deputado Hildo Rocha, que estipula o sistema eleitoral majoritário para as eleições de Deputado Federal e estabelece regras de distribuição do Fundo Partidário para as eleições de 2018.

É de se ressaltar que todas as ementas apresentadas foram objeto de minuciosa análise e nenhuma delas deixou de ser considerada na reflexão que nos levou a apresentar o presente voto.

É o Relatório.

## **II – VOTO DA RELATORA**

### **CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

Há muito tempo discutimos com a sociedade a necessidade de reformas no sistema de representação política adotado no Brasil. Após décadas de debates, o problema da fragmentação excessiva de nosso sistema partidário coloca-se como um dos principais e mais urgentes desafios a ser enfrentado por nossa jovem democracia.

Os resultados das Eleições Gerais de 2014 dão a dimensão exata do esgotamento do nosso sistema partidário. Ao todo, 28 legendas conquistaram o direito de representação política, o que transformou o nosso Parlamento no mais fragmentado do mundo (NICOLAU, 2017, p. 89).

Em um contexto de presidencialismo de coalizão, o impacto direto dessa crescente inflação partidária é o aumento da complexidade, instabilidade e dos custos de governabilidade de nosso sistema político. Afinal de contas, todos nós conhecemos bem as dificuldades de negociação e de construção de maiorias em um ambiente legislativo habitado por vinte e oito partidos políticos.

Reconhecido o atual quadro de insustentabilidade política de nosso sistema político-partidário, é nosso dever encarar de frente as causas desse fenômeno e propor alternativas capazes de conferir maior razoabilidade e representatividade ao funcionamento de nossas instituições representativas.

É esse o desafio enfrentado por esta Comissão e por todas as outras que a antecederam. Nesse esforço coletivo, no qual contamos com a contribuição preciosa de diversas autoridades políticas e especialistas da área,

identificamos que o grande número de partidos com representação no Congresso Nacional está diretamente relacionado com duas distorções institucionais em nosso ordenamento político-eleitoral. Essas distorções são: 1) a possibilidade de coligações eleitorais; 2) as regras de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

É a partir desse diagnóstico que defendemos a vedação às coligações em eleições proporcionais e o estabelecimento de um patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Além dessas modificações, subscrevemos também a possibilidade de formação de federações de partidos políticos com afinidade ideológica e programática, bem como a delimitação das hipóteses de mudança de filiação partidária sem perda de mandato.

Acreditamos, pelas razões explicadas adiante, que a conjugação dessas inovações resultará em uma importante evolução no funcionamento do nosso sistema político.

De um lado, aumentará a transparência do processo eleitoral para o cidadão-eleitor, na medida em que eliminará a possibilidade de transferência interna de votos entre candidatos e partidos de uma mesma coligação. Considerando que esse fenômeno não é antecipado nem conhecido pela maioria do eleitorado, que pode votar em um candidato ou partido e contribuir para a eleição de outro grupo político, o incremento de compreensão e de transparência para cidadão-eleitor é indiscutível.

De outro, estou convicta de que essas inovações promoverão uma importante redução da quantidade excessiva de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, o que contribuirá decisivamente para a redução dos elevadíssimos custos políticos de governabilidade e, conseqüentemente, para uma maior estabilidade do sistema político brasileiro.

## **COLIGAÇÕES E FEDERAÇÕES DE PARTIDOS**

Sobre a vedação às coligações em eleições proporcionais, precisamos reconhecer que, em geral, essas alianças são transitórias e ideologicamente inconsistentes (FLEISCHER, 2008; NASCIMENTO; CARREIRÃO, 2012; NICOLAU, 2017). A literatura especializada e as coligações formadas nas últimas eleições proporcionais demonstram que grande parte das coligações é formada por partidos políticos com preferências programáticas distantes.

O que observamos, na prática, é que o mecanismo das coligações tem sido utilizado predominantemente como estratégia partidária para superar as votações exigidas pelos quocientes eleitorais e, dessa maneira, ampliar as chances eleitorais de curto prazo (FLEISCHER, 2008; NICOLAU, 2017; SANSON; TORRES, 2017).

Nesse particular, compartilhamos do magistério de Alexandre Sanson e Vivian Torres (2017, p. 44), quando afirmam que:

A transitoriedade convencional das uniões partidárias, por meio das coligações no período que antecede a votação nas urnas sem que haja afinidade político-ideológica ou programática, sobretudo nas eleições proporcionais, com a finalidade precípua de conquistar vagas no pleito como a superação do quociente eleitoral – umbral e controle quantitativo –, revela-se uma grave deturpação da realidade brasileira.

Utilizada tão-somente como estratégia eleitoral de curto prazo para superação do quociente eleitoral, a regra das coligações nas eleições proporcionais traz efeitos perversos tanto para o cidadão-eleitor, por permitir a transferência involuntária de votos, quanto para a governabilidade de nosso sistema político, por contribuir com a fragmentação da representação partidária no Poder Legislativo.

Sob a perspectiva do eleitor, as coligações podem distorcer a influência dos votos atribuídos pelos eleitores, na medida em que os votos são contabilizados para a coligação e as cadeiras distribuídas nominalmente entre os candidatos mais votados dentro da coligação. Na prática, o eleitor não possui garantia de que o voto atribuído a determinado candidato/legenda irá contribuir efetivamente para a representação dos interesses defendidos por

aquele candidato/legenda. Isso ocorre porque o voto é contabilizado inicialmente para a coligação e, posteriormente, distribuído entre os mais votados individualmente em cada coligação. Considerando a baixa densidade ideológica dessas alianças eleitorais, que abrigam amplos espectros políticos, é possível que as preferências políticas dos eleitores sejam perigosamente redirecionadas ao longo dessa transferência interna de votos nas coligações.

Esse fenômeno já foi diagnosticado e debatido à exaustão por advogados e cientistas políticos. Nesse ponto, recorro à explicação dos cientistas políticos Luís Felipe Miguel e Pedro de Assis (MIGUEL; DE ASSIS, 2016, p. 44) para melhor ilustrar as possíveis distorções trazidas pelas transferências internas de votos nas coligações:

As coligações distorcem tal correspondência e trabalham contra a lógica que deveria reger o sistema proporcional, como já anotou Tavares (1994). O eleitor escolhe o partido, encarnação dos valores, opiniões e propostas que gostaria de ver presentes no poder Legislativo, mas ajuda, com seu voto, a eleger alguém de um partido diverso. As coligações geram, assim, uma transferência quase lotérica dos sufrágios, retirando a homologia entre vontade popular e representação no parlamento que o sistema busca.

Além disso, as coligações podem produzir resultados inconsistentes quando comparamos os votos efetivamente recebidos e a representação dos partidos políticos (NICOLAU, 2017, p. 51). É o que acontece, por exemplo, quando legendas com votações semelhantes conquistam um número diferente de cadeiras, a depender da configuração das alianças eleitorais. Outra distorção lembrada por Jairo Nicolau ocorre quando um partido que concorre sozinho fica sem representação por não atingir o quociente eleitoral, ao mesmo tempo em que outro partido, também com votação abaixo do quociente eleitoral, pode eleger um representante apoiado pelo agregado de votos da coligação. Mais grave do que isso é a situação, não tão incomum, em que o partido mais bem votado na coligação não consegue eleger um representante, enquanto outro partido menos votado, da mesma coligação, conquista uma cadeira por conta da votação individual concentrada em um único candidato.

Já sob a ótica do funcionamento do sistema político, as coligações em eleições proporcionais contribuem negativamente para o quadro atual de fragmentação político-partidária do Poder Legislativo. Isso ocorre porque essas alianças eleitorais funcionam como alavanca para a entrada de partidos políticos com votação insuficiente para a superação do quociente eleitoral estabelecidos em cada Estado. Dito de outro modo, possibilitam que legendas com votações insuficientes, abaixo do quociente eleitoral, conquistem cadeiras no Parlamento, aumentando a pulverização partidária do Poder Legislativo.

Como sabemos, essa quantidade excessiva de partidos políticos introduz um alto custo político de negociações e concessões para a formação das maiorias legislativas necessárias ao funcionamento do nosso presidencialismo de coalizão. Em um contexto de amplo fracionamento partidário, o debate de agendas políticas mais amplas e programáticas são muitas vezes ofuscadas por negociações de curto prazo que resultam em maiorias legislativas provisórias. Não há como negar, portanto, que a dispersão partidária transforma a formação da base de apoio ao governo em um processo político muito mais complexo, custoso, imprevisível e, conseqüentemente, mais propenso a crises políticas.

Temos convicção de que o fim das coligações representará um grande avanço em nosso sistema político, pois proporcionará ao eleitor maior compreensão e transparência sobre as conseqüências de suas escolhas eleitorais e, ao mesmo tempo, garantirá maior governabilidade e estabilidade ao nosso sistema político.

Ademais, tomamos todos os cuidados para que o fim das coligações não trouxesse consigo o efeito indesejado de inviabilizar a sobrevivência dos partidos pequenos que representam importantes interesses de minorias e que tanto contribuem para o debate político no Poder Legislativo.

Essa preocupação está contemplada com a previsão de que os partidos políticos com afinidade ideológica concorram às eleições por meio de Federações Partidárias, que terão os mesmos direitos e atribuições regimentais

dos partidos nas casas legislativas, desde que mantenham a atuação conjunta ao longo de toda a legislatura.

Com a introdução das federações partidárias, estamos assegurando a sobrevivência político-eleitoral de partidos ideológicos, que continuarão representados no Poder Legislativo, a partir de um programa político comum que deverá ser respeitado durante toda a legislatura.

A viabilidade do modelo de Federações Partidárias é bem explicada pelo cientista político David Fleischer, que foi um dos palestrantes ouvidos pela Comissão. Ao refletir sobre as federações partidárias, o Professor Emérito da Universidade de Brasília afirma que:

As consequências mais importantes seriam que os pequenos partidos poderiam sobreviver dentro do “guarda-chuva” de uma federação, a coesão partidária se tornaria mais forte e cada federação em tese poderia se tornar uma nova legenda na próxima eleição.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa que busca corrigir todas as distorções já apontadas das regras de coligações em eleições proporcionais, sem, contudo, silenciar as vozes minoritárias da sociedade representadas por importantes partidos políticos que poderiam ficar inviabilizados eleitoralmente pela vedação das coligações eleitorais.

Ainda sobre o fim das coligações, cabe destacar que essa iniciativa não representará, por si só, uma redução drástica e desproporcional do número de legendas na Câmara dos Deputados. Em outras palavras, podemos afirmar com segurança que a representatividade do Poder Legislativo não será comprometida. De acordo com os resultados eleitorais de 2014, por exemplo, 22 (vinte e duas) legendas continuariam representadas na Câmara dos Deputados, o que confirma a perfeita compatibilidade dessa norma com o princípio constitucional do pluralismo político, que estrutura o funcionamento de nossas instituições representativas.

Nesse ponto, quanto às emendas parlamentares números 7 e 11, optei por não acatá-las, por compreender que o estabelecimento de Federações de caráter estadual pode enfraquecer substancialmente o instituto recém-criado. As Federações não podem ser concebidas como meros

sucedâneos das coligações, sob pena de perpetuarmos os vícios do sistema político atual que estamos nos propondo a alterar. Firme nesse propósito, considero que a manutenção do caráter nacional da Federação de Partidos é medida indispensável à pretendida diminuição da quantidade de agremiações partidárias, por meio da sua reunião em uma unidade política nacional, no mínimo, até o final da legislatura em que foi criada.

Registro também o não acatamento da emenda número 2, que pretendia a antecipação da aplicação dos institutos do fim das coligações nas eleições proporcionais e da Federação de Partidos já nas eleições de 2018. Em que pese o nobre propósito do autor da emenda, optei por manter a aplicação dessas medidas a partir das eleições de 2020, à semelhança do que foi defendido no texto oriundo do Senado Federal.

## **REGRAS DE ACESSO A RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E À PROPAGANDA GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO.**

Além dos efeitos das coligações para fins de representação, entendemos que as regras de acesso a recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e televisão funcionam como incentivos institucionais para o insustentável quadro de fragmentação político-partidária de nosso sistema político.

Isso ocorre porque o modelo atual garante a todos partidos políticos, independentemente da representatividade eleitoral, alguma participação na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do tempo destinado à propaganda em rádio e televisão. Dessa forma, essas regras acabam funcionando como um incentivo institucional à criação e proliferação de legendas em nosso já saturado tabuleiro partidário (NICOLAU, 2017).

Diferentemente do que ocorre atualmente, propomos que esses recursos, que são custeados pelo Poder Público, sejam utilizados para o fortalecimento de partidos políticos com mínima aprovação e difusão popular, e não servir à manutenção de legendas e dirigentes políticos que não representam valores e objetivos políticos minimamente aceitos pela sociedade.

Entendemos ser inaceitável que toda a sociedade contribua para o custeio e funcionamento de legendas que não representam interesses minimamente presentes na sociedade. Com base nos dados das Eleições Gerais de 2014, o Professor Jairo Nicolau (2017, p. 154) expõe de forma definitiva a importância da mudança proposta por esta PEC. De acordo com o autor:

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 total). 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.

Por esse motivo, somos favoráveis à destinação desses recursos exclusivamente aos partidos políticos com desempenho eleitoral *“de 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 *“tiverem elegido pelo menos dezoito Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”*.

Cabe esclarecer que a alteração proposta não obsta a divulgação de ideias e programas políticos de partidos que efetivamente representem interesses minoritários na sociedade. Afasta apenas a distribuição descabida de recursos públicos a micropartidos que, submetidos ao voto popular, não logram êxito em obter desempenho eleitoral mínimo esperado de organizações partidárias que vocalizam pretensões efetivamente existentes na sociedade.

A simulação da aplicação desse novo modelo de distribuição de recursos público demonstra que os critérios adotados por esta PEC reservam, sim, espaço às minorias. Considerando os resultados das Eleições Gerais de 2014, por exemplo, constatamos que 18 (dezoito) partidos estariam aptos a receber recursos do Fundo Partidário e a participar da propaganda gratuita no rádio e na televisão nas Eleições de 2018.

Percebe-se, portanto, que o texto proposto resguarda o direito à participação política de minorias. Mais do que isso: essa mudança tende a fortalecer aqueles partidos que, mesmo pequenos, possuem um lastro eleitoral mínimo. Esse fortalecimento ocorrerá na medida em que os micropartidos sem sustentação eleitoral serão afastados da distribuição, o que abrirá espaço para a maior destinação de recursos aos partidos com votação superior ao mínimo exigido.

Fica demonstrado, assim, que o objetivo dessa iniciativa é coibir o acesso a recursos públicos de legendas sem qualquer capilaridade social, e não de partidos políticos de pequeno e médio porte com comprovada legitimidade popular, que continuarão com recursos públicos assegurados – e até ampliados – para divulgação de suas ideias e candidaturas.

Essa mudança torna-se ainda mais urgente no atual contexto em que estão proibidas doações de campanhas por pessoas jurídicas. Nesse cenário, o Fundo Partidário passa a desempenhar papel ainda mais relevante para o processo eleitoral, não podendo sua alocação continuar contemplando legendas sem o mínimo de difusão e representatividade popular.

Ainda sobre a cláusula de desempenho introduzida no §3º do art. 17, é importante deixar claro que o texto proposto nesse substitutivo restringe única e exclusivamente a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário e o acesso à propaganda gratuita em rádio e televisão, não tendo qualquer impacto em termos de representação e funcionamento parlamentar. Esta PEC não estabelece, portanto, novos critérios para aferição do direito de preencher cargos no Poder Legislativo nem para o funcionamento parlamentar de partidos políticos.

Quanto às emendas parlamentares apresentadas sobre o tema da cláusula de desempenho, acatei as emendas números 4 e 8, de modo a estabelecer uma transição mais gradual para o modelo proposto de modo permanente. De fato, a PEC aprovada pelo Senado apontava para uma transição muito abrupta, sem levar em consideração a complexidade do atual sistema e a necessidade de conferir aos partidos médios e pequenos um maior intervalo de tempo para a adaptação ao novo sistema.

Diante disso, estou propondo em meu substitutivo uma transição até 2026, de modo que a cláusula de desempenho permanente somente seja aplicada a partir de 2030, inclusive como proposto pelos meus ilustres colegas parlamentares que propuseram essas emendas.

## **DEFILIAÇÃO PARTIDÁRIA**

Outro ponto importante que incorporamos no texto é a constitucionalização da perda do mandato por desfiliação partidária, *“salvo na hipótese do § 6º ou nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou de grave discriminação política pessoal.”*

Essa norma está alinhada com o nosso modelo de democracia representativa, em que os representantes são recrutados e apresentados à sociedade por meio dos partidos políticos e não individualmente. Esse modelo, contudo, tem sido deturpado pela excessiva migração partidária que tem acompanhado a realidade legislativa nas últimas décadas. Entre 1986 e 2010, por exemplo, nada menos que 27% dos Deputados Federais trocaram de partido ao longo do exercício do mandato (NICOLAU, 2017, p. 80).

Todos nós sabemos os efeitos negativos que a liberdade plena de migração partidária durante o exercício dos mandatos tem causado às nossas instituições representativas. Na prática, a desfiliação partidária injustificada reduz a importância das ideias e programas partidários durante as legislaturas. E, conseqüentemente, compromete a governabilidade política, na medida em que retira a estabilidade de acordos e negociações de agendas políticas que normalmente são realizadas com base na composição das forças partidárias representadas no Legislativo.

Diante disso, temos convicção de que a constitucionalização das regras de desfiliação partidária é imprescindível para assegurar a representatividade legislativa das forças políticas consagradas pelo voto popular, recolocando os partidos políticos como peças centrais para a representação de interesses do povo e para a estabilidade e governabilidade de nossas instituições representativas.

Quanto às emendas parlamentares números 1, 5, 6, 9, 10 e 12, deixamos de contemplá-las em nosso substitutivo unicamente em face do cumprimento de acordo político celebrado, a fim de que os temas do sistema eleitoral, de janela de mudanças partidárias e de Fundo Eleitoral de financiamento não sejam tratados nesta Comissão Especial, mas nas demais Comissões Especiais que tratam do tema da Reforma Política.

Diante de todos os motivos expostos acima, manifestamo-nos pela admissibilidade das emendas parlamentares números 1 a 12 e, no mérito, pela APROVAÇÃO da PEC nº 282/2016 e das emendas números 4 e 8, nos termos do substitutivo apresentado por esta Relatoria, e pela rejeição da PEC nº 84/2011, da PEC nº 22/2015 e das emendas 1 a 3, 5 a 7 e 9 a 12.

Sala da Comissão, em        de agosto de 2017.

**DEPUTADA SHÉRIDAN**

Relatora

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FLEISCHER, D. Reforma Política no Brasil: os Partidos Políticos em Questão. In: MULHOLLAND, T.; RENNÓ, L. (orgs.) **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

MIGUEL, L. F.; DE ASSIS, P. P. F. B. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 29–46, 2016.

NASCIMENTO, F. P.; CARREIRÃO, Y. DE S. As coligações nas eleições de 2010 para os cargos de governador , senador , deputado federal e deputado estadual no Brasil. **Teoria&Pesquisa**, v. 21, n. n. 2, p. 1–19, 2012.

NICOLAU, J. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

SANSON, A.; TORRES, V. DE A. G. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudanças. In: CAGGIANO, M. H. S.; LEMBO, C. (Orgs.). **Reforma política: um mito inacabado**. 1a. ed. Barueri: Manole, 2017.

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282-A, DE 2016,  
DO SENADO FEDERAL**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 282, DE 2016**

Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre fidelidade partidária e acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.17. ....

.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos

autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

.....

§ 3º Somente terão direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, 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

II - tiverem elegido pelo menos dezoito Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

.....

§ 5º O detentor de mandato eletivo ou o suplente, inclusive o detentor de cargo de Vice-Presidente, de Vice-Governador ou de Vice-Prefeito, que se desfiliar do partido político pelo qual foi eleito perderá o mandato ou a suplência, salvo na hipótese do § 6º ou nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou de grave discriminação política pessoal.

§ 6º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha

atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.” (NR)

“Art. 17-A. Partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmos 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.

§ 1º Será considerado para fins de obtenção do acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao horário gratuito no rádio e na televisão o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da federação nas eleições para a Câmara dos Deputados.

§ 2º Poderá integrar qualquer federação o partido que registrar deliberação do respectivo diretório nacional nesse sentido no Tribunal Superior Eleitoral até a véspera do último dia do prazo para filiação partidária para concorrer às eleições federais, independentemente de alteração estatutária.

§ 3º Após o registro a que se refere o § 2º, e até o último dia do prazo para a realização das convenções eleitorais, os convencionais dos partidos que pretenderem formar federação reunir-se-ão para deliberar sobre os seguintes temas:

I – escolha do presidente, que representará a federação no processo eleitoral;

II – adoção de denominação própria, que poderá ser a junção das siglas dos partidos que a compõem;

III – escolha de candidatos e demais temas relativos às eleições, na forma da lei.

§ 4º Após aprovada pela maioria absoluta dos integrantes das convenções nacionais dos partidos que a compõem,

a federação será reproduzida no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal e terá vigência até a véspera da data inicial do prazo para a realização das convenções para as eleições federais subsequentes.

§ 5º Nas Câmaras Municipais a reprodução da federação não será imediata, tendo início no primeiro dia do prazo para a realização das convenções para as eleições municipais subsequentes.

§ 6º Os órgãos partidários nacionais que aprovaram a formação da federação poderão decidir pela não reprodução da federação nas eleições municipais até a véspera do último dia do prazo para filiação partidária para concorrer às respectivas eleições.

§ 7º Os valores referentes ao fundo partidário serão distribuídos de forma proporcional aos partidos integrantes conforme o número 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.

§ 8º Qualquer partido poderá deixar a federação antes do término de sua vigência, por decisão do respectivo diretório nacional, o que implicará imediato cancelamento dos repasses do fundo partidário e impedimento do acesso gratuito partidário e eleitoral ao rádio e à televisão, os quais serão redistribuídos proporcionalmente entre todos os partidos que atenderem os requisitos de acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita.

§ 9º Lei ordinária poderá definir outras regras sobre organização e participação das federações nas casas legislativas e nos processos eleitorais.”

Art. 2º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I – na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

II – na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,0% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos doze Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

III – na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos quinze Deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Art. 3º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

Art. 4º A norma de fidelidade partidária prevista no § 5º do art. 17 da Constituição Federal aplicar-se-á aos eleitos em eleições realizadas após a promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de agosto de 2017

**DEPUTADA SHÉRIDAN**

Relatora