

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282/2016

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: DEP. BETINHO GOMES (PSDB-PE)

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Deputado RUBENS PEREIRA JR)

I – RELATÓRIO

Apresentado o relatório pelo deputado Betinho Gomes, no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016, e das apensadas (PECs nº 22/2015 e 84/2011), ofereço o presente Voto em Separado, em divergência ao eminente relator, por vislumbrar no texto da PEC principal parcial afronta às cláusulas consagradas no art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal.

II – VOTO

A inconstitucionalidade formal encontra-se consubstanciada na cláusula de desempenho apresentada. A PEC 282/2016 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.

Tal cláusula tem o condão de violar direitos políticos, que são verdadeiras cláusulas pétreas da Constituição de 1988, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Isso porque são esses direitos os viabilizadores do direito de participação política, inerente ao regime democrático.

Direitos políticos como cláusulas pétreas

São diversos os precedentes em que o Supremo teve a oportunidade de assentar o caráter de fundamentalidade dos direitos políticos, em especial daqueles relacionados aos partidos políticos. Entre eles, ressalta-se o julgamento conjunto das ADIs 1.351 e 1.354, de relatoria do Min. Marco Aurélio (DJ 30.3.2007), em que se discutiu justamente a constitucionalidade de cláusula de barreira, bem como o julgamento da ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 10.8.2006, em que se discutiu a constitucionalidade da EC 52/2006, que restabeleceu a chamada desverticalização.

A Suprema Corte já reconheceu, portanto, e não poderia ser de outra forma, que são cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 os direitos políticos, neles contidos a livre criação de partidos em situação isonômica à dos demais atores envolvidos, o pluripartidarismo, a participação política e a representatividade.

Pluripartidarismo sob ataque

Conforme Nota Técnica nº 2.787, de 2016, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, estivessem em vigor os critérios previstos na PEC, teriam direito a funcionamento parlamentar, de acordo com os resultados eleitorais de 2014, os seguintes partidos políticos:

PELA REGRA TRANSITÓRIA (2% dois por cento de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma destas)	PELA REGRA PERMANENTE (3% de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma destas)
<ol style="list-style-type: none"> 1. PT 2. PSDB 3. PMDB 4. PP 5. PSB 6. PSD 7. PR 8. PRB 9. DEM 10. PTB 11. PDT 12. SD 13. PSC 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PT 2. PSDB 3. PMDB 4. PP 5. PSB 6. PSD 7. PR 8. PRB 9. DEM 10. PTB 11. PDT

Ficariam de fora, portanto, os partidos: SD, PSC, PV, PROS, PPS, PCdoB, PSOL, PHS, PTdoB, PSL, PRP, PTN, PEN, PSDC, PMN, PRTB, PTC, PSTU, PPL, PCB e PCO.

Ocorre que, em leitura sistemática e teleológica do texto constitucional, o Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 1.351-3/DF, asseverou a centralidade e inviolabilidade do pluralismo político, definindo seus contornos para além da mera existência formal de diferentes partidos, abarcando também a isonomia entre eles e sua garantia de funcionamento:

“O artigo 1º revela como **um dos fundamentos da própria República o pluralismo político** – inciso V.

Já o parágrafo único do citado artigo estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do Diploma Maior. Este, ao fixar as condições de elegibilidade, menciona a necessária filiação partidária, ou seja, não existe a possibilidade de o cidadão, sem respaldo de partido político, lograr mandato eletivo, presente o sufrágio universal, o voto direto e secreto.

O Capítulo V de Título compreendido em parte básica da Constituição Federal – o II, porque trata dos direitos e garantias fundamentais - encerra como medula a liberdade dos partidos políticos, predicado inafastável quanto a essas pessoas jurídicas de direito privado. Pedagogicamente consigna a liberdade na criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, revelando a **necessidade de se resguardar a soberania nacional, o regime**

democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Vê-se o relevo maior atribuído à multiplicidade política.

Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo. Tratou-se do caráter nacional das entidades para, a seguir, dispor-se que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo ter os estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

O que se contém no artigo 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, **não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes**, partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, **quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento**, sem a qual é injustificável a existência jurídica, **quer da necessária difusão do perfil junto ao eleitorado em geral**, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, **quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira.**

Em síntese, tudo quanto venha à balha em conflito com os ditames maiores, os constitucionais, há de merecer a excomunhão maior, o rechaço por aqueles comprometidos com a ordem constitucional, com a busca do aprimoramento cultural.”

(grifos nossos)

Dados esses contornos, é fácil visualizar como a cláusula de desempenho representa possibilidade real de afronta ao direito fundamental de participação política, ao excluir da atividade concreta do Parlamento, da difusão do perfil junto ao eleitorado e dos recursos via fundo partidário, determinados partidos. Partidos esses que tenham obtidos votos e, assim, representem parcela populacional brasileira.

Isonomia sob ataque

Sobre a imperatividade da isonomia entre os partidos e seu ataque por esta PEC, importa mencionar ainda trecho de voto do eminente Ministro Gilmar Mendes no RE 633703/MG:

“Não parece subsistir dúvida, portanto, de que **o princípio da isonomia tem aplicação à atividade político-partidária, fixando os limites e contornos do poder de regular a concorrência entre os partidos.**

Ademais, como já observado, faz-se mister notar que o princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos parece encontrar **fundamento, igualmente, nos preceitos constitucionais que**

instituem o regime democrático, representativo e pluripartidário (CF, artigos 1º, V e parágrafo único). Tal modelo realiza-se, efetivamente, através da **atuação dos partidos, que são, por isso, elevados à condição de autênticos e peculiares órgãos públicos ainda que não estatais, com relevantes e indispensáveis funções atinentes à formação da vontade política, à criação de legitimidade e ao processo contínuo de mediação (Vermittlung) entre povo e Estado** (Lei 5.682/71, art. 2.º).

Esta mediação tem seu ponto de culminância na realização de eleições, com a livre concorrência das diversas agremiações partidárias.

(...)

Portanto, não se afigura necessário despende maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que **a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio de “igualdade de chances”.**

O princípio da “igualdade de chances” entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a idéia de igualdade de chances **sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.**

(grifos nossos)

Nota-se, assim, que, além de impedir obstáculos à formação dos partidos, os direitos políticos têm o papel de garantir a permanência e o desenvolvimento dessas agremiações. Ora, a redação da cláusula de desempenho é diametralmente oposta a essa garantia, não havendo que se falar de sua admissibilidade por esta Comissão pela simples lesão ao princípio da isonomia,

Faz-se necessário garantir que os atores político-partidários realizem a disputa eleitoral mediante regras justas, isonômicas e previsíveis, preservando-se o direito fundamental de livre e leal concorrência democrática - cláusula pétrea da ordem constitucional positivada em 1988 (MS 32033 / DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

Não sendo assim, perde a democracia e a política brasileira, posto que se tenderá à concentração de poder, sem possibilidade de renovação e

contestação dos partidos e ideias dominantes, em uma perigosa “ditadura da maioria”.

Direito de minoria sob ataque

Nesse panorama, a cláusula de desempenho da PEC 282/2016 apresenta ainda viés de restrição à representatividade das minorias, que não mais se encontrarão abrigo junto ao Parlamento.

Mais uma vez, nota-se nesta Proposta contrariedade à jurisprudência do Supremo, que já reconheceu, em diversas ocasiões os direitos primordiais das minorias parlamentares. A exemplo, nos autos dos MS 26.441-1 DF, o STF assentou:

E M E N T A: (...)

O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

(...)

- **A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado** pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.

- **A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional.**

(grifos nossos)

Aplica-se tal jurisprudência ao caso em questão, uma vez que a proposta exclui da atuação no Congresso partidos de pequena expressão e, portanto, minoritários, violando-se, como bem posto no MS acima, o direito do povo de ver todas as vozes representadas.

Mais especificamente, cabe colacionar trecho do Acórdão da ADI 1.351, em que se enfrentou justamente a questão da cláusula de desempenho. Mesmo que a Proposição Legislativa à época se tratasse de projeto de lei, a análise empreendida pela Corte Constitucional não deixa dúvidas do descabimento da cláusula por sua afronta a direitos fundamentais:

“Em última análise, as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária. Concretizam, em termos de garantias, o pluralismo político tão inerente ao sistema proporcional, sendo com elas incompatível regramento estritamente legal a resultar em condições de exercício e gozo a partir da gradação dos votos obtidos.

(...)

Aliás, para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar.

Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, **a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral,** elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade.

Em síntese, não elegendo candidato, o partido fica automaticamente fora do contexto parlamentar”

(grifos nossos)

Cabe tão somente ao povo, enquanto detentor da soberania, determinar o “direito ao funcionamento parlamentar”. Mesmo Proposta de Emenda à Constituição não possui legitimidade para se sobrepor à vontade popular. Se assim fosse, bastaria maioria ocasional para esse tipo de proposição para estabelecer novas regras que permitissem a continuidade no poder daqueles que lá se encontram, num jogo de cartas marcadas.

Adiantando-se a esses possíveis movimento antidemocráticos, a Constituição estabeleceu um inteiro sistema de garantias de pluralismo político, pluripartidarismo, direito de representatividade de minorias, de livre organização partidária e de participação política para que somente a disputa eleitoral possa determinar o acesso e manutenção no Congresso Nacional.

A Proposta, portanto, falhou em cumprir os requisitos necessários para alteração do texto constitucional na alteração do § 2º, do art. 17 da Constituição Federal, promovida pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 282/2016 e, por decorrência, nas alterações promovidas nos §§ 3º

e 6º desse mesmo artigo, assim como o art. 3º da mencionada PEC, ao dispor como objeto de deliberação medidas tendentes a abolir cláusulas pétreas.

No tocante à PEC nº 84, de 2011, que estabelece vedação das coligações nas eleições proporcionais, não se vislumbra nenhum óbice à admissibilidade. Do mesmo modo, em relação à PEC nº 22, de 2015, que propõe a vedação das coligações nas eleições majoritárias, não consta qualquer impedimento.

Por todo o exposto, apresento 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 pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 84/2011 e 22/2015, apensadas.

Sala da Comissão, 11 de abril de 2017.

Dep. Rubens Pereira Júnior

PCdoB/MA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PEC Nº 282/2016****EMENDA SUPRESSIVA Nº _____**

(Do Sr. Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR)

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 2017.

Dep. Rubens Pereira Júnior

PCdoB/MA