

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## Proposta de Emenda à Constituição nº 352, de 2013 (do Sr. Cândido Vaccarezza e outros)

*Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.*

**Autor:** Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA e outros

**Relator:** Deputado ESPERIDIÃO AMIN

### VOTO EM SEPARADO

Os requisitos para a admissibilidade de uma PEC estão previstos na Constituição Federal em seu art. 60, no *caput* (que trata da iniciativa) e §§ 1º (que estabelece quais são as circunstâncias impeditivas, em que não se configura a plena liberdade democrática), 4º (que estabelece as cláusulas pétreas insuscetíveis de reforma) e 5º (que veda o exame de proposta rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa). O art. 202 do Regimento Interno desta Casa espelha esses mesmos requisitos.

A PEC examinada está em conformidade com a Constituição Federal no que tange à sua iniciativa, contendo todas as assinaturas necessárias, e também às circunstâncias políticas, não ocorrendo, no presente momento, intervenção federal, estado de defesa ou de sítio. Da mesma forma, não pode

ser inadmitida por ter sido objeto de votação nesta sessão legislativa por meio de outra proposição.

Contudo, entendemos que a PEC não pode seguir sua tramitação, devendo ser declarada inadmissível por tender a abolir determinados direitos e garantias, violando cláusulas pétreas constitucionais, conforme será exposto a seguir.

## **1. Do sistema eleitoral**

O sistema proposto pela PEC 352 para as eleições proporcionais se baseia na divisão dos Estados e do Distrito Federal em circunscrições que preencherão de 4 a 7 lugares na Câmara dos Deputados. O número de lugares a ser distribuído para cada partido corresponde ao resultado da divisão dos votos que a agremiação obteve pelo quociente eleitoral (resultado da divisão do número total de votos válidos pelo número de lugares a preencher, desprezada a fração).

Para que seja eleito deputado, o candidato precisa alcançar votos nominais correspondentes a, pelo menos, 10% do quociente eleitoral. Caso a aplicação dessa regra faça com que sobrem vagas, serão eleitos os candidatos individualmente mais votados. Com isso, cria-se uma espécie de sistema misto entre proporcional e majoritário.

Nesses “distritos mistos”, em que se combinam o voto proporcional em lista pós-ordenada e a votação individual majoritária, são instituídas duas formas vis de barreira para a eleição de representantes populares. Primeiramente, cada partido terá de obter, em cada circunscrição, um quociente eleitoral variável entre 14% e 25% dos votos válidos; em segundo lugar, há também uma barreira para os candidatos, que precisam obter individualmente votos correspondentes a 10% ou mais do quociente eleitoral.

Essas barreiras fazem com que poucos partidos de maior expressão tenham a possibilidade de elegerem representantes para a Casa do Povo. Com isso, a proposta acabaria por tornar praticamente inviável a eleição de partidos menores, violando de forma gravíssima o pluralismo político necessário para a manutenção de uma verdadeira democracia. Esse princípio do pluralismo

político, insculpido no artigo 1º da Constituição Federal, foi o fundamento para que o Supremo Tribunal Federal julgasse procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351 e 1354 para declarar a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que criava barreira para o funcionamento parlamentar.

De maneira indireta, o que propõe a PEC 352 é que seja instituído um sistema eleitoral que, por via indireta, estabelece que os partidos políticos só possam disputar vagas se alcançarem um quociente que passará a variar entre 14% e 25% dos votos válidos (a depender do número de cadeiras disputadas no distrito, que varia entre 4 e 7). De forma direta, há a segunda barreira, imposta individualmente aos candidatos, conforme foi acima explicado. Caso sobrem vagas por conta dessas barreiras abusivas, as cadeiras serão ocupadas por candidatos mais votados, esmagando por completo o princípio do pluralismo político ao impedir a eleição de forças minoritárias.

## **2. Das cláusulas de barreira**

Além das cláusulas já expostas, a PEC 352 tenta retomar — dessa vez no texto constitucional — as barreiras inconstitucionais previamente fulminadas pelo STF. Estabelece que, para que tenha direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Distrital e nas Câmaras Municipais, o partido político tem de ter obtido, nas últimas eleições para a respectiva casa legislativa, 5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 3% em cada um deles. Assim, o número de partidos que têm direito ao funcionamento parlamentar seria reduzido a menos da metade; em várias Unidades da Federação, apenas um ou dois partidos conseguiriam a façanha de obter esse direito.

As mesmas restrições valem para que uma agremiação tenha direito de antena e acesso a recursos do fundo partidário. Dessa forma, os partidos minoritários não teriam sequer direito de difundir suas ideias, sendo condenados a morrer de inanição, pois, sem recursos e sem direito à divulgação gratuita, jamais conseguirão transpor a barreira.

Em resumo, a proposta ora analisada busca trazer para o texto constitucional aquilo que o STF considerou inconstitucional por violar direitos de minorias políticas e a igualdade de condições nas disputas, bem como o pluralismo político (art. 1º, V, CF/88) e o pluripartidarismo (art. 17, CF/88), princípios que possuem o *status* de cláusula pétrea constitucional.

### **3. Das coligações**

Segundo a PEC, caso dois ou mais partidos decidam se coligar para disputar eleições, ficam obrigados a funcionar como bloco parlamentar durante toda a legislatura que se seguir ao pleito. Assim, no lugar da liberdade de associação (e de dissolução da associação também), institui-se a obrigatoriedade de manter a aliança durante toda a legislatura, independente de quaisquer mudanças no cenário político ao longo do tempo.

Viola-se, assim, a liberdade de coligar. Nesse caso, a proposta atenta contra o direito fundamental da plena liberdade de associação para fins lícitos, expresso no inciso XVII do art. 5º da Constituição, direito esse estendido às pessoas jurídicas, conforme decisão do STF (ADI 3045, relatada pelo Ministro Celso de Mello).

Ressalte-se que a própria natureza de qualquer atividade política em um contexto democrático deve incluir a autonomia dos agentes políticos para definirem suas estratégias de forma livre. Isso, obviamente, deve incluir a possibilidade de estabelecerem alianças, o que inclui coligações. É dizer, se os partidos creem que a estratégia mais acertada para atingirem seus objetivos é recorrer às coligações, nada deve haver que possa, de forma legítima, obstar essa forma de aliança.

A partir de uma hermenêutica constitucional cuidadosa e comprometida com princípios, conclui-se que a liberdade política de associação e a autonomia partidária, para que sejam devidamente preservadas, não podem prescindir da liberdade assegurada aos partidos para que formem alianças e coligações em conformidade com suas estratégias específicas. Trata-se, isso sim, de decorrência lógica e necessária dos princípios constitucionais e democráticos da liberdade partidária e da livre-associação, que são complementares. Não se

trata, diga-se de passagem, somente das liberdades partidária e de associação, mas, mais que isso, de liberdade política. Em outras palavras, o direito de coligar é um direito fundamental e, portanto, deve ser reconhecido como cláusula pétrea, inatacável por emenda constitucional.

#### **4. Conclusão**

Estabelece o artigo 60, §4º, da Constituição Federal que “não será objeto de deliberação objeto de deliberação” a proposta que atenta contra cláusulas pétreas. Esse é o caso da proposta ora analisada, conforme demonstrou a argumentação aqui empreendida. Dessa forma, nosso voto é pela **inadmissibilidade** da PEC 352, de 2013, e seu consequente arquivamento.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado Assis Melo

PCdoB-RS