

**Em amarelo, as novas alterações com relação à versão anterior, de 29 de outubro**

### **3ª MINUTA DE**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2013**  
**(Do Grupo de Trabalho da Reforma Política e Consulta Popular sobre o**  
**Tema)**  
**(30 de outubro)**  
**(Ainda pendente de definição sobre a duração dos mandatos)**

Altera os artigos 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 e prazo mínimo de filiação partidária, definir o caráter nacional dos partidos políticos, determinar a perda do mandato dos que se desfiliarem voluntariamente do partido pelo qual foram eleitos, a coincidência das eleições, 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.

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 torna o voto facultativo, modifica o sistema eleitoral e de coligações, dispõe sobre o

financiamento de campanhas eleitorais, estabelece cláusulas de desempenho para candidatos e partidos e prazo mínimo de filiação partidária como condição de elegibilidade, define o caráter nacional dos partidos políticos, determina a perda do mandato dos que se desfilarem voluntariamente do partido pelo qual foram eleitos, a coincidência das eleições, a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regula as competências da Justiça Eleitoral 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.....

.....

§ 1º O alistamento eleitoral é obrigatório para os maiores de dezoito anos, e facultativo para:

I - os analfabetos;

II - os maiores de setenta anos;

III - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 1º-A. O voto é facultativo.

.....

§ 3º .....

.....

V – a filiação partidária de, no mínimo, seis meses, vedada qualquer distinção entre prazos de filiação em razão de situação pessoal ou funcional;

.....

§ 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.....

I – caráter nacional, comprovado pelo apoio de eleitores em número correspondente a, pelo menos, um quarto por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles;

.....

§ 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, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, excetuadas as coligações para a eleição de deputados federais, as quais serão integradas pelos mesmos partidos em todas as circunscrições, de acordo com determinação dos respectivos órgãos nacionais.

OU: (Proposta Marcelo Castro)

§ 1º-A Os partidos políticos são livres para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, excetuadas as coligações para a eleição de deputados federais, as quais só poderão ser integradas, nos Estados e no Distrito Federal, por partidos que, em nível nacional, tenham decidido compor bloco parlamentar na Câmara dos Deputados, na forma definida no § 1º-B, sendo-lhes permitido formar mais de uma coligação.

§ 1º-B. Os partidos que se coligarem 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 três por cento do total de cada um deles.

§ 3º-A. 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, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de três por cento do total de cada um deles.

.....

§ 5º Os partidos políticos ou quem tenha interesse jurídico podem pedir à Justiça Eleitoral a decretação, na forma da lei, da perda do mandato daqueles que, tendo sido eleitos sob suas legendas, deles se desfiliam voluntariamente, excetuadas as hipóteses de justa causa, na forma da lei.

§ 6º 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.

§ 7º A lei regulamentará as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, observado o seguinte:

I – apenas os partidos políticos poderão receber os recursos, vedadas as doações diretas para candidatos;

II – entidades de classe ou sindicais e entidades de direito privado que recebam recursos públicos só poderão fazer doações de fundos especificamente arrecadados para fins eleitorais;

III – órgãos da Administração Pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público e concessionárias ou permissionárias de serviço público não poderão fazer doações;

IV - os partidos deverão definir critérios para a distribuição interna dos recursos até o término do prazo para a definição das candidaturas.

§ 9º 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 e percentuais;

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

"Art. 27.....

.....

§ 1º-A. As circunscrições para a eleição dos Deputados Estaduais serão as mesmas definidas para a eleição dos Deputados Federais.

.....(NR)

"Art. 29.....

.....

III-A Na eleição de Vereadores aplica-se o disposto nos §§ 5º, 6º e 7º do art. 45, sendo circunscrição eleitoral o Município.

.....(NR)"

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma deste artigo.

.....

§ 3º A circunscrição para a eleição dos Deputados será a respectiva unidade da federação, salvo quando o número de representantes a ser eleito for igual ou superior a quatorze, caso em que será dividida em circunscrições menores, na forma da lei, desde que nenhuma delas eleja menos de sete ou mais de nove Deputados.

§ 4º A divisão das circunscrições, em cada Estado e no Distrito Federal, será feita pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados os seguintes critérios:

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

II - integridade das mesorregiões e microrregiões;

III - acessibilidade e conexão logística;

IV - identidade cultural, social e econômica;

V – relação equivalente entre número de eleitores e representantes nas circunscrições do mesmo Estado ou do Distrito Federal.

Ou: (Marcelo Castro)

§ 3º O Tribunal Superior Eleitoral dividirá o território dos Estados e do Distrito Federal em circunscrições destinadas a preencher de quatro a sete lugares na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – diferença máxima de um lugar entre as circunscrições do mesmo Estado ou do Distrito Federal;

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

III - integridade das mesorregiões e microrregiões;

IV - acessibilidade e conexão logística;

V - identidade cultural, social e econômica;

VI – relação equivalente entre o número de eleitores e o de representantes nas circunscrições do mesmo Estado ou do Distrito Federal.

§ 5º O número de lugares distribuídos a cada partido será calculado pela divisão dos votos por ele obtidos pelo resultado da divisão do número total de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher, desprezada a fração.

§ 6º Não será eleito deputado o candidato que não tiver obtido votos nominais correspondentes a, pelo menos, dez por cento do resultado da divisão do número de votos válidos dados na circunscrição pelo número de cadeiras a preencher.

§ 7º Os lugares não preenchidos após a aplicação das regras dos parágrafos anteriores serão ocupados pelos candidatos individualmente mais votados. (NR)”

“Art. 121. A lei disporá sobre a organização da Justiça Eleitoral e a competência de seus órgãos, na qual se incluem:

I – o registro, nos termos do art. 17, § 2º, e a cassação do registro dos partidos políticos, a anotação dos seus órgãos de direção e a fiscalização das suas finanças;

II – a regulamentação das leis eleitorais para a sua fiel execução;

III – a divisão eleitoral do País;

IV – o alistamento eleitoral;

V – a fixação da data das eleições quando não determinada por disposição constitucional ou legal;

VI – o processo eleitoral, a apuração das eleições e a diplomação dos eleitos;

VII – o processo e o julgamento das arguições de inelegibilidade;

VIII – o processo e o julgamento dos litígios relativos à cassação de diplomas e à perda de mandatos eletivos, ressalvada a competência do Supremo Tribunal Federal;

IX – o processo e o julgamento dos litígios entre partidos políticos ou entre cada um deles e seus filiados, em matéria eleitoral e partidária;

X – o processo e o julgamento dos crimes eleitorais e dos que lhes forem conexos, ressalvada a competência do Supremo Tribunal Federal;

XI – o processo e a apuração dos plebiscitos e referendos.

.....(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 três 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 subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, terão direito a:

I - recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e a 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 três 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, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos.

Art. 6º Os Prefeitos eleitos em 2016 terão mandato de dois anos, permitida a reeleição para o período imediatamente subsequente.

Art. 7º Enquanto não for promulgada a lei prevista no art. 17, § 5º, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o processo de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária.

Art. 8º 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 2014.

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 “Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema”, criado, em 9 de julho de 2013, por Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, dedicou-se, por quatro meses, à revisão das discussões em curso, dentro e fora da Casa, com o objetivo de apresentar à avaliação da sociedade e dos demais parlamentares uma proposta de renovação dos mecanismos de representação política vigentes, que seja, ao mesmo tempo, consistente, significativa e capaz de atrair o apoio social e político indispensável para sua aprovação com a brevidade desejada. Esta Proposta de Emenda à Constituição materializa, portanto, quatro meses de intensa atividade coletiva.

A Proposta consolida a pauta de questões que, na avaliação dos membros do Grupo de Trabalho, pode conduzir rapidamente a avanços na conformação das instituições políticas brasileiras, sem se propor, no entanto, a fechar as portas para discussões que incorporem outras proposições em tramitação no Congresso Nacional e, muito menos, as relevantes propostas formuladas por entidades da sociedade civil. Afinal, os próprios integrantes do Grupo de Trabalho, embora sejam os primeiros signatários desta Proposta, por nela reconhecerem o resultado legítimo de seus esforços comuns, preservam a liberdade de mais uma vez defenderem

suas posições pessoais e partidárias ao longo da tramitação posterior da proposição.

A decisão tomada pelo Grupo de Trabalho sobre o sistema eleitoral a ser adotado para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais exemplifica bem o tipo de reflexão que guiou a elaboração da Proposta. Os membros do Grupo defenderam, durante as discussões, procedimentos eleitorais variados. O leque se estendia do sistema proporcional com lista preordenada a vários formatos de sistema majoritário. No fim, houve convergência para um modelo que, de um lado, altera pontualmente os mecanismos vigentes de distribuição de lugares entre partidos e candidatos, enquanto, de outro lado, reduz a magnitude das circunscrições em que os parlamentares são eleitos. Não se trata, possivelmente, da proposta preferida por nenhum dos membros do Grupo, tanto que, repita-se, todos se reservam o direito de reintroduzir a discussão do modelo de sua preferência ao longo da tramitação da PEC, mas é uma proposta que responde a várias das preocupações levantadas nos debates e que, justamente por não fugir totalmente ao sistema em vigor, pode talvez alcançar com mais facilidade a aprovação da maioria.

Assim, a redução da magnitude e da extensão territorial das circunscrições responde à preocupação com o aumento dos custos de campanha e com a falta de contato mais intenso entre eleitores e eleitos após as eleições. Já as mudanças nas regras de distribuição de lugares, tornando indispensável uma votação pessoal mínima para que qualquer candidato seja eleito, e destinando os lugares não distribuídos pelo cálculo dos quocientes partidários (as sobras) aos candidatos individualmente mais votados, respondem ao desconforto com a eleição de parlamentares pouco representativos e aos anseios de muitas pessoas de que componentes majoritários sejam introduzidos no sistema eleitoral brasileiro. Ao mesmo tempo, por manter os traços gerais do sistema proporcional em vigor, a Proposta deve encontrar menor resistência por parte de quem vê com bons olhos o sistema atual, seja na totalidade, seja parcialmente.

O tratamento dado ao tema das coligações reforça a tendência predominante na PEC. Adota-se, mais uma vez, o recurso a inovações aparentemente pontuais para produzir efeitos de dimensão significativa. No modelo sugerido, as coligações partidárias feitas para cada pleito deixam de incidir apenas sobre o momento eleitoral para, transformadas em blocos parlamentares permanentes, subsistirem até o fim da legislatura na

qual os representantes eleitos pelos partidos coligados venham a exercer seus mandatos. Em outras palavras, trata-se do fim das coligações eleitorais tais como as conhecemos e do surgimento de um novo instituto interno às casas legislativas, o dos blocos parlamentares de composição definida durante o processo eleitoral. Em resumo, uma pequena mudança na Constituição altera toda a lógica da relação entre os partidos, seja no plano da legislação eleitoral, seja no plano regimental.

Os partidos políticos estão, aliás, no núcleo das atenções desta Proposta de Emenda à Constituição. Várias das medidas nela sugeridas refletem a preocupação generalizada, dentro e fora do Congresso Nacional, com a consistência das agremiações partidárias. Assim, buscou-se, em primeiro lugar, dotar de suporte constitucional a recente decisão da Justiça Eleitoral de tornar insubsistentes os mandatos dos detentores de cargos eletivos que abandonem os partidos sob cujas legendas tenham sido eleitos. Tratou-se, a seguir, de esclarecer, no plano constitucional, o significado da exigência de que os partidos políticos tenham caráter nacional. Por fim, foram estabelecidas regras restritivas para o acesso de partidos com pouca representatividade eleitoral ao rádio e à televisão, aos recursos do fundo partidário e ao funcionamento parlamentar.

Observe-se que essas duas últimas medidas invertem em parte a lógica atualmente dominante na regulamentação dos partidos, principalmente depois de ter o Poder Judiciário retirado do ordenamento jurídico a cláusula destinada a restringir o funcionamento parlamentar dos partidos menos votados (art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995 – Lei dos Partidos) e, mais recentemente, ter facultado aos parlamentares eleitos por uma agremiação levar para partidos recém criados uma série de prerrogativas dependentes, em princípio, das votações anteriormente obtidas, que, a rigor, esses novos partidos não têm para apresentar. A Proposta aponta para outra direção porque diminui as exigências para que os partidos sejam criados, reafirmando a liberdade da população de se organizar politicamente em partidos políticos, mas, ao mesmo tempo, aumenta as exigências para que eles possam ter acesso a recursos públicos, evitando que tal liberdade seja usada com finalidade pouco republicana.

O Grupo de Trabalho da reforma política resolveu, ainda, sugerir, nesta PEC, a extinção da possibilidade de reeleição de detentores de cargos eletivos no Poder Executivo, a coincidência das eleições municipais com as demais eleições gerais realizadas no país e o voto facultativo. Quando

submetidas a votação, as três propostas obtiveram, com maior ou menor amplitude, apoio majoritário entre os membros do Grupo, o que constitui, por si só, motivo para que sejam discutidas em outras instâncias da Casa. Cumpre assinalar que, das três, a proposta da coincidência de mandato foi a que alcançou mais amplo respaldo. Também foi amplamente respaldada a sugestão de se estabelecer um único prazo mínimo de filiação partidária, de seis meses, a ser exigido de todos os candidatos a cargos eletivos.

As regras de financiamento de campanhas eleitorais foram objeto de particular atenção por parte do Grupo de Trabalho. Optou-se por sugerir a consagração constitucional, também nessa área, da autonomia de organização partidária. Caberá aos partidos políticos decidir, assim, por campanhas financiadas exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados ou por uma combinação das duas fontes. Essa liberdade de opção se verá, no entanto, fortemente condicionada, pois a própria Constituição Federal passará a determinar que os recursos para as campanhas, seja qual for a sua origem, não serão sequer arrecadados por candidatos e partidos enquanto a lei não determinar o limite máximo de gastos permitido.

Registre-se, por fim, a decisão de submeter a referendo o sistema eleitoral a ser eventualmente estabelecido na Constituição Federal com a aprovação desta PEC. Trata-se de medida de suma relevância. Nem sempre nos lembramos de que o atual sistema eleitoral começou a adquirir as feições atuais ainda na década de 1930, nas eleições para a Assembleia Constituinte encarregada de elaborar a Carta de 1934. Em 1945, ele estava praticamente desenhado em seus traços mais importantes, inclusive com a consagração do monopólio dos partidos para a apresentação de candidaturas. Nas eleições de 1950, por seu turno, já se recorria aos procedimentos hoje vigente para a distribuição das chamadas sobras. O próprio regime de 1964, embora tenha ferido de morte o funcionamento normal do sistema, ao impor o bipartidarismo, não alterou formalmente as regras de distribuição de lugares nas casas legislativas.

Ainda mais relevante é o fato de que tivemos, na reconstitucionalização de 1988, a oportunidade de repensar o sistema eleitoral em profundidade e, apesar da profusão de propostas então apresentadas, os constituintes optaram pelo sistema ainda vigente. Sendo assim, parece mais do que razoável que passe pelo crivo da população qualquer decisão tomada por seus representantes nessa área.