



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**PARECER Nº 2016**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que *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.*

Relator: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**I – RELATÓRIO**

Em 19 de agosto do corrente ano, apresentamos, perante esta Comissão, relatório à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 36, de 2016, subscrita pelo nobre Senador Ricardo Ferraço e outros ilustres membros desta Casa, que autoriza distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Na ocasião, concluímos pela admissibilidade da Proposta e, quanto ao mérito, por sua aprovação, nos termos de emenda substitutivo que apresentamos.

Sucedo que, no reduzido intervalo de tempo desde a apresentação de nosso relatório, discutimos a questão com maior amplitude, inclusive consultando especialistas e juristas acostumados à hermenêutica constitucional-eleitoralista e concluímos que algumas alterações deveriam ser propostas.



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Portanto, vimos nesta oportunidade buscar, a uma só vez, resguardar o objeto nuclear dos ilustres signatários, promover ajustes pontuais de ordem tanto supressiva, quanto aditiva, inclusive no que que refere à emenda apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço.

## **II – ANÁLISE**

Com relação à mudança supressiva, revimos a nossa posição anterior de manter a proposta inicial de afetação do sistema de controle de constitucionalidade.

Pelo texto original, pretendia-se, sob o pretexto de conferir ainda maiores instrumentos de efetividade da cláusula de funcionamento parlamentar, assegurar, em regime de exclusividade, aos partidos políticos que atingissem o desempenho eleitoral ora proposto, a legitimidade processual ativa para deflagrar a jurisdição do controle de constitucionalidade concentrado, jurisdicional e repressivo, através de mudança no próprio art. 17 da norma constitucional.

Dessa maneira, somente poderiam propor ações diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de constitucionalidade e de descumprimento de preceito fundamental aqueles partidos políticos com **funcionamento** parlamentar, na forma da inovação promovida pela presente PEC. Havíamos sugerido, em nossa proposta substitutiva anterior, apenas uma (necessária) adequação de técnica legislativa, transportando a questão também ao art. 103, inc. VIII.

No entanto, de modo a refletir os últimos entendimentos técnicos das assessorias jurídicas e legislativas que nos auxiliaram no presente parecer, retrocedemos nessa posição, para suprimir tal disposição.

Isso porque, além de, no mérito, ser temerário alterar essa sistemática sem uma reflexão mais aprofundada, trata-se de modificação lateral, acessória e secundária face ao núcleo normativo



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

que ora importa efetivamente deliberar. Portanto, prescindível diante do contexto político em torno da presente discussão.

Além disso, há o risco de tal modificação representar uma violação à cláusula democrática, podendo revelar-se, assim, inconstitucional materialmente. Por duas razões:

Em primeiro lugar, ainda que alterássemos o art. 103, inc. VIII, para substituir a expressão "*com representação no Congresso*" ali constante por "*com funcionamento parlamentar, nos termos do art. 17, § 2º*", fato é que permaneceria, no texto constitucional, um desalinhamento redacional e valorativo, uma vez que, para impetração de **mandado de segurança coletivo**, permaneceria a lógica proposta pelo constituinte originário:

O legitimado processual para o manejo de tal remédio constitucional previsto no art. 5º, inc. LXX, "a", ainda seria o "*partido político com representação no Congresso Nacional*".

Note-se que o mesmo sucede com o mandado de injunção, ainda que sua regulamentação seja infraconstitucional (Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016):

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

.....

II - por partido político **com representação no Congresso Nacional**, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária;



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Ou seja, corre-se o risco de criarmos duas categorias de partidos políticos com legitimidade processual diversa para provocar o Poder Judiciário: partidos políticos com **representação** no Congresso Nacional e aqueles com **funcionamento** parlamentar.

Essa dualidade não se revela salutar.

Tampouco poderíamos modificar o art. 5º, inc. LXX, "a", para adequar a nova redação proposta ao art. 17 e 103, sob pena de promover-se um retrocesso nas garantias e direitos fundamentais, malferindo um dos postulados mais dignificantes e notáveis da Teoria dos Direitos Fundamentais: a "proibição do retrocesso" (efeito *cliquet*).

Em segundo lugar, essa mesma linha de raciocínio também poderia ser aplicada à restrição anterior da legitimação processual, máxime diante de uma contradição de ordem prática.

Ora, é cediço na doutrina e na jurisprudência que o controle de constitucionalidade e a jurisdição constitucional funcionam como agentes democratizadores da justiça, posto que contribuem para a segurança jurídica e a paz social, na medida em que contribuem para consolidar o Estado democrático de Direito e a legitimidade do próprio Supremo Tribunal Federal como órgão jurisdicional garantidor da tutela dos direitos fundamentais.

Portanto, a sistemática hoje prevista para o controle de constitucionalidade representa, diretamente, uma visão fortalecedora da democracia. Qualquer afetação diminuidora desse sistema poderia, por assim dizer, ser questionado, sob a visão da própria validade da norma modificadora e redutora.

Veja-se que um partido político, ainda que não alcance o desempenho eleitoral, pode ter em seus quadros parlamentares



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

detentores de mandato eletivo que, naturalmente, representem certa parcela da população. Esse parlamentar tem assegurado, pela PEC ora proposta, o direito de exercício pleno de seu mandato, ainda que seu partido não tenha funcionamento no Congresso. Vale dizer: pode relatar matérias, votar e ser votado, encaminhar, discutir proposições, enfim, praticar todos os atos inerentes ao mandato.

Não seria razoável, portanto, tolher o direito do partido político desse mandatário popular de provocar a jurisdição da Suprema Corte para discutir a validade de normas legais.

Inclusive, ainda que assim fosse, teríamos a curiosa situação de o parlamentar poder impetrar mandado de segurança preventivo, em controle de constitucionalidade incidental ou difuso, a fim de, reconhecido o interesse processual, impedir o prosseguimento de matéria flagrantemente contrária à Constituição federal, ou mesmo seu partido político, através da provocação de *writ* coletivo.

Mais ainda: poderia o parlamentar peticionar perante a Suprema Corte para, em controle de constitucionalidade concentrado, ou seja, no bojo de ADI, ADC ou ADPF, requerer (e ser deferido) o seu ingresso em feitos na condição de *amicus curiae*. Seria o caso, portanto, de proibir o partido político de provocar a jurisdição constitucional concentrada, mas não o parlamentar que lhe é afiliado, como terceiro interessado.

Portanto, a fim de evitar tais questionamentos, optamos por suprimir essa alteração.

De outro lado, no que se refere à proposta apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço, entendemos que é meritória e merece integral acolhimento.

Conforme o Senador Ferraço, "a adoção do sistema de federação de partidos integra a concepção de que é inafastável o fim das coligações nas eleições proporcionais, que permite a distorção do



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

princípio da proporcionalidade, e da imposição de cláusula de barreira, mas o faz sem causar prejuízos para os pequenos e médios partidos, que são os que mais perderiam com fim das coligações.”

É correto afirmar que no sistema de federação, os partidos permanecem juntos ao menos até o período de convenções para as eleições subsequentes, o que torna o cenário político mais definido e confere legitimidade aos programas partidários.

Portanto, concordamos com o argumento de que a proposta supera o obstáculo contra o fim das coligações partidárias e da cláusula de desempenho, porém sem criar dificuldades para os candidatos e partidos de menor representação parlamentar.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016 e, quanto ao mérito, pela sua **aprovação**, nos termos do seguinte substitutivo:

### **EMENDA Nº 2– CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 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 o funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

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:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**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 a sua organização e funcionamento, bem como adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais 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.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a funcionamento parlamentar aqueles que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, três por cento de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas.

§ 3º Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar terão direito à estrutura própria e funcional nas casas legislativas, participarão da distribuição dos recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

.....

§ 5º Os detentores de mandato eletivo, bem como os respectivos suplentes, que se desfilarem do partido político pelos quais foram eleitos perderão o mandato ou a suplência, salvo nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal ou na hipótese do § 6º.



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

§ 6º É assegurado o mandato aos eleitos por partidos sem direito a funcionamento parlamentar, e facultada a sua filiação a outro partido que tenha direito a funcionamento parlamentar sem perda do mandato, não sendo esta 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.** Os partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão se unir em federações, que terão os mesmos direitos das agremiações nas atribuições regimentais nas Casas legislativas e deverão atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária das legendas que a compõem.

§1º Será considerado para fins de obtenção do direito ao funcionamento parlamentar o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes das federações à Câmara dos Deputados.

§2º Poderá integrar qualquer federação o partido que registrar no Tribunal Superior Eleitoral deliberação do respectivo diretório nacional até a véspera do prazo das filiações partidárias às eleições federais e independente de alteração estatutária.

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

I - escolha do presidente para fins de representação no processo eleitoral;

II – escolha de candidatos e demais assuntos relativos às eleições, na forma da lei;

III – adoção de denominação própria, que poderá ser a junção das siglas que a compõe.





## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

§4º Após aprovada pela maioria absoluta dos integrantes das convenções nacionais dos partidos que a integram, as federações serão reproduzidas no Senado, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal e terão vigência até a véspera da data inicial das convenções para as eleições federais subsequente.

§5º Nas Câmaras municipais a reprodução da federação não será imediata, devendo ter início no primeiro dia destinado às convenções municipais eleitorais.

§6º Os órgãos partidários nacionais que aprovaram a formação da federação poderão decidir por sua dissolução em relação às eleições municipais até a véspera da data final de filiação às respectivas eleições.

§7º No caso de obtenção do direito ao funcionamento parlamentar pela federação, os valores referentes ao fundo partidário serão distribuídos de forma proporcional aos partidos integrantes conforme o quociente 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 no imediato cancelamento dos repasses do fundo partidário e no impedimento do acesso gratuito partidário e eleitoral ao rádio e à televisão, os quais serão redistribuídos proporcionalmente entre todos os partidos com funcionamento parlamentar.

§9º Outras regras sobre organização e participação das federações nas Casas Legislativas e nos processos eleitorais poderão ser definidas em lei ordinária.”

**Art. 2º** A vedação da celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, se aplicará a partir das eleições de 2020.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**Art. 3º** As restrições ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos previstas nos §§ 2º, 3º e 6º, do art. 17, da Constituição Federal se aplicarão a partir das eleições de 2022.

*Parágrafo único.* Nas eleições de 2018, as restrições de que trata o *caput* se aplicarão aos partidos políticos que não obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, dois por cento de todos os votos válidos, distribuídos em, pelos menos, catorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma destas.

**Art. 4º** As normas de fidelidade partidária previstas no §5º, do art. 17, da Constituição Federal, se aplicarão inclusive aos eleitos a partir das eleições do ano de promulgação desta Emenda Constitucional.

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

Sala da Comissão, 13 de setembro de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator