

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



AS REFORMAS POLÍTICAS E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

MIRIAM CAMPELO DE MELO AMORIM

Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito Administrativo,
Processo Legislativo e Poder Judiciário
e

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História,
Relações Internacionais

ESTUDO

FEVEREIRO/2003



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

AS REFORMAS POLÍTICAS E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

Desde muito, o tema da Reforma Política tem estado presente nos meios de comunicação social, nos partidos e no próprio Congresso.

2. Na Assembléia Nacional Constituinte, depois de muitas discussões e deliberações, ousou-se pouco na matéria. Assim é que, entre outros aspectos, permaneceu o **sistema eleitoral** praticamente com os mesmos lineamentos do Código Eleitoral de 1932; não se atacou o tópico do **financiamento das campanhas eleitorais**; o tema da **fidelidade partidária** foi remetido aos estatutos dos partidos, e não se inovou no tocante ao **sistema de governo**, deixado para futuro plebiscito.

3. Desde então, têm surgido, a cada legislatura, inúmeras proposições de mudança em alguns desses tópicos, mas pouco se tem deliberado sobre o assunto.

4. Pode-se especular sobre o porquê dessa dificuldade. Mesmo quando há um certo desconforto com aspectos das normas políticas vigentes e das conseqüências advindas de sua aplicação, as mudanças que se propõem esbarram em objeções de toda sorte, não sendo de menosprezar a própria incerteza sobre seus efeitos na situação dos partidos e de cada um dos parlamentares.

5. Um ponto fundamental reside em as mudanças terem custos. Nem todos ganham com elas. Qualquer situação presente tem beneficiários e desfavorecidos, posições que podem alterar-se com as reformas.

6. Caso típico do problema acima mencionado é o do sistema eleitoral. Reivindicam-se, por exemplo, partidos coesos, programáticos e disciplinados no seu comportamento parlamentar, possuidores de fisionomia própria, reconhecível perante o eleitorado e dignos de confiança no que diz respeito ao cumprimento de suas plataformas.

7. Contudo, há enorme relutância em abandonar o sistema presente de votação em lista aberta de candidatos, que faz das eleições empreendimentos em boa parte individuais, em que cada candidato tem de buscar o próprio financiamento e de eleger-se muitas vezes disputando votos nos redutos de correligionários. Ora, tal sistema, existente há decênios, solidificou interesses em sua operação, havendo, portanto, muita gente para quem é importante mantê-lo como está.

8. Nesse quadro, lograr partidos com os atributos antes citados é tarefa quase impossível, pois tal desiderato implicaria, entre outras mudanças, a implantação do sistema de votação em listas partidárias fechadas, inovação contra a qual há grande resistência, entre cujas razões está a incerteza sobre como serão elas elaboradas pelos partidos.

9. Outra inovação quanto ao sistema eleitoral, já contemplada no anteprojeto da Comissão Arinos, mas derrotada na Constituinte, foi a de um **sistema eleitoral misto**, proporcional e majoritário-districtal, que, segundo seus defensores, permitiria combinar as vantagens de ambos os sistemas. Muitos países, tanto entre as novas democracias, quanto entre as já consolidadas, têm implantado sistemas com essas características. Nas propostas mais conhecidas entre nós, inspiradas no modelo germânico, haveria listas partidárias fechadas, em âmbito estadual, e candidaturas em nível de distrito, com decisão pelo critério majoritário. O eleitor, acostumado a votar em nomes, continuaria a gozar dessa prerrogativa, mas devendo usá-la num círculo geográfico mais limitado do que o de agora, em que pudesse escolher legítimos líderes comunitários, de quem cobraria, com muito maior facilidade, desempenho durante o mandato. Teria, também, o direito de votar numa lista partidária, o que reforçaria as agremiações. A proporcionalidade, dentro da filosofia do modelo germânico, seria mantida, pois o cálculo das bancadas de cada partido seria efetuado com base nos votos das listas partidárias, e seguiria *grosso modo* a atual sistemática.

10. Desde a Constituinte, inúmeros parlamentares apresentaram proposições com o fito de instituir esse sistema no País, sem, entretanto, chegarem elas à fase deliberativa.

11. Ainda quanto ao sistema eleitoral, tem sido preocupação constante o fenômeno das **coligações** para as eleições, sobretudo no caso das proporcionais. Muito se debateu a respeito da proibição de coligações nesses pleitos, por descaracterizarem a essência do próprio sistema. Não obstante, a prática tem-se mantido, em nome da defesa da sobrevivência dos pequenos partidos.

12. Da mesma forma, têm sido objeto de propostas, tanto o **financiamento público de campanhas**, quanto a **fidelidade partidária**, sem que hajam os projetos chegado a decisão definitiva. Já o **sistema de governo** foi discutido longamente no âmbito da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a PEC nº 20-A, de 1995, cujos trabalhos foram concluídos com a aprovação do texto de um substitutivo.

13. Na legislatura passada, foi instituída a Comissão Especial de Reforma Política, que, após muita discussão interna, produziu o Projeto de Lei nº 5.268/2001. Esse projeto apresenta apenas pequenas alterações em dispositivos de leis integrantes do direito eleitoral pátrio (Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral, Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos, e Lei nº 9.504/97). A justificação do projeto bem lhe esclarece os propósitos, razão pela qual a transcrevemos na íntegra a seguir:

"Os trabalhos da Comissão Especial da Reforma Política têm-se encaminhado para uma ampla avaliação dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, destinada à construção do modelo de representação política adequado às necessidades do País e aos anseios de democracia de seu povo.

Com esse objetivo, foi despendido intenso esforço para mapear a grande variedade de tópicos cuja análise tem sido proposta ao Congresso Nacional. Como as eleições federais e estaduais de 2002 encontram-se à porta, e qualquer modificação da ordem legal que venha a aplicar-se a elas deverá estar promulgada até os primeiros dias de outubro, algumas inovações potencialmente consensuais foram recolhidas neste projeto de lei – e apresentadas em conjunto – para terem sua tramitação acelerada.

Em geral, as modificações aqui arroladas são de caráter operacional, visando a facilitar e dar transparência às eleições e ao trabalho da Justiça Eleitoral. Algumas delas foram propostas pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, na pessoa de seu presidente, ministro Nelson Jobim, que teve a gentileza de vir à Comissão Especial partilhar com os parlamentares suas dúvidas e preocupações.

O ministro Nelson Jobim chamou a atenção para duas dificuldades operacionais imediatas da Justiça Eleitoral e uma possível inconstitucionalidade na Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições). A inconstitucionalidade encontra-se no parágrafo 1º do art. 8º da Lei, que assegura, aos detentores de mandatos em casas legislativas, o registro de candidatura para o mesmo cargo na eleição subsequente. Ora, para que tal norma não colida com a liberdade de auto-organização das agremiações partidárias, resolvemos permitir ao partido afastar essa regra, desde que o afastamento conste de seu estatuto. Com esse objetivo, além de modificação no dispositivo cuja eventual inconstitucionalidade se pretende sanar, propomos estender o escopo do inciso VI do art. 15 da Lei nº 9.096, de 1995 (Partidos dos Partidos Políticos), referente ao conteúdo do estatuto partidário.

A primeira dificuldade operacional indicada pelo Tribunal Superior diz respeito a um detalhe da redação do art. 41-A, acrescentado à Lei das Eleições pela Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Para essa dificuldade, o próprio TSE propôs solução. Trata-se de estender, até o momento da escolha do candidato em convenção, o período dentro do qual a norma proíbe e pune a captação de sufrágio; com a redação atual, só a partir do registro da candidatura começa a proibição.

A segunda dificuldade diz respeito à regulamentação da filiação partidária para os candidatos que anteriormente foram filiados a outro partido, nos termos da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), de que o próprio ministro Jobim, quando parlamentar, foi um dos criadores. A Lei, tendo em vista a autonomia dos partidos, tornou-os responsáveis exclusivos pela preparação inicial e a correção periódica das listas de seus filiados. Com isso, no entanto, possibilitou-se

que, por descuido da agremiação que um candidato já abandonou, fique caracterizada sua dupla filiação, pela inclusão do nome nas listas de dois partidos, e o cancelamento de ambas, nos termos do art. 22, parágrafo único.

Para esse problema, o Tribunal não apontou solução. Trata-se, efetivamente, de questão complexa, que envolve toda a disciplina da filiação partidária e o próprio conceito de autonomia dos partidos. Nossa proposta é permitir, ao próprio filiado que muda de partido, alcançar, junto à Justiça Eleitoral, a alteração dos registros de filiação partidária, sujeitando-o ao risco de não ver sua primeira filiação desfeita enquanto não o fizer. Para tanto, foram detalhados, no art. 21 da Lei dos Partidos, os passos necessários para o filiado desligar-se de seu partido -- e foram adaptados os arts. 17, parágrafo único, e 19, caput e § 1º. Com as novas regras, o parágrafo único do art. 22, que pune a dupla filiação, torna-se supérfluo e deve ser revogado.

Ainda no plano da legislação partidária, cabe lembrar que a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, estabeleceu uma nova sistemática para a criação de agremiações e o registro de seu estatuto junto à Justiça Eleitoral. Tratou-se, de um lado, de tornar a fundação do partido um ato simples, situado exclusivamente no âmbito do direito privado; de outro lado, houve a preocupação de resguardar o processo eleitoral, por sua ligação com os procedimentos de formação da vontade do Estado, de qualquer intervenção ligeira de agremiações sem enraizamento social. Exigiu-se, por isso, prova de apoio popular para que o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral se concretize.

A Lei dos Partidos, de 1995, atuou na direção correta, mas as exigências que criou podem ser flexibilizadas. É certo que o apoio popular pode e deve ser aferido pela colheita de assinaturas dos próprios eleitores. Mas nada impede que a comprovação do apoio seja feita pela adesão de representantes de eleitores, detentores de votos em número correspondente ao exigido para o funcionamento parlamentar da agremiação, nos termos do art. 13 da Lei. Para que tal alternativa ganhe sustentação legal, propõe-se a adaptação das regras de criação de partidos e de registro de seus estatutos, nos arts. 7º, § 1º, 8º, § 3º, e 9º, III.

Obviamente, se se permite a criação de um partido na forma indicada no parágrafo anterior, e estão filiados a esse partido, por definição, deputados federais detentores de votos suficientes para ultrapassar a cláusula de desempenho contida na Lei dos Partidos para o funcionamento parlamentar, cabe adaptar o art. 13 dessa Lei para garantir o direito de funcionamento parlamentar a essa agremiação.

O funcionamento altamente satisfatório do Fundo Partidário como veículo de fortalecimento financeiro dos partidos enraizados na sociedade induz a que procuremos resolver, pelo mesmo caminho, o problema da dependência exagerada em que tais agremiações se vêem frente aos financiadores privados de campanhas eleitorais. Para tanto, basta que as dotações orçamentárias para o Fundo sejam

dobradas nos anos em que se realizem eleições gerais, de acordo com o parágrafo único a ser acrescentado ao art. 38 da Lei dos Partidos.

Vários parlamentares têm manifestado preocupação com a dificuldade para que o eleitor seja corretamente identificado pelos membros da mesa receptora de votos. Desde o começo desta legislatura, foram apensados ao PL nº 3.780/97, do Senado Federal, cinco projetos de deputados propondo a obrigatoriedade de fotografia no título de eleitor. Para as eleições de 2002, resolvemos acompanhar o PL nº 2.345/00, do deputado Jacques Wagner, que torna obrigatória a apresentação de documento com fotografia no ato de votação. Quanto à redação da norma, socorremo-nos do art. 75 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, para formular o art. 98-A, a ser incorporado à Lei das Eleições.

O PL nº 2.448/00, do deputado Gustavo Fruet, em tramitação na Câmara dos Deputados, também pode ser implementado imediatamente, sem resistências, por tratar-se, tão-somente, de dar correção e transparência ao processo penal eleitoral. Nas palavras do deputado Osmar Serraglio, relator do processo na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a norma proposta objetiva, com a alteração do art. 359 do Código Eleitoral, “introduzir, na instrução criminal do processo penal eleitoral, a obrigatoriedade do interrogatório do réu, constante do Código de Processo Penal (art. 394) e ausente do Código Eleitoral”. O relatório expressa adesão ao projeto, nos seguintes termos: “no Estado de Direito Democrático implantado pela Constituição Brasileira não há lugar para restrição à garantia constitucional da ampla defesa pela supressão, em ramo especial do Direito Penal, da autodefesa do acusado”.

Outro projeto de lei, em tramitação na Câmara dos Deputados, que esclarece meritoriamente um problema operacional em nosso direito eleitoral é o PL nº 4.101/01, do deputado Neuton Lima, que acrescenta parágrafos aos arts. 2º e 3º da Lei das Eleições. O projeto determina que, no caso de falecimento, ou renúncia, antes da diplomação ou da posse, de candidatos eleitos para os cargos de Presidente da República, Governador ou Prefeito, assumam o cargo o respectivo vice com eles registrados. Trata-se, nas palavras do autor do projeto, de “evitar dúvidas de interpretação em tema (...) crucial para a nossa Democracia representativa”.

O PL nº 4.983/01, do deputado Divaldo Suruagy, chama a atenção, por sua vez, para o mal uso que se tem dado ao § 1º do art. 37 da Lei das Eleições, ao se identificar, automaticamente, o candidato presumivelmente beneficiário de propaganda irregular em prédios públicos ou assemelhados como responsável pela prática do ilícito, sem direito a defesa. Acatamos a preocupação e propomos modificação do dispositivo citado.

Do senador Roberto Requião (PL nº 3.383/00, do Senado Federal), acolhemos a preocupação com a possibilidade de que se confundam declarações sobre assuntos políticos, de administração pública e de interesse coletivo, com propaganda

eleitoral fora do período a ela reservado na Lei das Eleições. Para tornar clara a distinção, propomos § 4º, a ser acrescentado ao art. 36 da Lei.

A experiência dos parlamentares que compõem a Comissão Especial da Reforma Política tem trazido a tona percepções importantes sobre dificuldades ligadas à campanha eleitoral. Assim, por exemplo, percebe-se que, principalmente em municípios de pequena dimensão, proibir a passagem de equipamentos de som nos duzentos metros ao redor de alguns estabelecimentos públicos torna-se restrição excessiva à campanha. De outra parte, retomamos a preocupação, presente nesta Casa, com o caráter desvirtuante dos chamados showmícios. As alterações propostas nessa área visam ao art. 39 da Lei das Eleições.

O recurso a simuladores de voto eletrônico como instrumento de treino dos eleitores e de propaganda eleitoral tem sido objeto de tratamento divergente por parte de tribunais regionais eleitorais, em função da ausência de um posicionamento legal quanto a sua permissão. Entendemos que o uso de tais simuladores não apenas constitui um meio lícito de propaganda eleitoral, como contribui para o esclarecimento do eleitor ainda não afeito à manipulação da urna eletrônica. Por essa razão estamos propondo que a Lei das Eleições incorpore autorização expressa para o uso desses equipamentos, acrescentando-lhe o art. 41-B.

Ainda no que toca à campanha eleitoral, tem-se percebido que as regras de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão podem permitir vantagem excessiva a favor de uma única coligação concorrente. Na verdade, quando apenas dois partidos ou coligações disputam uma eleição, não há motivo para que o tempo não seja distribuído igualmente entre eles, já no primeiro turno – e, mesmo quando a disputa envolve mais de duas partes, não há por que uma delas dispor de mais de quarenta por cento do tempo disponível para a propaganda. Os incisos III e IV, a serem acrescentados ao § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, regulam essa matéria.

No capítulo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, observou-se que, nas últimas eleições, tem havido abuso por parte de coligações que fragmentam o tempo de que dispõem entre vários partidos, ocupando espaços antes e depois de seus adversários principais, em um único bloco de transmissão da propaganda de cada eleição. É bom que a própria legislação eleitoral esclareça que tal prática não é admitida, até pelo fato de que a coligação, por princípio e por determinação legal, funciona, em cada pleito, como um partido (inciso V, a ser acrescentado ao § 2º do art. 47 da Lei das Eleições).

O bom uso do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão tem sido prejudicado pela distribuição algo desequilibrada do direito de resposta entre os candidatos e partidos que recorrem à Justiça por se sentirem ofendidos com a propaganda eleitoral dos adversários. Muitas vezes, a vontade do legislador, manifestada no momento de criação das normas para a distribuição do tempo de propaganda gratuita, acaba por ver-se totalmente desvirtuada. Alguns

parlamentares começam a julgar que o direito de resposta deva ser, simplesmente, desconsiderado, nesse caso; afinal, todos os candidatos dispõem de tempo no horário gratuito para se defenderem quando julgarem necessário.

Por enquanto, propomos apenas uma redução da discricionariedade do julgador no momento de decidir sobre a concessão do direito de resposta no caso de ofensas veiculadas no horário eleitoral gratuito. Nessa linha se situa a revogação dos parágrafos do art. 53 e o art. 55 da Lei das Eleições -- e a inclusão de dispositivo no art. 58, § 3º, III, que obriga a Justiça Eleitoral a decidir sobre os pedidos de resposta na ordem em que forem protocolados.

Ainda nesse capítulo, parece perfeitamente razoável que o legislador aproveite a existência de emissoras como a TV Câmara e a TV Senado como mais um canal para levar a mensagem dos partidos, repetidamente, aos eleitores; afinal, no período de campanha, nada se assemelha mais ao conteúdo adequado a emissoras dessa natureza que o debate eleitoral de idéias e propostas.

A propaganda em outdoors foi objeto de cuidadosa regulamentação na legislação eleitoral. No entanto, inadvertidamente, puniram-se de forma desnecessária as empresas que os comercializam, impedindo que os locais reservados para propaganda eleitoral sejam vendidos a outros interessados, nos períodos em que eles não estão sendo ocupados pelos partidos e coligações aos quais couberam em sorteio. As modificações nos §§ 7º e 8º do art. 42 da Lei das Eleições destinam-se a suprimir essa distorção, cuidando, contudo, de criar garantias contra uma eventual concentração excessiva de locais em poder de um ou alguns concorrentes. Ademais, ainda no art. 42, modificamos ligeiramente o § 9º para deixar claro que os partidos podem distribuir os outdoors que lhes cabem, entre as várias eleições que acontecem na mesma data, de acordo com seus interesses políticos, livres de qualquer coerção legal.

Por fim, no art. 88 da Lei das Eleições, retomamos uma preocupação, também recorrente na legislação eleitoral, com a garantia, para os partidos políticos, do direito de recontagem dos votos nas urnas sob suspeita. Para que tal prerrogativa não assuma proporções que dificultem a atuação da Justiça eleitoral, a recontagem por solicitação partidária só se torna obrigatória quando encaminhada por mais de um partido -- e desde que eles tenham representação consistente na Câmara dos Deputados.

A mudança proposta à Lei das Inelegibilidades (revogação do inciso XV do art. 22) não se dirige a conteúdos reservados pela Constituição Federal à legislação complementar, mas apenas a aspectos processuais contidos na Lei. Trata-se de evitar um processo inacabável e concentrar esforços na resolução dos conflitos jurídicos já durante o desenvolvimento dos procedimentos eleitorais.

Todas as propostas citadas podem ser objeto de análise rápida e desapassionada por parte dos parlamentares, de maneira a trazerem aperfeiçoamentos ao processo eleitoral já no primeiro pleito que se aproxima. A

Comissão Especial da Reforma Política continuará, contudo, a trabalhar sobre as questões mais complexas que motivam sua existência."

14. Todavia, o projeto da Comissão Especial, cuja justificação acima transcrevemos, tampouco chegou a ser apreciado nesta Casa.

15. Além da agenda mínima nele prevista, questiona-se a necessidade de voltarem ao debate e deliberação os temas maiores da reforma política, ventilados desde o período pré-constituente.

16.. Surgiu no País, nos últimos anos, no meio acadêmico, uma influente corrente de opinião contrária a mudanças no sistema político, sob a tripla alegação de não ser ruim o seu funcionamento, de ser preciso maior experiência com seus institutos, maior prazo para justificar projetos de mudança e de não haver, ainda, conhecimento suficiente para permitir previsões confiáveis dos efeitos das propostas de mudança.

17. Dignas de atenção que possam ser tais objeções, devem examinar-se à luz de um conjunto mais rico de critérios do que tem sido usado pelos que as suscitam. As instituições políticas precisam ser avaliadas sob a perspectiva de numerosos valores, devendo a chamada "engenharia política" buscar um equilíbrio mais satisfatório entre exigências diversas e, não raro, conflitantes. Ou seja, trata-se de valores importantes de perseguir, mas cuja aquisição conjunta exige compromissos, concessões de ganhos num deles para lograr aproveitamento melhor em outro, numa complexa operação em que mais de um fator está em jogo. Por exemplo, o sistema eleitoral. Deve ser representativo, mas também capaz de gerar condições para que decisões tempestivas, tecnicamente defensáveis e respaldadas pela maioria possam ser tomadas nos foros de representação política cujos componentes surjam do processo eleitoral. As eleições devem oferecer ao cidadão opções significativas entre plataformas partidárias, mas é também preciso permitirem as regras eleitorais valorizar as pessoas, de tal modo que possam surgir lideranças enraizadas nas comunidades e solícitas a seus anseios. Também devem as normas eleitorais ser bem entendidas pelo eleitor. O sistema deve ser inteligível. O cidadão, ao escolher um partido ou candidato, deve ter a certeza de que seu voto não será burlado pelo mecânica do sistema e não terá efeitos não desejados, entre eles o de contribuir para a eleição de candidatos em quem não pensaria votar.

18. Em suma, o pensamento a guiar a idéia de reformas políticas deve ser a busca do aprimoramento e reforço da democracia brasileira, que precisa atender, com representatividade e eficácia de decisões, aos anseios populares, diante dos imensos desafios do presente.