

ESTUDO TÉCNICO

EXPLICANDO A REFORMA POLÍTICA

SUMÁRIO

1 - MAPEANDO O DEBATE

2 - EXPLICANDO EM MIÚDOS: AS PRINCIPAIS PROPOSTAS EM DEBATE

2.1 - LISTAS PREORDENADAS

2.2 - FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

2.3 - FIDELIDADE PARTIDÁRIA

2.4 - VOTO FACULTATIVO

2.5 - SUPLENTE DE SENADOR

2.6 - MUDANÇA DO SISTEMA ELEITORAL

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS:

I. FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

II. VERTICALIZAÇÃO

1 -MAPEANDO O DEBATE

A expressão Reforma Política engloba um grande número de propostas de diferentes conteúdos e magnitudes. Praticamente, tudo o que envolva “reformular” as instituições que fazem a política funcionar tem sido cogitado, em discussões na imprensa, em debates na TV, em seminários nas Universidades, em inúmeros projetos em tramitação no Congresso Nacional.

Cada eleição traz novas demonstrações da fragilidade de nossos partidos, evidências de abuso do poder econômico, sinais de dificuldades variadas para que os Presidentes da República consigam obter apoio no Congresso, exemplos que continuamente reforçam a discussão sobre a necessidade de proceder às reformas.

A existência de problemas no sistema político é o ponto de partida de todas as discussões. Mas, o que reformar? Para que objetivos? Não há consenso: cada político defende uma reforma diferente, cada especialista sugere um diagnóstico diverso sobre as origens dos males. Exigem-se mudanças no sistema eleitoral, nas regras de financiamento de campanhas, no sistema de governo, nas regras partidárias.

A maior parte das propostas englobadas sob o rótulo de reforma política envolve reformas das regras eleitorais e partidárias, com o objetivo de criar condições para um regime representativo mais adequado às condições atuais do País. São reformas nas quais o que está em jogo é a forma de constituir a representação política.^{1[1]}

Naturalmente há variações na compreensão do que seria um regime mais adequado. Uma das concepções em maior evidência destaca que seria necessário tornar nosso sistema político mais estável e mais eficaz na formação de governos. Outro ângulo de abordagem é aquele que aponta a necessidade de tornar nosso sistema efetivamente representativo, isto é, mais capaz de captar e representar os interesses sociais, menos vulnerável ao poder econômico ou ao uso ilegítimo da máquina administrativa.

^{1[1]} Abordagens recentes sobre o tema têm estendido a idéia de reforma política a um outro conjunto de mecanismos, que regulam a esfera das tomadas de decisão (as regras que regulam as relações entre os Poderes, como as atribuições do Executivo de “controle de agenda”, Medidas Provisórias, controle do Executivo sobre o processo orçamentário). Apesar de esses serem aspectos fundamentais para a discussão sobre democracia e governabilidade, adentrar por este terreno alargaria excessivamente o escopo do presente trabalho.

Um ponto tem despertado especial preocupação: a avaliação sobre nosso sistema partidário, que não estaria à altura dos desafios, pois teríamos partidos frágeis, em número excessivo, pouco representativos.

Seriam essas dificuldades inerentes às instituições adotadas pela nova Constituição? Ou o problema estaria antes na falta de amadurecimento do sistema, uma vez que, com a democratização, surgiu um novo sistema partidário, e, para que as instituições se consolidem, é necessário dar aos eleitores e políticos mais tempo e mais prática? As opiniões se dividem.

Esta história poderia começar a ser contada a partir da Assembléia Constituinte, onde as decisões sobre o novo desenho institucional do País abriram grandes questões que não foram completamente resolvidas. A mais importante delas, qual seja, o sistema de governo a ser adotado, foi remetida para a decisão popular: o plebiscito realizado em 1993, o qual aprovou, por ampla maioria, o presidencialismo e a República.

Também o sistema eleitoral a ser inscrito na Carta Magna empolgou os constituintes: a representação proporcional, implantada no País nos anos 30, foi acusada de responsável pelo excesso de partidos e por sua fragilidade, sendo defendidas mudanças, como a adoção de sistema eleitoral misto.

Constata-se, assim, que dois dos pilares do nosso sistema, o regime de governo presidencialista e o sistema eleitoral proporcional, foram instituídos em meio a acirrados confrontos. As críticas contundentes sobre as conseqüências da adoção de um e de outro continuam influenciando as avaliações sobre o funcionamento do sistema.

É necessário registrar, contudo, que as escolhas no terreno da chamada engenharia institucional não se dividem entre “certas” ou “erradas”; não há modelos perfeitos, sem defeitos. Os mecanismos adotados operam opções entre diferentes variáveis, fortalecendo alguns aspectos em detrimento de outros. Assim, um sistema pode optar por reforçar a representatividade, buscando espelhar todas as forças sociais relevantes, mesmo que isso tenha por conseqüência aumentar as dificuldades para que um partido implemente seu programa de governo, e obrigue à formação de coalizões. Em sistemas de partidos muito fortes, com estruturas de poder muito fechadas, são buscadas reformas que permitam ao eleitor mais influência na escolha dos candidatos – sistemas de partidos frágeis, pouco consolidados, tendem a procurar criar mecanismos que fortaleçam as agremiações partidárias.

A avaliação do sucesso ou fracasso dos sistemas escolhidos e das reformas institucionais deve ser feita, portanto, à luz dos objetivos que foram buscados, ou que são julgados necessários.

O debate no Congresso

O Congresso tem sido um dos principais palcos da discussão sobre reforma política, pois lá é onde são elaboradas as leis que estruturam o sistema representativo. Desde a promulgação da nova Constituição, mais de duzentas

propostas já tramitaram nas duas Casas, visando alterações nos mais diferentes pontos. Na Revisão Constitucional de 1993, este foi um dos temas mais debatidos.

O Senado Federal, em 1997, criou uma Comissão específica para o assunto, a qual aprovou várias propostas, que foram enviadas à Câmara como projetos independentes entre si. Boa parte das propostas exigiam alteração constitucional (entre elas, destacam-se as de adoção de sistema eleitoral misto, perda do mandato dos candidatos que se desfiliam dos partidos pelos quais se elegeram, voto facultativo, redução da duração dos mandatos de senador para seis anos, fim do segundo turno nas eleições de governadores e prefeitos e redução das exigências constitucionais para que o presidente da República seja eleito em primeiro turno); também foram aprovadas mudanças por projetos de lei ordinária, como o financiamento público das campanhas eleitorais, a lista fechada ou preordenada de candidatos, o fim das coligações partidárias.

Em 2003, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial de Reforma Política, que enfrentou a tarefa de definir pontos para uma reforma factível, com uma filosofia diferente da da Comissão do Senado.

Inicialmente, a Comissão da Câmara definiu como linha de trabalho efetuar mudanças apenas na legislação ordinária. As leis infraconstitucionais são de mais fácil aprovação, pois o quorum exigido é mais baixo, e seria mais viável construir um consenso em torno dos temas da reforma por esse caminho. Buscou-se, ainda, evitar reformas mais radicais, que redundassem na reestruturação de todo o sistema representativo, tendo em vista os grandes riscos envolvidos e a possibilidade de consequências imprevisíveis. Procurou-se, por fim, fazer uma reforma coordenada, agrupando uma série de temas aptos a produzir um conjunto combinado de alterações, que se reforçassem mutuamente em seus diversos aspectos.

As mudanças foram pensadas tendo como norte dois objetivos centrais: o fortalecimento dos partidos e a consequente redução do individualismo na política, além da proteção da legitimidade das eleições pela redução da influência do poder econômico.

A partir daí, foram definidos alguns pontos-chave, introduzidos de forma articulada: a fórmula do voto em listas preordenadas foi combinada com o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais e com o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Procurou, ainda, a Comissão aperfeiçoar as regras relativas às pesquisas eleitorais. Para facilitar o atendimento das exigências legais para o funcionamento parlamentar dos partidos, propôs a nova figura das federações de partidos, sugerida em projeto oriundo do Senado: uniões duradouras de partidos – pelo menos por três anos – os quais, mantida sua individualidade, atuariam como um só partido nas Casas Legislativas. Propôs, ainda, a atenuação dos requisitos da cláusula de barreira, nos termos em que consta do art. 13 da Lei dos Partidos Políticos. Para o fortalecimento dos partidos, entendeu-se necessário, também, o aumento do prazo de filiação partidária com vistas à candidatura a cargos eletivos.

O resultado dos trabalhos da Comissão foi a apresentação de dois projetos de lei (PL 2.679/03 e PL 1.712/03, ambos já aprovados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, e prontos para ser votados em Plenário). As propostas desses projetos têm polarizado o debate, desde então.

À apresentação do PL nº 2.679, de 2003, o mais abrangente oriundo da Comissão Especial da Câmara, sobrevieram dois fatos que vieram a prejudicar algumas medidas sugeridas pela proposição.

Em fevereiro de 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 52, que alterou a redação do § 1º do art. 17 da Lei Maior. Esta alteração traz conseqüências que ainda estão por ser avaliadas. Um efeito importante seria que não mais se poderia cogitar de proibir as coligações para as eleições proporcionais, como fez o projeto da Comissão. O tema das coligações teria passado a integrar o núcleo da autonomia partidária, constituindo questão *interna corporis* dos partidos, imune à ação normativa do Estado, somente podendo ser regulada nos estatutos daquelas agremiações. Vale ressaltar que ainda não houve pronunciamento do Poder Judiciário sobre a questão, mesmo porque a EC-52 não teve aplicação ao pleito de 2006. Em Anexo, ao final, são examinados alguns dos aspectos envolvidos nessa discussão.

Com relação à cláusula de barreira, cujo abrandamento era defendido pelo projeto da Comissão de Reforma Política, a discussão está totalmente modificada após a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 7 de dezembro de 2006, na qual foi declarada a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, que determinava que só teriam funcionamento parlamentar partidos que obtivessem cinco por cento dos votos nacionais, nas eleições para a Câmara dos Deputados. Como este é um tema de grande repercussão na vida partidária, a decisão do Supremo é examinada com mais vagar, também em Anexo ao final desta Cartilha.

A espiral de denúncias envolvendo irregularidades nas finanças dos partidos atordoou o Congresso, que ainda não conseguiu aprovar mudanças significativas. Em 2006, foram aprovadas alterações na Lei nº 9.504/97, para reduzir os gastos de campanha e aprimorar os mecanismos de fiscalização (Lei nº 11.300/06, chamada de minirreforma Eleitoral), porém não foram enfrentados os problemas mais graves. O financiamento das campanhas eleitorais permanece, assim, um dos pontos mais candentes da discussão.

É necessário, por fim, registrar que as propostas em debate são dos mais diferentes tipos e alcance. Podemos distingui-las conforme sua amplitude e conforme o nível legal em que se inserem:

- a) diferentes amplitudes - são discutidas desde mudanças profundas, como as de alteração do sistema de governo ou do sistema eleitoral, até as que atacam apenas pontos tópicos, como as que tratam de suplência de Senador ou fim do segundo turno;

b) diferentes níveis legais - existem mudanças que se efetuam por alterações na legislação ordinária, e outras que só poderiam ser adotadas por lei complementar ou por emenda constitucional.

Não necessariamente as propostas que exigem mudança na Constituição seriam as de maior impacto – por exemplo, a adoção do voto facultativo não obrigaria a grandes alterações no processo eleitoral, mas só pode ser adotada por emenda ao art. 14 da Constituição Federal.

Para situar melhor as propostas que estão sendo debatidas, vale a pena traçar aqui rapidamente as bases legais e constitucionais de nosso sistema.

Definindo o terreno legal

O tipo de democracia consagrado em nossa Constituição é a democracia representativa, com alguns institutos de democracia direta, em que o povo participa diretamente da vontade nacional, como ocorre com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular das leis (CF, art. 1º, parágrafo único, e art. 14, I a III).

A democracia representativa que adotamos é partidária, quer dizer: a vontade do povo se manifesta por meio dos partidos políticos, “organizações de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública por meio de críticas e oposição”.

No Brasil, os partidos detêm o monopólio da elegibilidade: sem partido, ninguém pode candidatar-se a cargo eletivo. O partido é, assim, o veículo de acesso ao mandato.

A forma e o sistema de governo foram definidos por plebiscito, como já foi comentado: o presidencialismo e a República foram amplamente consagrados nas urnas, em 1993.

Outros pontos adotados pela Constituição foram o federalismo, o bicameralismo, o sistema majoritário para a eleição dos cargos executivos e dos senadores e o sistema proporcional para as demais Casas Legislativas.

Nos anos que se seguiram à promulgação da Carta Magna, foram aprovadas algumas leis complementares e ordinárias, visando atualizar o arcabouço legal e adaptá-lo à nova ordem constitucional e à nova realidade do País.

O quadro que se segue sintetiza as principais normas legais que estruturam nosso sistema político.

QUADRO 1 A BASE LEGAL DO SISTEMA POLÍTICO

NORMAS CONSTITUCIONAIS:

ARTS. 1º e parágrafo único, 14, 15, 16, 17, 27, 28, 29, 32, 45, 46 e 77

Definem a Federação, o regime representativo, o sistema eleitoral, os direitos políticos, os princípios que informam os partidos políticos, as condições de elegibilidade, as inelegibilidades, as eleições para Deputados Estaduais, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores, Deputados Federais, Senadores, Presidente e Vice-presidente da República.

LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 64, de 1990 – Lei das Inelegibilidades

Estabelece os casos de inelegibilidade de ordem legal, previstos no art. 14, § 9º da Constituição e os prazos de sua cessação.

Lei Complementar nº 78, de 1998

Disciplina a fixação do número de deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

PRINCIPAIS LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral

É a lei que estrutura os princípios básicos das eleições no País. Detalha o funcionamento do sistema proporcional, define os principais procedimentos para a votação, apuração e fiscalização, bem como a organização e a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral, os crimes eleitorais e os recursos legais.

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos

Substituiu a antiga LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), adequando as normas que disciplinam a vida partidária às diretrizes de liberdade e autonomia dos partidos, definidas na Constituição de 1988.

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições

Essa lei atualizou dispositivos do Código que estavam ultrapassados, como os relativos à propaganda eleitoral e ao financiamento das campanhas. Instituiu também novos procedimentos, como o sistema eletrônico de votação, antes regulados em leis esparsas.

O art. 16 da Constituição Federal merece um comentário à parte, pois cria uma regra especial para a vigência de alterações nas leis eleitorais. Determina que a

lei que alterar o processo eleitoral não se aplicará à eleição que ocorra no ano que se segue à sua entrada em vigor. Essa norma consubstancia o princípio da anterioridade eleitoral, introduzido pela Emenda Constitucional nº 4 à Constituição de 1988.^{2[2]}

Assim, “reformas políticas” que tiverem impacto sobre o processo eleitoral, estarão submetidas a este prazo para sua aplicação.

2 - EXPLICANDO EM MIÚDOS: AS PRINCIPAIS PROPOSTAS EM DEBATE

Passamos, a seguir, ao propósito básico desta cartilha, que é o de esclarecer o conteúdo das principais propostas em debate, tornando a discussão mais acessível para um público nem sempre familiarizado com os termos e mecanismos adotados.

Do rico universo de propostas, cujas fronteiras e complexidades procuramos demarcar na seção anterior, foram selecionadas aquelas julgadas mais relevantes.

Receberam destaque especial os temas tratados pela Comissão de Reforma Política da Câmara, por representarem um grande esforço político na construção de acordos e definição de prioridades, e por terem sido as mais debatidas na imprensa e no Congresso no período recente, além de englobarem propostas oriundas do Senado Federal.

Os pontos escolhidos, dentre as propostas da Comissão, foram o financiamento público das campanhas eleitorais e as listas preordenadas para as eleições proporcionais, os quais envolvem apenas mudanças na legislação ordinária, conforme foi o propósito explícito da Comissão.

Na seqüência, serão explicadas outras propostas apresentadas por congressistas: a adoção do voto facultativo, a introdução de penalidades para a infidelidade partidária e as propostas de alterar a forma de preenchimento da suplência no Senado. A maior parte delas, propostas de emenda à Constituição.

E, por fim, abordaremos um ponto que envolve a mudança de maior abrangência, que seria a mudança do sistema eleitoral.

Para cada uma das propostas, serão desenvolvidos os seguintes aspectos:

- 1) em que consiste a proposta

^{2[2]} A inovação da Constituição vigente teve “o propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romper a igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas principais: as agremiações partidárias e os próprios candidatos”, nas palavras do Min.Celso de Mello, ao apreciar ação direta de inconstitucionalidade impetrada perante o Supremo Tribunal Federal.

- 2) prós e contras de sua adoção
- 3) projetos em tramitação no Congresso Nacional.

2.1 - LISTAS PREORDENADAS ^{3[3]}

O QUE É: A proposta de adotar listas preordenadas de candidatos, nas eleições para os representantes na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores é relativamente simples: o eleitor, ao invés de votar em um candidato, votaria na lista oferecida pelo partido, a qual viria previamente ordenada para a eleição.

Para entender o sistema, vale a pena recapitular os principais passos da distribuição de cadeiras do sistema atual, definido no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), no Capítulo intitulado “Da representação proporcional” (arts. 105 a 113).

1º) é calculado o quociente eleitoral, dividindo-se o número de votos da circunscrição pelo número de cadeiras em disputa;

2º) é calculado o quociente partidário, dividindo-se o número de votos de cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, de forma a estabelecer o número de cadeiras que caberá a cada partido^{4[4]};

3º) uma vez estabelecido o número de cadeiras dos partidos, passa-se a ver quem seriam os eleitos: os candidatos de cada partido são relacionados na ordem decrescente, e é nesta ordem que são chamados.

A diferença do sistema de listas preordenadas para o sistema atual está apenas no terceiro passo: hoje o partido apresenta uma lista de nomes, sem ordem alguma, e, após a eleição, os candidatos são ordenados nas listas pelo número de votos que cada um recebeu. Pelo novo sistema proposto, os partidos apresentariam listas já ordenadas, e os candidatos seriam chamados na ordem em que foram registrados.

No sistema atual, ao votar na legenda, o eleitor está contribuindo para aumentar o número de cadeiras com que o partido será contemplado, sem influenciar a ordem dos eleitos; no sistema proposto pelo PL nº 2.679/03, o voto na legenda implica respaldar os candidatos do partido, na ordem por ele definida.

^{3[3]} A denominação listas fechadas também é usada, mas o termo “preordenada” é mais preciso, pois remete para a idéia definidora do mecanismo, que é a de que as listas são ordenadas antes da eleição.

^{4[4]} A distribuição envolve um cálculo para a distribuição dos restos, definido no art. 109 do Código Eleitoral, cujo detalhamento não se faz necessário neste trabalho.

As propostas para a adoção de listas preordenadas são apresentadas na forma de projetos de lei, e, em geral, pretendem modificar o Código Eleitoral.

Os projetos em debate variam com relação ao modo pelo qual os partidos ordenariam as listas: pela proposta da Comissão da Reforma Política, a ordem seria definida pelas convenções partidárias, pelo voto secreto dos convencionais nos candidatos, ordenando-se a lista pela ordem da votação recebida pelos concorrentes, na convenção; uma variação desse método foi apresentada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, pela qual os convencionais votariam em chapas, sendo, nesse caso, a ordem da lista definida pela proporção de votos de cada chapa.

O modo de ordenação das listas é definido pela lei para obrigar os partidos a usarem um mecanismo democrático, que impeça as oligarquias partidárias de monopolizarem a definição da ordem dos candidatos.

A idéia de listas ordenadas pelos partidos é inusitada para os brasileiros, pois o sistema proporcional aqui adotado sempre optou pela lista aberta. É necessário ressaltar, contudo, que, em comparação com o dos outros países, é o nosso sistema que parece “esdrúxulo”: a maioria dos países que adota o sistema proporcional o faz com listas partidárias preordenadas^{5[5]} (os países que adotam listas abertas são apenas o Brasil, a Finlândia, a Polônia e o Chile)

Essa é uma mudança que, apesar de simples, traz importantes implicações para as escolhas dos eleitores: com as listas preordenadas, o foco da decisão deixa de estar voltado para o candidato e se volta para o partido. O eleitor é obrigado a fazer uma opção partidária.

Nas listas abertas, os partidos são estimulados a buscar os chamados “puxadores de voto”, nem sempre identificados com o programa da agremiação.

PRÓS

A proposta é defendida por ser um mecanismo eficaz para atacar algumas das causas da fragilidade de nossos partidos. A defesa da adoção de listas preordenadas parte do princípio de que os partidos são agentes importantes no processo democrático e que fortalecê-los significa dar mais clareza ao processo político: as negociações e mediações de interesses são conduzidas por organizações estáveis, ao invés de serem arranjos ocasionais, entre interesses individuais, mutáveis a cada circunstância.

As campanhas para deputado e vereador são hoje totalmente centradas nos candidatos, que são obrigados a “se propagandear”, fazendo o possível para tornar seus nomes conhecidos, contra todos os demais, mesmo contra os seus

^{5[5]} São mais de 30, dentre os quais podemos citar: Áustria, Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Espanha, Grécia, Turquia, Israel; na América Latina temos Argentina, Uruguai, Costa Rica, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, El Salvador, entre outros.

companheiros de partido. Este é um processo em espiral, que encarece as campanhas e torna os candidatos cada vez mais dependentes de financiamento.

Esta lógica de campanha afasta candidatos sem recursos ou que se recusem a assumir compromissos com financiadores e com a defesa de seus interesses, muitas vezes incompatíveis com o bem público.

O sistema atual obriga os partidos a buscarem candidatos “bons de voto”, mesmo que não comprometidos com o programa do partido, e leva-os a um comportamento individualista. As trocas de partido após a eleição refletem essa independência dos parlamentares com relação às legendas que os elegeram.

O sistema atual seria mais vulnerável à ação do poder econômico e dos meios de comunicação, pois em geral são eleitos os candidatos que mais gastaram na campanha, os que foram apoiados pelos meios de comunicação ou os que controlam redes de atendimento clientelista.

Como resposta à argumentação de que os eleitores perdem o poder de escolher os candidatos, é lembrado que as pesquisas revelam que, poucos meses após o pleito, grande parte dos eleitores não lembra em quem votou: a escolha, portanto, não implica controle e fiscalização do representante.

O voto em lista não é um voto “impessoal”, uma vez que a experiência dos países que usam este método demonstra que as listas são associadas com os líderes mais expressivos dos partidos, que em geral as encabeçam. Assim, o eleitor pode escolher os líderes mais afinados com suas convicções.

Ao contrário do que sugere a primeira impressão, a adoção do sistema de listas fechadas poderia diminuir o controle dos partidos por parte de oligarquias: no sistema atual, quando os candidatos e filiados não estão satisfeitos, simplesmente trocam de partido. Num sistema em que é mais forte o incentivo para os candidatos permanecerem no partido, haverá também mais incentivos para democratizá-lo internamente.

CONTRAS

A crítica ao sistema assinala que o eleitor perderia o poder de escolher seu candidato, o que tornaria mais frágil o vínculo dos representantes com aqueles a quem representam. O voto nominal é uma tradição arraigada em nosso País, e os eleitores sentiriam esta mudança como um retrocesso.

A escolha dos candidatos ficaria concentrada nas mãos dos caciques partidários, impedindo a renovação de lideranças. Os problemas hoje existentes de nepotismo tenderiam a aumentar, com a inclusão de familiares nas listas.

A definição das listas seria um processo de disputa feroz, tornando a vida partidária uma guerra.

O poder econômico continuaria tendo grande espaço, mediante a compra de lugares na lista.

PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA:

PL nº 2.679/03 (da Comissão da Reforma Política); PL nº 3.428/00 (oriundo do Senado Federal); PL nº 2.887/00.

2.2 - FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS ELEIÇÕES

O QUE É: As propostas de financiamento público prevêm a determinação, por lei, do aporte de recursos públicos para o custeio de despesas dos partidos e/ou das campanhas eleitorais. Os recursos destinados aos partidos podem ser de vários tipos: isenções fiscais, acesso privilegiado ou gratuito a bens públicos, dotações de recursos orçamentários. No Brasil, já são adotadas algumas modalidades de financiamento público: os partidos e candidatos têm acesso gratuito ao rádio e à televisão (previsto nas Leis nºs 9.504/97 e 9.096/95)^{6[6]}; existe um Fundo Partidário, composto, basicamente, de dotações orçamentárias da União, distribuídas aos partidos na proporção dos votos recebidos, (cf. Lei nº 9.096/95).

As propostas que se têm destacado na discussão consistem em elevar consideravelmente o valor dessas dotações ao Fundo Partidário, podendo ser distinguidos dois tipos de modelos:

Financiamento público misto

As propostas neste sentido são de elevar consideravelmente os valores das dotações orçamentárias da União nos anos eleitorais, mas permitindo que os partidos e candidatos possam buscar outras fontes de recursos.

Em comparação internacional, observa-se que há diferentes modalidades de combinação dos recursos públicos e privados, variando tanto as modalidades dos recursos públicos disponibilizados, quanto as de recursos privados permitidos (há países por exemplo que proíbem doações de pessoas jurídicas; outros, que proíbem a doação daquelas que sejam fornecedoras do Estado).

A França e a Alemanha usam financiamento misto, com aporte considerável de recursos do Estado aos partidos, sendo que, na França, doações de empresas são proibidas e, na Alemanha, não.

Financiamento público exclusivo

A proposta de exclusividade do financiamento público implica proibição de qualquer outra fonte de recurso para o custeio das campanhas eleitorais: apenas os recursos distribuídos pela mão do Estado é que podem ser usados. Essa foi a opção da Comissão Especial da Câmara. A proibição do recebimento de outros

^{6[6]} Segundo estimativas, o horário eleitoral gratuito custaria aos cofres públicos em torno de 1 milhão de reais (é o que as empresas de rádio e tv deixam de pagar em impostos).

recursos tem a finalidade de facilitar a fiscalização e evitar a influência do poder econômico nos pleitos.

Não encontramos exemplo, em outros países, da obrigação de exclusividade do uso de recursos públicos.

QUADRO 2

A PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA DA CÂMARA

Pela proposta do PL 2679/03, a lei orçamentária, em ano eleitoral, deveria prever dotação equivalente ao número de eleitores do País em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00^{7[7]}. Os recursos seriam divididos entre os partidos da seguinte forma:

- a) 1% igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;
- b) 14% igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados
- c) 85% divididos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A lei determinaria, também, como deveriam ser distribuídos os recursos entre as candidaturas de diversos níveis (entre os cargos executivos e legislativos) e entre as diferentes esferas da Federação.

E esses seriam os únicos recursos de que os partidos e candidatos poderiam dispor nas eleições. Ou seja, não seriam tolerados os recursos próprios (dos partidos ou dos candidatos) ou as doações de pessoas físicas ou jurídicas.

A proposta de financiamento público exclusivo é estreitamente vinculada com a instituição da lista preordenada, pois os recursos públicos obtidos pelos partidos seriam gastos conjuntamente, por todos candidatos da lista. No sistema atual seria muito difícil distribuir, internamente, os recursos de campanha entre os candidatos: por um critério igualitário, podem ficar prejudicadas as estratégias próprias de cada partido, por exemplo, de investir em candidatos com reais possibilidades de se elegerem; por outro lado, um critério desigual dificilmente seria considerado legítimo, originando fortes disputas nos partidos em torno da distribuição desses recursos. Com a lista preordenada, não haveria problema, pois os gastos seriam unificados e a campanha, também.

PRÓS

Pró financiamento público em geral

^{7[7]} O eleitorado em novembro de 2006 era composto por 125.689.656 de pessoas, segundo informação constante do portal do TSE

Um dos principais argumentos usados para defender o gasto público com campanhas é de que este é um investimento na democracia: os partidos e candidatos tornam-se menos dependentes dos financiadores privados, e, portanto, menos suscetíveis a suas pressões e à defesa de seus interesses, em detrimento do interesse público.

Os dados conhecidos demonstram que, no Brasil, a maior parte dos candidatos são financiados por empresas. Essas doações muitas vezes têm em vista contrapartidas, nas quais é sacrificado o interesse público.

Outra vantagem importante é a diminuição da desigualdade na disputa: o acesso a recursos financeiros do Estado diminui o peso do poder econômico nos pleitos eleitorais, possibilitando que partidos pequenos ou de esquerda possam levar suas propostas ao eleitorado.

Pró financiamento exclusivo

O controle dos gastos é mais fácil: a tarefa de fiscalização de gastos de campanha pela Justiça Eleitoral, no sistema em vigor, é imensa e quase impraticável. A cada campanha, devem os auditores examinar as prestações de contas individuais de milhares de candidatos, em prazo muito exíguo. As contas de listas partidárias serão em número infinitamente menor, e os dados sobre os recursos repassados aos partidos serão conhecidos do eleitorado.

Argumentam, também, seus defensores que a proposta permitiria uma redução dos custos de campanha, pois apenas seria possível gastar os recursos recebidos da União.

CONTRAS

Contra o financiamento público em geral

As vantagens prometidas não se realizam, pois não há nenhuma garantia de acabar com o caixa dois ou com financiamentos ligados a atividades criminosas: as doações que vêm do caixa dois das próprias empresas, ou de atividades criminosas, ou que representam investimentos das empresas para retorno em negócios com o Estado continuarão a ser feitas por baixo do pano.

A introdução de financiamento público leva ao enfraquecimento dos vínculos dos partidos com seus eleitores: os partidos perdem o estímulo para conquistar adeptos e apoiadores e, desse modo, sentem-se menos obrigados a prestar contas a filiados ou simpatizantes das suas propostas políticas.

Contra o financiamento público exclusivo

A medida engessa excessivamente o sistema: como a distribuição é feita pelos votos da eleição anterior, cria um círculo vicioso, uma vez que os partidos pequenos recebem pouco, portanto são menos votados e, na próxima eleição, receberão pouco novamente. Nos sistemas mistos, o problema também se apresenta, mas em grau muito menor, pois os partidos podem lutar por conseguir apoio financeiro junto ao eleitorado, e assim ter a oportunidade de crescer.

A proibição de qualquer outra fonte de financiamento poderá resultar numa legislação de fachada, num convite à transgressão, já que os recursos, em muitos casos, dificilmente darão conta das necessidades de campanha.

A proposta desincentiva a participação dos cidadãos, impedindo que eles apóiem financeiramente seus candidatos.

A redução dos níveis dos gastos eleitorais pode ser feita por outras medidas menos radicais, como a introdução de limites de gastos na lei (hoje, cada partido estabelece seu próprio limite) e o aprimoramento da fiscalização.

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA

PL nº 2.679/03 (da Comissão Especial da Câmara) e PL nº 4.593/01 (do Senado Federal), prevendo financiamento público exclusivo; PL nº 671/99; PL nº 1495/99

2.3 - FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O QUE É: A fidelidade partidária consiste no dever de lealdade ao partido ao qual é filiado o eleitor e na coerência de atitudes com seu ideário, expresso no estatuto e no programa. De especial relevância nas discussões é o tema da mudança de partido, envolvendo os detentores de mandatos eletivos: as trocas se dão em números espantosos, em total desrespeito ao resultado das urnas.^{8[8]} É necessário considerar que os parlamentares dependem dos partidos para se eleger, pois os cálculos que determinam quem são os eleitos são feitos em função dos totais de votos dos partidos. São pouquíssimos os parlamentares que teriam condições de se eleger sem precisar dos votos de seu partido. Além disso, a legenda sob a qual os candidatos se apresentam é um dado considerado na hora do voto, por grande parte dos eleitores.

Estão em tramitação no Congresso diversas propostas visando estabelecer penalidades para parlamentares que troquem de legenda ou que desobedecerem ao partido. São cogitadas medidas legislativas de ordem constitucional e infraconstitucional:

a) Propostas de Emenda à Constituição

Estão em debate penalidades para os parlamentares que se desfiliarem do partido pelo qual foram eleitos, tais como: a perda de mandato; a proibição de se filiar a outro partido (o que implica em proibição de se candidatar, pois a filiação partidária é condição de elegibilidade, determinada pela Constituição, art. 14, § 3º). As mesmas penalidade são cogitadas para a desobediência às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido.

^{8[8]} Nesta legislatura que se encerra, foram mais de 300 trocas de legendas, sendo que 50 delas ocorreram entre a eleição e a posse.

b) Projetos de Lei

Por via de lei ordinária, o caminho que tem sido buscado para estreitar mais os laços entre os eleitos e os partidos que os registraram tem sido o aumento do prazo para a filiação partidária com vistas à candidatura a cargo eletivo.

Dessa forma, o parlamentar que sair de seu partido teria de passar por um período de “quarentena”, antes de poder se candidatar por outra legenda.

QUADRO 3

A CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSTAS EM DEBATE

Vale a pena examinar as medidas em debate sob o ângulo de sua adequação à ordem constitucional vigente. A Constituição de 1988 remete o estabelecimento das regras de fidelidade aos estatutos partidários, não podendo, portanto, a lei invadir essa seara (CF, art. 17, § 1º). Há, ainda, outros aspectos a considerar, como o direito de associação, que se insere entre os direitos fundamentais, e a natureza do mandato representativo. Até o período dos governos militares, iniciado em 1964, não haviam as Constituições Brasileiras cogitado de perda de mandato por infidelidade partidária. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (conhecida como a Constituição de 1969), introduziu aquele instituto em nosso ordenamento jurídico-constitucional, o qual vigorou até a Emenda nº 25, de 1985. A Constituição de 1988 não o reintroduziu.

Parece lícito exigir, por emenda à Constituição, que os eleitos sob a legenda de um partido permaneçam a este filiados durante o período para o qual foram eleitos, sob pena de perda do mandato, e, ainda, como condição de elegibilidade, que exerçam por um determinado tempo a militância no interior do partido, para permitir ao eleitor avaliar a coerência de seu comportamento com o programa e o ideário da agremiação. A perda de mandatos legislativos, em virtude de mudança de partido, seria coerente com o sistema proporcional adotado para a eleição dos parlamentares no Brasil, no qual a escolha é feita em função do partido que registrou os candidatos, inclusive com os mecanismos do quociente eleitoral e do quociente partidário, que levam em conta os votos obtidos pelas legendas e pelos candidatos da lista partidária. No entanto, medida dessa ordem só pode ser introduzida por emenda à Constituição. As hipóteses de perda de mandato dos Deputados e Senadores (e, pela aplicação do princípio da simetria, dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores), são aquelas que vêm previstas, taxativamente, em *numerus clausus*, no art. 55 da Constituição.

Já as propostas que instituem a perda de mandato em decorrência de oposição às diretrizes partidárias, por atitudes ou pelo voto, parecem colidir com as diretrizes constitucionais. Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado. São associações. Não pode a lei, portanto, obrigar o cidadão a filiar-se a partido político nem a nele permanecer filiado, sob pena de ofensa ao direito fundamental da liberdade de associação, consagrado no art. 5º, XX, da Constituição (“ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”).

De outra face, no sistema representativo, a independência do parlamentar seria absoluta, dela sendo corolário sua inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, reconhecida pelas Constituições Brasileiras. Somente à sua consciência, deveria o parlamentar prestar contas por suas atitudes na Casa Legislativa. Não pode o partido, ente estranho ao Parlamento, obrigar seu representante a agir desta ou daquela maneira, com o poder de representar pela perda de seu mandato, se não obedecido. O mandato representativo, caracterizado pela independência do eleito, opõe-se ao mandato imperativo, não mais adotado nas democracias modernas, no qual os eleitos recebem instruções dos eleitores. Assim, tende a prevalecer o entendimento de que Emenda constitucional que disponha nesse sentido contrariará a sistemática adotada pela Constituição Federal e, diretamente, o disposto em seu art. 1º, parágrafo único, e em seu art. 53.

PRÓS E CONTRAS

O aumento do prazo de filiação partidária com vistas a candidatura a cargo eletivo tem a vantagem de propiciar ao futuro candidato uma maior militância no seio do partido pelo qual deseja concorrer, identificando-o com os objetivos daquela agremiação. Entretanto, engessa, de certa forma, os quadros partidários, forçando a permanência do eleitor no partido, mesmo se houver divergências internas que possam prejudicá-lo; do contrário, não haverá tempo hábil para nova filiação que lhe permita candidatar-se no pleito seguinte.

Quanto à perda de mandato em decorrência da saída do partido pelo qual foi o parlamentar eleito, a grande vantagem é não frustrar o eleitor que votou no candidato em razão de pertencer ele a determinado partido político. A desvantagem teria relação com o eleito, que, se quiser permanecer no mandato, ficará impedido de sair do partido, apesar de possíveis divergências com os órgãos de direção partidária ou com os correligionários, que possam ocorrer após a eleição.

PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SOBRE FILIAÇÃO E FIDELIDADE PARTIDÁRIAS

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: PEC nº 85, de 1995; PEC nº 137, de 1995; PEC nº 24, de 1999; PEC nº 143; PEC nº 242, de 2000; PEC nº 254, de 2004.

PROJETOS DE LEI: PL Nº 5.654, DE 1990, oriundo do Senado Federal; PL nº 1.180, de 2003; PL nº 1.712, de 2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara; PL nº 4.433, de 2004.

2.4 - VOTO FACULTATIVO

O QUE É: É a possibilidade que tem o cidadão de comparecer, ou não, à votação, sem que o não-comparecimento implique sanção. Opõe-se ao voto obrigatório, adotado em nosso sistema jurídico desde o Código Eleitoral de 1932, e introduzido, em nível constitucional, pela Constituição de 1934, que dispunha, em seu art. 109: “*O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas às exceções que a lei determinar*”. A Constituição vigente consagra o princípio da obrigatoriedade do alistamento e do voto para os maiores de dezoito anos (art. 14, § 1º. I) e torna facultativos o alistamento e o voto para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (art. 14, II, *a, b e c*). Mudanças neste ponto, portanto, somente podem ser introduzidas por emenda constitucional.

PRÓS E CONTRAS:

O tema da obrigatoriedade do voto é recorrente, tanto no Congresso Nacional, quanto na opinião pública. O exercício do voto constitui o meio pelo qual o eleitor exerce sua cidadania, e o corpo eleitoral manifesta a soberania popular. Não há unanimidade em torno da questão, não somente por parte da população, da doutrina, como também quanto ao tratamento legal que lhe é dado pelas nações cultas.

O *direito de votar* (a capacidade eleitoral ativa) é ora considerado como um *dever* (função do Estado exercida pelo eleitor), como um *direito* ou como um *direito-dever*. Não há dúvida, entretanto, de que o voto representa a participação do povo na escolha dos governantes. Daí seu inegável valor como instrumento básico da democracia.

Os seguintes argumentos têm sido sustentados pelos defensores do voto obrigatório^{9[9]}:

- a) o voto é um poder-dever;
- b) a maioria dos eleitores participa do processo eleitoral;
- c) o exercício do voto é fator de educação política do eleitor;
- d) o atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo;
- e) a tradição brasileira e latino-americana é pelo voto obrigatório;
- f) a obrigatoriedade do voto não constitui ônus para o País, e o constrangimento ao eleitor é mínimo, comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral.

^{9[9]} Conforme Soares, Paulo Henrique. Vantagens e Desvantagens do Voto Facultativo. In Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 41 n. 161 jan./mar.2004.

As vantagens do voto facultativo, sustentadas por seus defensores seriam:

- a) o voto é um direito e não um dever;
- b) o voto facultativo é adotado pela maioria dos países desenvolvidos e de tradição democrática;
- c) o voto facultativo melhora a qualidade do pleito eleitoral pela participação de eleitores conscientes e motivados, em sua maioria;
- d) a participação eleitoral da maioria, decorrente do voto obrigatório, é um mito;
- e) é ilusão acreditar que o voto obrigatório possa gerar cidadãos politicamente evoluídos.

Na Revisão Constitucional de 1993/94, foi rejeitada proposta tendente a tornar facultativo o voto no Brasil.

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO SOBRE O VOTO FACULTATIVO: PECs n°s 70 e 79, de 1999; 115, de 2003; 430, de 2005, e 578, de 2006.

QUADRO 4

DISCIPLINA DO VOTO NOS PAÍSES DAS AMÉRICAS ^{10[10]}

	VOTO FACULTATIVO	VOTO OBRIGATÓRIO
AMÉRICA DO NORTE	Canadá e Estados Unidos da América	México
AMÉRICA CENTRAL E CARIBE	El Salvador; Honduras; Nicarágua; Cuba; Haiti; todos os países-membros da Comunidade Britânica: Jamaica; Belize; Bahamas; Trinidad e Tobago; Barbados; Granada; Antígua e Barbuda; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinos.	Guatemala; Costa Rica; Panamá; República Dominicana
AMÉRICA DO SUL	Suriname; Guiana; Colômbia; Paraguai	Brasil; Venezuela; Equador; Peru; Bolívia; Chile; Uruguai

2.5 - ELEIÇÃO DE SUPLENTE DE SENADOR

O QUE É: Reza a Constituição que o Senado Federal é composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, sendo cada Senador eleito com dois suplentes (art. 46, *caput*, e § 3º). O método adotado para essa eleição é o da “chapa única”: cada candidato ao Senado concorre juntamente com os candidatos à sua suplência, na ordem de colocação indicada no pedido de registro da candidatura. A eleição dos suplentes é, pois, decorrência da do titular. Os suplentes podem pertencer ao mesmo partido do titular, ou a partido diferente, se houver coligação. A eles compete suceder ou substituir os titulares, nos casos de vacância (resultante de morte, renúncia ou perda de mandato) ou de afastamento temporário (por motivo de investidura no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou como chefe de missão diplomática temporária; e de licença para tratar de interesse particular, se superior a cento e vinte dias).

^{10[10]} Levantamento feito por Soares, Paulo Henrique, op.cit.

PRÓS E CONTRAS

São muito freqüentes os casos de vaga e de afastamento provisório dos Senadores; daí a importância da escolha dos respectivos suplentes.

A favor do método atualmente utilizado na eleição, pode-se argumentar com o fato de que, pertencendo os suplentes ao partido ou à coligação dos titulares eleitos, espera-se que comunguem das mesmas idéias desses, as quais foram respaldadas pelos eleitores.

Contra essa fórmula, entretanto, militam vários argumentos, a começar pela campanha eleitoral, em que somente o candidato a Senador ganha evidência, os nomes dos suplentes não têm quase nenhuma divulgação e sua escolha é automática, sem que o eleitorado se pronuncie diretamente sobre seus nomes. Por essa razão, permanecem, quase sempre, desconhecidos dos eleitores. Os critérios para a indicação dos candidatos a suplentes não costumam ser os mais transparentes nem recair em pessoas talhadas para exercer a representação dos Estados da Federação. Na prática, tem-se verificado que costumam ser indicados parentes do candidato a Senador ou financiadores de campanha. Nesse último caso, podem prevalecer interesses espúrios, como acordos para a divisão do tempo do mandato. Em consequência, chegam ao cargo de Senador pessoas sem qualquer experiência no exercício de cargos públicos e que, por não terem participado diretamente da campanha eleitoral, não apresentaram plataformas de atuação política nem assumiram compromissos com o eleitorado.

PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO, NO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A ELEIÇÃO DE SUPLENTES DE SENADOR

Estão em tramitação diferentes alternativas para modificar a forma de eleição dos suplentes ao Senado. Vejamos algumas.

a) Transformar em suplentes os candidatos ao Senado menos votados

É a solução mais cogitada, apesar de apresentar inconvenientes sérios: implica empessar candidatos da proposta derrotada nas urnas, que, inclusive, pode ser totalmente oposta à do titular. Com essa idéia, tramitam na Câmara as seguintes propostas de emenda constitucional: PECs n^{os} 542/95, 541/97, 362/2001 e 148/2003.

b) Criar uma candidatura específica para o cargo de suplente.

Por esta proposta, cada candidato ao Senado seria registrado com diferentes candidatos à suplência, devendo o eleitor escolher o substituto. Está em tramitação na Câmara a PEC n^o 67/2003 com esse objetivo; já foi apresentada proposta neste teor por projeto de lei (o PL n^o 29/1995, arquivado), no qual se argumentava que a redação do § 3^o do art. 46 da Constituição Federal não impede que a lei determine a escolha direta dos suplentes.

c) Previsão de nova eleição para Senador para substituições prolongadas

Tramitam no Senado as seguintes propostas com esta previsão: PECs nºs 5/2001, 24/2001, 11/2003 e 8/2004.

d) Reinstaurar a sublegenda

Os partidos poderiam lançar mais de um candidato ao Senado, elegendo-se o mais votado e os outros sendo transformados em suplentes.

Esta proposta, inspirada no mecanismo que vigorou durante a ditadura militar, tramita por meio de projeto de Lei: o PL nº 2.876, DE 2004.

2.6 - MUDANÇA DO SISTEMA ELEITORAL

O QUE É: As propostas que têm sido discutidas quanto ao sistema eleitoral, dirigem-se ao sistema de eleição de representantes para as Casas Legislativas: visam substituir o sistema proporcional, adotado pela Constituição Federal para constituir a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores. O sistema majoritário, que vigora para a eleição dos cargos executivos e de senador, não tem sido posto em questão (a não ser em aspectos pontuais, como, por exemplo, mudanças nas regras para a realização de segundo turno). Apresentam-se basicamente dois tipos de propostas: a instituição de sistemas eleitorais mistos e a adoção do sistema majoritário, que tem sido chamado entre nós de “distrital puro”.

Como essa é uma das reformas de maior magnitude, é necessário tornar claras algumas noções fundamentais para entender o que está sendo proposto em cada caso.

A classificação dos sistemas eleitorais é feita considerando principalmente os sistemas usados para a eleição dos parlamentos, e distingue três tipos básicos: os majoritários, os proporcionais e os mistos.

A definição baseia-se na fórmula eleitoral adotada. A fórmula eleitoral é o critério de decisão sobre quem serão os eleitos; ela define como os votos são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas, e é o elemento mais importante na definição dos sistemas eleitorais.

Existem, basicamente, três fórmulas:

--a da maioria relativa ou pluralidade – elege-se quem tem mais votos;

--a das maiorias qualificadas – elege-se quem tem um percentual definido de votos (a mais comum é a da maioria absoluta, que é a exigência de mais de cinquenta por cento dos votos);

--a da proporcionalidade – cada partido elege o percentual de cadeiras que corresponde ao percentual de votos por ele obtido.

Sistemas majoritários

São assim classificados os sistemas que usam as fórmulas de maioria, seja relativa ou absoluta. Foram, historicamente, os primeiros implantados para a eleição dos parlamentos.

O país é dividido em pequenas circunscrições, e cada uma delas elege um candidato; é eleito aquele que obteve a maioria dos votos (a maioria pode ser relativa, absoluta ou qualificada). Este é o chamado modelo britânico, que se originou no Reino Unido, e é aplicado na maior parte de suas ex-colônias: EUA, Índia, Canadá, Bangladesh, Nepal. A França adota uma variação, o modelo de dois turnos.

O ponto de partida deste método é um princípio que parece natural e democrático para a tomada de decisões: a idéia de que deve ganhar a maioria. O representante de um determinado distrito deve ser aquele que obtenha a maioria dos votos.

A prática das eleições, entretanto, demonstrou que, quando este princípio é aplicado à escolha de representantes em distritos, surge uma distorção no nível nacional: o número de cadeiras dos partidos no Parlamento não corresponde, em geral, ao número de votos obtidos. Partidos com quantidade considerável de votos podem ficar com número reduzido de cadeiras.

É necessária uma pequena explicação sobre como e porquê isto acontece. As distorções na representação surgem porque as cadeiras são distribuídas ao partido (ou candidato) que tem a maioria em cada distrito: os votos atribuídos a outros candidatos são perdidos, não elegem ninguém. Assim, a aplicação do princípio majoritário ao sistema eleitoral não significa simplesmente que vence a maioria, mas tem como consequência que apenas os votos da maioria contam na atribuição de cadeiras.

Com isto, necessariamente o sistema gera distorções: parcelas muitas vezes significativas do eleitorado podem ficar sem representação, ou tê-la extremamente reduzida. Partidos com muitos votos podem ficar sem representação no Congresso, se estes votos não forem suficientes para garantir a maioria em algum distrito.^{11[11]}

^{11[11]} Um exemplo destas distorções pode ser observado na Inglaterra, em 1992: o Partido Liberal, com 22,6% dos votos, conquistou apenas 3,3% das cadeiras, enquanto que os conservadores, com um percentual de 42% dos votos receberam 57% dos lugares. Este não é um exemplo ocasional, de apenas uma eleição: o Partido Liberal vem sendo historicamente prejudicado.

Isto acontece porque, embora o partido tenha votos dispersos pelo território inglês, estes não são suficientes para torná-lo maioria, a não ser em poucos distritos. Assim, todos os votos que o partido recebe nos distritos onde é minoritário são perdidos. Não por menos, há anos se discute na Inglaterra a necessidade de mudar o sistema eleitoral.

Portanto, o sistema forma maiorias artificialmente, no mesmo processo em que reduz a representação parlamentar das minorias.

Sistemas proporcionais

Os sistemas proporcionais surgiram a partir da idéia de que deveria haver uma proporção entre votos e cadeiras, como forma de reação ao funcionamento dos sistemas majoritários, que aparecia como injusto e distorsivo. Logo essa idéia se transformou em movimento pela representação proporcional, e se alastrou pelos principais países da Europa, em finais do século XIX.

Esse processo acompanha o aprofundamento da democracia representativa e a luta pela extensão do sufrágio, e está relacionado com o surgimento e desenvolvimento dos partidos políticos. Enquanto a representação política era pensada, principalmente, como representação territorial, bastava garantir que todos os territórios fossem representados. Quando, porém, os partidos políticos começam a se tornar atores políticos fundamentais em nível nacional, é evidente que se tornou importante para eles conquistar representação correspondente a suas forças.

Assim, a representação proporcional surge como garantia de que correntes de idéias e interesses de grupos sociais ou políticos possam ter expressão no Parlamento. O espírito que move a adoção dessa fórmula eleitoral é produzir uma assembléia representativa, em que haja espaço para todas as necessidades, todos os interesses e todas as idéias que existem numa sociedade.

O sistema procura, assim, dar a todos os votos o mesmo valor: não apenas os votos da maioria elegem candidatos, mas deve-se buscar que todos os votos se transformem em cadeiras, e que todas as forças políticas recebam as cadeiras que correspondem aos votos que lhes foram conferidos.

A fórmula adotada para a distribuição das cadeiras é a da proporcionalidade da representação por meio de cálculos que asseguram a correspondência entre os votos obtidos e o número de cadeiras dos partidos.

O sistema proporcional, por sua vez, tem sido acusado de gerar um distanciamento entre o eleitor e os eleitos: ao ser aplicado em territórios mais amplos, com voto em listas partidárias, os vínculos dos representantes com o eleitorado se tornariam mais frágeis, dificultando mecanismos de fiscalização e controle.

Sistemas mistos

Os sistemas mistos surgiram a partir dos anos 40 do século XX, buscando combinar vantagens dos dois sistemas anteriores (permitir a eleição de candidatos próximos ao eleitor, em distritos pequenos, e garantir a representação das principais correntes programáticas, de acordo com suas forças, em nível nacional). O primeiro deles foi o sistema alemão, criado no pós-guerra; mais

tarde, a engenharia institucional foi desenvolvendo, em outros países, várias outras combinações entre os sistemas majoritário e proporcional.

Os sistemas mistos existentes são classificados em dois tipos: os de correção, em que a fórmula proporcional “corrige” os desvios da fórmula majoritária, como no exemplo alemão, e os *de superposição*, em que as duas partes são totalmente independentes, superpostas, e a apuração, em cada uma, é feita de forma independente da outra.

Sistemas mistos de correção:

O exemplo típico dos sistemas de correção é o alemão, que se caracteriza por ser rigorosamente proporcional: o voto na lista partidária define o total de cadeiras de cada partido no Parlamento. O México, desde a década de 60, a Venezuela e a Bolívia elegem seus parlamentos por sistemas mistos. A Itália havia adotado uma modalidade de sistema misto de correção em 1993, em que 75% (475 cadeiras) da representação era escolhida em distritos, e 25% (155 cadeiras), reservado para a representação proporcional. Em dezembro de 2005, contudo, abandonou este sistema, voltando ao sistema proporcional.^{12[12]}

QUADRO 5 O SISTEMA ALEMÃO

O sistema alemão é o mais conhecido dos sistemas mistos, com seu método de voto duplo. Reproduzimos abaixo uma descrição muito clara do sistema, a partir dos resultados das eleições de 1980 e 1983 (citação retirada de Israel Pinheiro, “O voto distrital misto”):

“O sistema misto da República Federal da Alemanha se resume nos seguintes pontos:

1º - das 496 cadeiras do Bundestag, 248 são eleitas em distritos uninominais;

2º - o eleitor tem dois votos (desvinculados): no primeiro, escolhe seu candidato distrital; no segundo, vota na lista partidária de sua preferência;

3º - votando na lista partidária, e com base na soma nacional dos votos destas listas, determina-se a cota proporcional que cabe a cada partido. São as porcentagens indicadas na coluna A do quadro. Com estas porcentagens, estabelece-se a representação que cabe a cada partido, conforme a coluna B do

^{12[12]} A reforma de 2005, promovida pelo ex-primeiro-ministro Berlusconi, introduziu um elemento diferente, um “prêmio” majoritário, pelo qual o partido mais votado recebe o mínimo de 340 cadeiras. Se o partido ultrapassar esse patamar, a distribuição é normalmente proporcional, ou seja, não há prêmio. Contrariamente às expectativas, nas eleições de abril de 2006, o sistema beneficiou com 60 cadeiras a coalizão de Prodi, de centro-esquerda, que venceu com apenas vinte e cinco mil votos a mais que a coalizão de Berlusconi, num universo de cinquenta milhões de eleitores (e é um dado interessante que os votos dos italianos no exterior foram decisivos para esse desfecho).

quadro. Observe-se que o partido que não tenha alcançado 5% dos votos, em nível nacional, não tem direito à representação (os partidos “menores” do quadro);

4º - compara-se, agora, esta representação obtida na lista partidária (coluna B) com a representação obtida pelo voto distrital (coluna C). A diferença entre B e C estabelece, finalmente, o número de cadeiras a que o partido tem direito em suas respectivas listas partidárias (coluna B – C do Quadro).

PARTIDOS	% do voto nacional A	Representação que cabe a cada partido B	Número de distritos ganhos C	Número de eleitos pelas listas partidárias B-C
1980				
CDU/CDS	44,5	225	121	104
SPD	42,9	218	127	91
FDP	10,6	53	0	53
Menores (c)	2,0	0	0	0
Total	100,0	496	248	248
1983				
CDU/CDS	48,8	243	180	63
SPD	38,2	192	68	125
FDP	6,9	34	0	34
GRÜNE	5,6	27	0	27
Menores (c)	0,5	0	0	0
Total	100,0	496	248	248

Como se vê, quanto à distribuição das cadeiras, o sistema é proporcional: o critério definidor da representação que cabe ao partido no parlamento nacional é o percentual de votos recebidos por cada um dos partidos no território nacional.

Sistemas mistos de superposição

Sistemas de superposição passaram a ser adotados a partir da década de 1990, pelo Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Rússia, Lituânia e Ucrânia, com muitas diferenças entre si. O exemplo do Japão pode dar uma idéia de como podem ser superpostos o sistema majoritário e o proporcional. A Câmara dos Deputados do

Japão (Dieta) tem trezentos Deputados eleitos por maioria simples, em distritos uninominais, e os outros cento e oitenta pelo sistema proporcional, em lista fechada. O eleitor dispõe de dois votos, um na lista e outro no candidato do distrito, os quais são computados separadamente, e depois somados: a representação de um partido corresponde à soma dos representantes que ele conquistou nos distritos com a parcela conquistada pelas listas (diferentemente do que acontece no caso alemão, em que a representação do partido na Câmara corresponde ao percentual obtido por sua lista, em nível nacional).

PRÓS E CONTRAS:

A avaliação das vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais é debatida há mais de um século. Apresentamos, a seguir, de forma sintética, alguns dos principais argumentos esgrimidos no debate, distinguindo as críticas ao sistema proporcional das vantagens propagandeadas dos sistemas mistos e majoritários.

Vale registrar que defensores dos diferentes sistemas acusam os sistemas opostos de serem mais propícios à corrupção ou ao abuso de poder econômico – argumenta-se, por exemplo, que eleições no sistema proporcional seriam mais caras, ou que eleições nos distritos facilitariam o uso da máquina administrativa, mas estudos comparativos não têm indicado comprovação empírica para estas afirmações.

Críticas ao sistema proporcional

O sistema proporcional preocupa-se apenas com as funções de representação e não com as de governo.

O sistema permite um número excessivo de partidos, o que dificulta a governabilidade.

É um sistema de baixa *accountability*, ou seja, a possibilidade de os eleitores avaliarem o desempenho dos eleitos e responsabilizarem os representantes pelas decisões que são tomadas é pequena.

Argumentos específicos a favor do sistema majoritário

Eleições em circunscrições menores estreitam os vínculos entre representantes e representados, pois permitem que os eleitores identifiquem e controlem os representantes de seu distrito.

Argumentos a favor, especificamente, dos sistemas mistos

Os sistemas mistos oferecem as vantagens da eleição em circunscrições pequenas, atenuando as desvantagens que apresentam os majoritários para a representação das minorias.

Argumentos em defesa do sistema proporcional

É fundamental garantir a correspondência entre os votos obtidos e o número de cadeiras: essa é a garantia para os eleitores de terem representantes de seus interesses, de sua plataforma, com a força que lhes correspondeu nas eleições.

O sistema assegura que a diversidade de opiniões da sociedade esteja espelhada no Parlamento, mesmo correntes minoritárias, que podem assim ganhar espaço para procurar crescer.

Argumentos contra a apuração em distritos

Uma das grandes críticas que se levanta contra a representação eleita em distritos é que o sistema privilegia a representação territorial, em detrimento da representação de idéias, programas, expressos pelos partidos minoritários.

Outro problema crucial é a demarcação dos distritos, pois existe a possibilidade de manipulação das fronteiras para o favorecimento de candidatos ou partidos. Esse é um problema que surge apenas nos sistemas majoritários, que criam distritos específicos para a eleição de representantes (os sistemas proporcionais costumam seguir o traçado das divisões subnacionais - províncias, estados, regiões). Nos Estados Unidos, ainda hoje, este ponto causa problemas.^{13[13]}

Argumentos contra os sistemas mistos

Contra esses sistemas são levantados principalmente problemas operacionais: além do da demarcação dos distritos, anteriormente apontado, existe um problema específico para os sistemas de correção, que é o dos excedentes.

Como são efetuados dois cálculos diferentes, um no plano nacional e outro em cada distrito, ocorrem com certa frequência casos em que o partido elege mais representantes em distritos do que teria direito pelo critério proporcional. A solução encontrada na Alemanha foi a de flexibilizar o número de Deputados: quando o problema se apresenta, é simplesmente aumentado o número de cadeiras do *Bundestag*. No caso brasileiro, tal solução exigiria uma ampla alteração na Constituição, pois esta determina que o número de representantes seja fixado em lei complementar. Nenhuma das propostas que tramitou até hoje resolveu satisfatoriamente esse problema.^{14[14]}

^{13[13]} O redistritamento do estado do Texas em 2003 causou rumorosa polêmica, devido a acusações de que teria havido manipulação no desenho dos distritos para beneficiar o Partido Republicano.

^{14[14]} A PEC nº 24/91, do então Deputado José Serra, que instituiu o sistema tipo alemão nos municípios, fez uma opção para poder manter fixas as bancadas municipais: determinou que, se o número de eleitos do partido nos distritos fosse maior do que o número que lhe caberia pela distribuição proporcional, prevaleceria o critério proporcional, determinado pelo segundo voto; os lugares destinados ao partido seriam preenchidos pelos candidatos distritais mais votados, e os demais candidatos distritais perderiam a cadeira (ver art. 4º, § 5º, inciso IX da PEC 24/91). O número de vereadores, portanto, seria mantido fixo, não sendo necessário alterar a Constituição neste ponto. A proposta tem, contudo, o inconveniente de não garantir, em alguns distritos, a eleição dos candidatos neles mais votados.

Argumentos contra o sistema majoritário

É um sistema que prejudica as minorias. Anula consideráveis parcelas de votos, deixando esses eleitores sem representação.

O sistema cria maiorias artificiais, que não correspondem ao apoio efetivo que essas forças têm na sociedade.

Argumentos contra a mudança agora

A defesa da adoção de medidas radicais deve enfrentar a questão da oportunidade. A avaliação dos riscos envolvidos é necessária toda vez que se pretende trocar de sistema eleitoral, porém, com mais agudeza ainda se coloca quando a mudança é proposta em períodos que se seguem a rearranjos institucionais profundos, como a democratização no Brasil. Vale lembrar, por exemplo, que a plena liberdade partidária foi assegurada no País, apenas em 1985. Todo sistema demanda tempo de vivência para que os atores do processo desenvolvam estratégias adequadas às novas regras. É necessário decidir se as mudanças pretendidas compensam a perda da experiência acumulada nos jogos entre eleitores e candidatos.

PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO

Sistema misto:

Desde a década de 50, vêm sendo debatidos projetos de adoção de sistemas mistos para a eleição dos Deputados, a maior parte deles inspirados no modelo alemão. Na Constituinte e na Revisão Constitucional, também foram numerosos os projetos nesse sentido.

Algumas propostas tramitam ou tramitaram na forma de projeto de lei. Argumentam seus proponentes que se trata de sistemas proporcionais, que não contrariam a opção do art. 45 da Constituição, que exige a proporcionalidade do sistema. Essa argumentação já foi aceita no Congresso, em alguns casos^{15[15]}, mas apenas para sistemas mistos de correção (semelhantes ao sistema alemão anteriormente descrito), pois os de superposição elegem parte dos representantes pelo sistema majoritário e, portanto, não são compatíveis com a Constituição brasileira.

Tramitam hoje os seguintes projetos na Câmara, visando a instituição de sistemas mistos, em diferentes modalidades: PEC 10, 181 e 289, todas de 1995; a PEC 523, de 2006.

^{15[15]} O PLS 328/1991, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso, obteve da Comissão de Constituição e Justiça do Senado parecer pela admissibilidade (Parecer nº 393, de 1992). Na vigência da Constituição de 1946, que também prescrevia o sistema proporcional para a Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara deu o aval de constitucionalidade a projeto do Deputado Oscar Corrêa, o qual propunha sistema eleitoral proporcional, com parcela das cadeiras eleitas em distritos.

Sistema majoritário

Propostas instituindo sistema majoritário puro sempre foram em menor número. Após as últimas eleições, contudo, a idéia adquiriu um certo espaço na imprensa, e, no fim de 2006, foi apresentada uma proposta pelo líder do PSDB na Câmara, a PEC nº 585, de 2006. Tramita ainda a PEC 133/03, com este objetivo.

QUADRO 6

PESQUISANDO PROPOSIÇÕES NO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Todas as proposições em tramitação na Câmara aqui citadas podem ser facilmente consultadas em seu *site*. A pesquisa é simples e permite a obtenção da íntegra das proposições e dos Pareceres que a eles tiverem sido oferecidos.

Os passos são os seguintes:

- 1) Entrar no *site* da câmara: <http://www.camara.gov.br>
- 2) Entrar à esquerda, num *link* localizado numa coluna verde, intitulado: **projetos de lei e outras proposições**.
- 3) São oferecidas ali várias opções de pesquisa:
 - a) pelo nº e ano do projeto;
 - b) por assunto;
 - c) por tipo de proposição;
 - d) por autor.

O sistema permite acompanhar a tramitação das proposições, em todas suas fases, inclusive daquelas já arquivadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Cintra, Antônio Octávio. “Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral.” In: **Reforma política: agora vai?** Cadernos Adenauer, Ano VI (2005), nº 02. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2005. Reforma Política prós e contras.

Nicolau, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2004.

Soares, Paulo Henrique. Vantagens e Desvantagens do Voto Facultativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 41 n. 161 jan./mar.2004.

Unglaub, Manfred. “Eleições e sistema político: experiências com voto distrital misto na Alemanha”. In: **Voto distrital misto – a solução que o Brasil quer conhecer**. Dep. Israel Pinheiro (org.). Brasília, Câmara dos Deputados, 1998.

Três publicações recentes de alta qualidade são dedicadas ao tema da Reforma Política:

Benevides, Maria Victoria; Vanuchi, Paulo e Kerche, Fábio (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2003.

Soares, Gláucio; Rennó, Lúcio (orgs.) **Reforma política: lições da história contemporânea**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

Avritzer, Leonardo e Anastásia, Fátima (orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006

ANEXO I

VERTICALIZAÇÃO

A verticalização surgiu como ato de interpretação do art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, emanado do Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual os partidos políticos que lançarem isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de Presidente da República, não poderão formar coligações, para eleições a serem realizadas na mesma data, com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

No decorrer da nossa história jurídico-constitucional, as coligações partidárias têm sido disciplinadas por meio de leis ordinárias, ainda que, no período dos governos militares, por uma vez, a Carta Política tenha tratado do tema, para proibi-las expressamente, na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 152, VIII.

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997) dispôs sobre coligações partidárias em seu art. 6º, facultando aos partidos, **dentro da mesma circunscrição**, celebrá-las para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Sobre o âmbito das circunscrições, considera o art. 86 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) que, nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo município.

Nessa perspectiva, vinham sendo celebradas coligações, sem qualquer tipo de questionamento, tendo em vista cada circunscrição como um compartimento estanque e independente dos demais, sem relação com o caráter nacional que a Constituição impõe aos partidos. Desse modo, as coligações partidárias para as eleições federais e estaduais eram feitas sem vinculação com as celebradas pelos mesmos partidos, quer para o pleito de Presidente da República, quer para os pleitos realizados no mesmo Estado (ou no Distrito Federal). Atendia-se, assim, à situação política peculiar de cada circunscrição menor, e à necessidade de um tratamento local diferenciado, resultante da diversidade e das especificidades regionais próprias de um país continental como o Brasil.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), aliás, considera que tem caráter nacional o partido político que comprove, para efeito do registro de seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio 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 mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Em 2002, entretanto, a pretexto de coerência com o caráter nacional dos partidos políticos, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à Consulta nº 715, em sessão de 26 de fevereiro, que não poderia haver discrepância entre as

coligações celebradas por um mesmo partido em âmbito nacional (para Presidente da República) e em âmbito federal.e estadual.

Desse modo, introduziu aquela Corte, na Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, destinada a regulamentar o pleito daquele ano, o § 1º do art. 4º, assim redigido:

“Art. 4º É facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei nº 9.504/97, art. 6º, caput).

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de Presidente da República, não poderão formar coligações para eleições de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º. Consulta nº 715, de 26.2.02).

.....

A essa espécie de uniformização das coligações partidárias, em todo o País, de cima para baixo, tomando como parâmetro as alianças celebradas para a eleição de Presidente da República, passou-se a chamar de **verticalização**.

A medida provocou um verdadeiro caos entre os partidos, que já haviam iniciado conversações entre si, nos Estados, com vistas a celebrar coligações para o pleito daquele ano, tendo em vista a situação política existente em cada uma daquelas unidades da Federação. Foi encarada como uma mudança das regras do jogo em pleno ano eleitoral, o que constituiria ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral, consagrado no art. 16 da Constituição, o qual impede a *eficácia* da lei alteradora do processo eleitoral, relativamente ao pleito que se realizar dentro de um ano de sua vigência. Desse modo, não há dúvida de que frustrou expectativas.

Pareceu evidente, então, que o dispositivo introduzido pelo TSE, sob pretexto de interpretar o *caput* do art. 6º da Lei das Eleições, afasta-se, visceralmente, da lei que lhe serviu de base, constituindo, pois, norma *contra legem*. Entenderam vários representantes de partido que aquela Corte havia criado direito novo, que somente poderia resultar de norma emanada do Poder Legislativo (lei, em sentido formal). Teria, pois, o Tribunal invadido o domínio reservado à exclusiva ação normativa do Congresso Nacional, em razão de sua competência privativa constitucional.

Perante o Supremo Tribunal Federal, vários partidos políticos ajuizaram duas ações diretas de inconstitucionalidade (as ADIs nºs; 2.626 e 2.628), as quais não foram conhecidas pela nossa Suprema Corte. Esta entendeu que, em se tratando de ato normativo secundário (a Instrução nº 55 do TSE), poder-se-ia cogitar de violação indireta à Constituição, havendo, portanto, a impossibilidade, na espécie, do controle por meio de ação direta. Reconheceu o Supremo que o dispositivo impugnado consistia em ato interpretativo do Tribunal Superior Eleitoral, e que o Supremo não admite o controle concentrado do poder regulamentar. Considerou, ainda, que nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições, não havendo, assim, como vislumbrar ofensa direta a qualquer dispositivo constitucional invocado pelos partidos impetrantes.

Com o pronunciamento do mais alto tribunal do País, viu-se o Congresso Nacional de mãos atadas, sujeito à interpretação que o Tribunal Superior Eleitoral quisesse dar ao tema das coligações, mesmo que contrária à lei. Fechadas as portas do Poder Judiciário para dirimir a questão, não lhe restaria senão o recurso a uma mudança constitucional para fazer valer sua competência..

O Senado Federal aprovou, então, a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2002, a qual veio a ser aprovada pela Câmara em fevereiro de 2006, e foi promulgada como a Emenda Constitucional nº 52.

Foi dada nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição, incluindo as coligações no domínio da *autonomia partidária*, o núcleo de matérias que devem ser disciplinadas pelos estatutos dos partidos e sobre a qual a lei não pode dispor. O novo texto libera, expressamente, as coligações de quaisquer vinculações entre si, e vem assim redigido:

“Art. 17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e 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, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

Desse modo, parece que não mais cabe ao Tribunal Superior Eleitoral ingerência no tema das coligações partidárias. A Emenda Constitucional nº 52, entretanto, não foi aplicada ao pleito de 2006, em virtude de haver entendido o TSE que ela

versava sobre processo eleitoral e, por isso, estava sujeita ao princípio da anterioridade.

ANEXO II

FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

A decisão recente do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade da chamada cláusula de barreira, merece um exame detido, já que definiu novos parâmetros para a disciplina legal dos partidos.

A Constituição de 1988 incluiu, em seu art. 17, IV, entre os preceitos a serem observados com relação aos partidos políticos, o do seu funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Entende-se a expressão funcionamento parlamentar como sendo o funcionamento dos partidos nas Casas Legislativas.

De sua vez, a Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – definiu como seria esse funcionamento: por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas da lei.

A lei estabeleceu, em seguida, as condições para que o partido tivesse funcionamento parlamentar, inseridas no art. 13, como regra permanente, e nos artigos 56 e 57, como normas transitórias^{16[16]}. Os artigos 41, seus incisos I e II; 48; 49; e inciso II do art. 57 da mesma lei conferem, aos partidos, diferentes proporções de participação no Fundo Partidário e de tempo disponível para a propaganda partidária (“direito de antena”), conforme alcançados, ou não, os patamares de desempenho impostos para o funcionamento parlamentar.

É inquestionável a rigidez da cláusula de barreira estabelecida na Lei dos Partidos, bem como das conseqüências de seu descumprimento, no tocante ao acesso gratuito ao rádio e à televisão e ao direito a recursos do Fundo Partidário, ambos assegurados pela Constituição aos partidos políticos (CF, art. 17, § 3º).

^{16[16]} A regra permanente do art. 13 da Lei dos Partidos vem assim redigida:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

Logo depois da edição da Lei nº 9.096, de 1995, diversos partidos impetraram duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354)^{17[17]} contra a cláusula de barreira, constante de seu art. 13, e das expressões a ele referidas, constantes dos dispositivos, anteriormente mencionados.

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, indeferiu o pedido de medida liminar constante da ADI n. 1354-8. Recentemente, contudo, em sessão de 7 de dezembro de 2006, por decisão também unânime, tomada no julgamento das duas ações diretas de inconstitucionalidade, declarou o Plenário daquela Corte a **inconstitucionalidade** de dispositivos da Lei nº 9.096/95 que tratam da cláusula de barreira.^{18[18]}

Desse modo, a cláusula de barreira, tal como foi entendida pelo legislador infraconstitucional, não mais vigorará. Até que o Congresso Nacional aprove outro dispositivo para substituí-la, valerão os critérios da norma transitória inscrita no art. 57, II, da Lei dos Partidos Políticos.

^{17[17]} Ajuizadas, a primeira pelo Partido Comunista do Brasil (PcdoB), pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Verde (PV), e, a segunda, pelo Partido Socialista Cristão (PSC).

^{18[18]} Até o momento em que foram redigidos estes comentários, ainda não havia sido publicado o acórdão. O Informativo nº 451, do STF, de 13 de dezembro de 2006, dá a seguinte notícia sobre a decisão:

“Entendeu-se que os dispositivos impugnados violam o art. 1º, V, que prevê como um dos fundamentos da República o pluralismo político; o art. 17, que estabelece ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, e o art. 58, § 1º, que assegura, na constituição das Mesas e das comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, todos da CF. Asseverou-se, relativamente ao inciso IV do art. 17 da CF, que a previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar não deve ser tomada a ponto de esvaziar-se os princípios constitucionais, notadamente o revelador do pluripartidarismo, e inviabilizar, por completo, esse funcionamento, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de comporem a Mesa Diretiva e as comissões. Considerou-se, ainda, sob o ângulo da razoabilidade, serem inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernente à participação no Fundo Partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. Por fim, ressaltou-se que, no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos da minoria de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública.”