



REFORMA POLÍTICA: HISTÓRICO, ESTÁGIO ATUAL E O LUGAR DA RECENTE PROPOSTA DO EXECUTIVO

Márcio Nuno Rabat

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

ESTUDO

ABRIL/2009



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



SUMÁRIO

Introdução.....	3
Histórico da reforma política.....	6
Situação atual da reforma política na Câmara dos Deputados.	8
a) do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, da Comissão Especial de Reforma Política, aos Projetos de Lei nº 4.634, 2.636 e 4.637, todos de 2009, todos de iniciativa do presidente da República.....	12
b) a PEC nº 142, de 1995, e a reeleição.....	15
c) da determinação judicial da perda de mandato por desfiliação partidária às proposições legislativas sobre a matéria.....	15
d) atuação política popular direta.	17
e) outras matérias.	17

© 2009 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.

REFORMA POLÍTICA: HISTÓRICO, ESTÁGIO ATUAL E O LUGAR DA RECENTE PROPOSTA DO EXECUTIVO

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO.

O processo de aprimoramento das instituições brasileiras de representação política foi recentemente afetado por uma novidade. Pela primeira vez em muitos anos, o Poder Executivo resolveu expor oficialmente sua posição sobre uma série de matérias envolvidas na chamada reforma política. Dessa nova postura, resultaram sete Mensagens enviadas à Câmara dos Deputados, todas já em tramitação na Casa como em proposições legislativas¹.

Quanto ao grau de inovação, a iniciativa do governo pode ser abordada de duas perspectivas opostas. Trata-se, como já ficou claro, de um fato importante e inovador, pois modifica a noção, que vinha sendo predominante, de que a conformação das instituições representativas, por não ser, propriamente, uma questão executiva, mas de concepção geral do Estado de direito democrático, ficaria no âmbito de discussão do Poder Legislativo. Por outro lado, no que diz respeito ao conteúdo propriamente dito das propostas, a inovação é de pequena proporção, pois as proposições de iniciativa do Poder Executivo se enquadram perfeitamente no conjunto de reflexões em andamento no Congresso Nacional e em outras instâncias sociais e estatais. Por isso, no esforço de exposição da reforma política em curso, essas proposições serão enquadradas, neste estudo, no tratamento mais geral da situação da reforma política na Câmara dos Deputados.

A reforma política diz respeito aos procedimentos pelos quais o conjunto da população brasileira (ou da população de uma determinada unidade da Federação) toma decisões coletivas. Em geral, essas decisões são tomadas por meio da instância estatal, mais precisamente, por meio dos órgãos de representação política da sociedade que compõem a instância estatal. Daí a importância das normas eleitorais e partidárias quando se fala de reforma política, pois nelas residem os instrumentos fundamentais pelos quais a sociedade organiza sua

¹ As Mensagens do Poder Executivo, de nº 53 a nº 59, tramitam, agora, na Câmara dos Deputados, na forma de cinco projetos de lei (PLs 4.633/09, 4.634/09, 4.635/09, 4.636/09, 4.637/09), um projeto de lei complementar (PLP 446/09) e uma proposta de emenda à Constituição (PEC 322/09).

presença nas esferas decisórias do Estado e controla as decisões de seus representantes eleitos. Não se deve descartar, contudo, que nossa Constituição prevê, junto com os mecanismos representativos, a possibilidade de que decisões coletivas sejam tomadas diretamente pela população. Só tendo essa determinação constitucional em conta se completa o quadro das questões envolvidas na reforma política.

Difícilmente uma sociedade contemporânea deixa de questionar suas próprias instituições de decisão política. Entre outras razões, porque a dúvida sobre a melhor maneira de garantir que a vontade popular efetivamente determine as decisões estatais acompanha de perto todo processo de construção e reconstrução de instituições representativas. Não são poucos os exemplos de países que vêm introduzindo mudanças maiores ou menores em suas legislações eleitorais e partidárias ao longo dos anos. Desde a segunda guerra mundial, o sistema eleitoral e partidário francês foi majoritário, proporcional e de novo majoritário. Mesmo em países aparentemente muito estáveis, as mudanças não são incomuns. Vários estados do Estados Unidos introduziram limites às eleições sucessivas de deputados estaduais e os processos de escolha dos candidatos dos partidos (as eleições primárias) vêm se alterando constantemente.

No Brasil, a situação não é diferente. Pelo contrário, aqui, o ímpeto de mudança tende a ser ainda mais radical. Isso por uma série de razões. Primeiro, porque temos passado por alterações institucionais profundas, que impedem a estabilização dos mecanismos de representação política. Assim, em 1965/66, na esteira do golpe de estado de 1964, saímos de uma situação de pluripartidarismo para o bipartidarismo forçado (Arena *vs.* MDB), fato agravado pela pura e simples exclusão, da esfera política, de representantes de vastos setores sociais. Em 1979/80, a legislação permitiu o retorno do pluripartidarismo, dando início a uma reformulação do sistema partidário que ainda está em andamento.

Um segundo elemento importante para a radicalização do debate sobre a reforma das instituições políticas brasileiras encontra-se no fato de que o Brasil é um país com insuficiências históricas muito profundas no que diz respeito à garantia de condições de vida dignas para uma parcela significativa da população. É fácil que o repúdio a essa situação redunde em uma espécie de desconfiança generalizada contra a esfera política e as instituições de representação política, mesmo em períodos em que esteja havendo alguma alteração positiva na esfera social. É provável que essa desconfiança esteja dificultando a percepção do longo caminho que o Brasil já percorreu na transformação de um regime político extremamente excludente em um regime político permeável às demandas das camadas mais pobres da população.

Além das duas mudanças radicais no sistema partidário, já assinaladas, o regime representativo brasileiro passou, na década de 1980, por uma revisão profunda de sua estrutura, que culminou na Constituição Federal de 1988. Só o processo de adaptação à nova situação jurídico-política já seria suficiente para justificar que o tema da reforma política não saísse do foco. A isso se agregou o fato de que o sistema partidário brasileiro teve bastante dificuldade

para se sedimentar, como fica demonstrado pela frequência com que detentores de mandatos eletivos mudavam de filiação partidária.

A situação levou a que várias comissões fossem sucessivamente instaladas em ambas as Casas do Congresso Nacional – e, em particular, na Câmara dos Deputados – para tratar da reforma política. Com isso, muitos temas acabaram por ganhar tratamento bastante completo e sofisticado em termos de redação de proposições legislativas. Inicialmente, a consolidação do sistema partidário e dos partidos políticos recebeu a maior parte das atenções dos propositores de reformas das instituições representativas². Embora a prevalência do problema partidário não tenha sido totalmente ultrapassada, o tema do financiamento de campanhas, do abuso do poder econômico e da proteção do Estado contra fatores de corrupção advindos das campanhas eleitorais tem adquirido preeminência cada vez maior. Por outro lado, tem sido cada vez maior, também, a atuação de grupos populares organizados na defesa de propostas para a reforma política, o que, aliás, redundou em um aumento, ainda incipiente, da preocupação com mecanismos de decisão popular direta.

Ao contrário da idéia que parece dominante na opinião pública, ao longo de todo esse processo não foram poucas as alterações introduzidas no enquadramento legal dos procedimentos eleitorais e partidários. Ademais, o relativo desaparecimento de alguns temas e o surgimento de outros na agenda da reforma política não foi propriamente uma escolha dos parlamentares ou de outros agentes políticos. Muitas vezes, a discussão de uma proposta se esgotava na sociedade civil e no Congresso Nacional sem que se formasse a convicção de que a mudança era necessária. Outras vezes, uma decisão, após implementada, abria ou fechava o caminho para outras propostas. Registre-se, por fim, que a regulamentação das instituições representativas sofre influência de decisões tomadas fora do Poder Legislativo, inclusive em outros Poderes do Estado³.

A descrição a seguir levada a cabo das mudanças que ocorreram na legislação eleitoral e partidária desde o encerramento da Assembleia Nacional Constituinte procura mostrar como a reforma política não se tem dado – e talvez não se possa dar – por uma decisão abrupta de mudar a legislação eleitoral e partidária em conjunto mas por modificações pontuais que se vão somando ao longo do tempo.

² Curiosamente, a centralidade do tema dos partidos e do sistema partidário na reforma política passou por duas fases não apenas distintas mas contrapostas. Na década de 1980, principalmente na primeira metade, a preocupação dominante era com a superação da estreiteza do quadro partidário, herdeiro de quinze anos de bipartidarismo forçado, que impediria uma representação adequada da multifacetada realidade brasileira. Na década de 1990, o foco já tinha mudado completamente; a preocupação dominante passara a ser a de reduzir e estabilizar um quadro partidário que se fragmentava aceleradamente.

³ Assim, a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, abriu caminho para as atuais discussões sobre inelegibilidade em função de decisões judiciais não transitadas em julgado, ao determinar que lei complementar estabeleceria casos de inelegibilidade a fim de proteger “a probidade administrativa” e “a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”. Da mesma maneira, a decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira contida no art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), reabriu a discussão sobre o tema.

HISTÓRICO DA REFORMA POLÍTICA.

A própria Constituição Federal de 1988 se encarregou de deixar aberta a porta para a discussão de modificações na legislação eleitoral e partidária. Primeiro, porque o adiamento da decisão sobre o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista) criou uma situação de incerteza até o plebiscito de 1993, que decidiu pelo presidencialismo. Segundo, por prever uma revisão constitucional a ser realizada, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, cinco anos após a sua promulgação, o que ajudava a manter acesas as esperanças dos defensores de mudanças radicais dos procedimentos eleitorais no Brasil, como aquelas que resultariam da adoção do sistema majoritário (também chamado de distrital) nas eleições das casas legislativas. Ademais, a simples mudança do enquadramento jurídico-constitucional da representação política tornava imprescindível a adaptação da legislação infraconstitucional ao novo enquadramento.

Das seis emendas constitucionais de revisão aprovadas no processo revisional ocorrido em 1994, três incidiam sobre temas relativos à reforma política. A Emenda nº 4 ampliou os fundamentos pelos quais uma lei complementar pode estabelecer casos de inelegibilidade (art. 14, § 9º, da Constituição Federal); a Emenda nº 5 reduziu a duração do mandato presidencial de cinco para quatro anos (art. 82); a Emenda nº 6 determinou a suspensão dos efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo que pudesse levar à perda do mandato (art. 55, § 4º)⁴.

Ainda no plano constitucional, mas fora do processo revisional de 1994, foram aprovadas quatro outras emendas que se situam no âmbito da reforma política. A Emenda Constitucional nº 2, de 1992, antecipou o plebiscito em que afinal se decidiu pela manutenção da forma e do sistema de governo (república presidencialista); a Emenda Constitucional nº 4, de 1993, alterou a redação do art. 16, que impede a aplicação de “lei que alterar o processo eleitoral” durante o ano posterior a sua publicação; a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, tornou possível a reeleição, para um segundo mandato consecutivo, de presidente, governadores e prefeitos; a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, assegurou aos partidos políticos autonomia “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”⁵.

⁴ Em uma demonstração de que os efeitos de qualquer legislação dependem, em parte, da correlação social e política de forças, a incidência dessa norma acabou por se ver reduzida, na medida em que se firmou uma interpretação restritiva do que seria o momento de início do processo que eventualmente levaria à perda do mandato, quando estava em causa a suspensão dos efeitos das renúncias dos senadores Antônio Carlos Magalhães e José Roberto Arruda, em 2001, suspensão que, afinal, não se deu.

⁵ Embora a Emenda nº 52 tenha sido aprovada em reação à decisão da Justiça Eleitoral de vincular as coligações realizadas nos estados e nos municípios às coligações para as eleições presidenciais, não alterando, portanto, a situação existente antes da decisão judicial, ela acabou por produzir dois efeitos muito importantes, que merecem registro. Primeiro, seu simbolismo como reação do Congresso Nacional a uma interpretação judicial da lei que

Mais importantes ainda foram, provavelmente, as alterações ocorridas no nível infraconstitucional, com a adaptação de toda a legislação eleitoral e partidária à nova ordem constitucional. Foi promulgada, por exemplo, a Lei Complementar nº 64, de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências”. Já a Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), veio estabilizar a legislação eleitoral. Com ela, se deixou de promulgar uma lei especial para cada eleição, ou seja, de dois em dois anos. Desde, então, foram seis pleitos de dimensão nacional realizados sob a mesma Lei.

Registre-se, também, a promulgação da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), destinada a dar suporte legal a que as agremiações partidárias se organizem e ajam de acordo com os princípios constitucionais de 1988, reconhecendo-lhes o caráter de pessoas jurídicas de direito privado e estabelecendo ampla autonomia para a determinação de suas regras de funcionamento interno. Por outro lado, tendo em conta a situação criada pela fragmentação do quadro partidário, que se tornara visível na década de 1990, a Lei favoreceu os partidos mais implantados eleitoralmente, seja no acesso ao rádio e à televisão, seja no acesso a recursos do Fundo Partidário, que, aliás, depois dela se tornou uma importante fonte de recursos do Tesouro Nacional para os partidos políticos. Nessa mesma linha, a Lei dos Partidos tornou extremamente difícil o registro de novas agremiações junto ao Tribunal Superior Eleitoral, de tal forma que, em mais de dez anos, apenas dois novos registros foram feitos.

A importância da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), é de tal ordem que não seria exagero dizer que, sozinha, ela constitui uma reforma política. Além disso, um de seus dispositivos serve de exemplo de como o enquadramento legal da ação eleitoral e partidária evolui em função de iniciativas oriundas de mais de uma fonte. Assim, a Lei estabeleceu uma cláusula de barreira para impedir que partidos com votação inferior a cinco por cento dos votos nas eleições para a Câmara dos Deputados pudessem ter funcionamento parlamentar em qualquer casa legislativa do país; o Supremo Tribunal Federal considerou a norma inconstitucional; com isso, se volta agora a discutir o tema no Congresso Nacional.

invadia a esfera decisória do próprio Congresso (sobre isso, ver meu artigo “Coligações eleitorais: a vontade da Lei contra a vontade do TSE”, publicado em *Cadernos Aslegis*, nº 16, jan/abr 2002). Segundo, a decisão do Tribunal Superior Eleitoral de não aplicar a norma às eleições de 2006 firmou a interpretação (essa, sim, da competência da Justiça Eleitoral) de que a carência de um ano para que a legislação que altera o processo eleitoral produza efeitos (art. 16 da Constituição Federal) se estende às normas resultantes de emenda constitucional. Veremos, adiante, que essa norma também pode vir a servir de exemplo para a situação, já referida, em que uma determinada inovação legal fecha a porta para outras, no caso, para a proibição de coligações eleitorais.

A Lei nº 9.840, de 1999, resultado de forte mobilização popular, introduziu, na Lei das Eleições, o art. 41-A, que reforçou sobremaneira a atuação do Poder Judiciário sobre os resultados eleitorais⁶. É nessa linha de preocupações que se inserem as proposições, como o Projeto de Lei nº 4.633, de 2009, do Poder Executivo, destinadas a criar novas hipóteses de captação ilícita de sufrágio.

Não se pode esquecer, por fim, a promulgação da Lei nº 9.709, de 1998, que regulamentou a execução do disposto no art. 14, I, II e III, da Constituição Federal, ou seja, o recurso ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular. Infelizmente, a regulamentação tem tido pouca repercussão, inclusive no nível municipal, que poderia surgir, a partir da Lei, como uma espécie de laboratório para o desenvolvimento da democracia direta no Brasil.

SITUAÇÃO ATUAL DA REFORMA POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

A Câmara dos Deputados encontra-se em uma situação atípica no que diz respeito à tramitação de proposições respeitantes à reforma política. O normal é que – nessa área, como em quase todas as outras – muitas proposições, com distintas posições, estejam tramitando sobre a mesma matéria. Afinal, com 513 parlamentares exercendo seus mandatos, é natural que as diversas opiniões presentes na sociedade encontrem apoio para se fazerem presentes nas discussões realizadas no interior do Poder Legislativo. Neste momento, no entanto, embora não sejam poucas as proposições em tramitação nessa área, o quadro se encontra algo alterado por um acordo de procedimentos efetivado para facilitar a tramitação da principal proposta de alteração da legislação eleitoral e partidária levada ao Plenário da Câmara dos Deputados nos últimos anos.

Trata-se do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial voltada exclusivamente para a reforma política. O Projeto articulava, em um único e complexo diploma, temas como o voto em listas partidárias preordenadas, a substituição das coligações em eleições proporcionais por federações mais estáveis de partidos, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e disposições sobre pesquisas eleitorais, funcionamento parlamentar e propaganda eleitoral. Com o aval da Comissão Especial, e tratando de um leque tão vasto de assuntos relevantes, o PL se tornou, como não poderia deixar de ser, o centro das atenções no que toca à reforma da legislação eleitoral e partidária.

⁶ Diz o artigo citado: “Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição ...”.

Depois de apresentado à Casa, o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, foi à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde também passou por intenso debate. Em 2007, ultrapassadas todas as instâncias prévias de avaliação, foram criadas as condições políticas para que uma proposição tão complexa fosse a votação em Plenário. Nesse momento, por uma série de razões políticas e regimentais, um amplo acordo de lideranças levou a que se apensasse ao Projeto um grande número de proposições em tramitação na Casa sobre questões análogas, com o propósito de que fossem todas rejeitadas⁷. Logo depois, com a assinatura de um número de deputados suficiente para legitimar regimentalmente a reapresentação, em uma mesma sessão legislativa, de proposta com conteúdo recentemente rejeitado, iniciou-se a tramitação do Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, de teor idêntico ao do antigo PL nº 2.679, de 2003. Trata-se, portanto, de uma proposição que, embora recente, tem uma longa tramitação por trás dela.

O extrato a seguir transcrito da Decisão da Presidência que permitiu a rejeição em bloco de uma série de proposições para que a Câmara dos Deputados concentrasse a atenção no projeto da Comissão Especial (Decisão assinada pelo deputado Arlindo Chinaglia, então presidente da Casa) dá uma dimensão da quantidade de propostas que, em condições normais, tramitam simultaneamente na área de abrangência da reforma política e da variedade de temas que elas cobrem:

“Após exame cuidadoso das proposições acima mencionadas, relaciono aquelas que poderão ser apensadas, porquanto tratam de matéria correlata:

1. **PL 8039/86** (Proibição de Propaganda oficial e coligações);
2. **PL 4567/89** (Transferência do título de eleitor), **e seus apensados:**
 - ✓ **PL 3322/89** (Transferência e encerramento do alistamento), **e seu apensado:**
 - . **PL 4334/89** (Transferência do título e encerramento do alistamento);
 - ✓ **PL 3365/92** (Alistamento, Transferência do título e encerramento do alistamento);
 - ✓ **PL 487/03** (Transferência do título);
3. **PL 5654/90** (Domicílio eleitoral, registro dos candidatos, filiação partidária e propaganda eleitoral), **e seus apensados:**
 - ✓ **PL 1921/89** (Condições de elegibilidade);
 - ✓ **PL 101/91** (Domicílio eleitoral);
 - ✓ **PL 107/91** (Domicílio eleitoral, fidelidade partidária);
 - ✓ **PL 2356/91** (Domicílio eleitoral);
 - ✓ **PL 741/95** (Filiação partidária);
 - ✓ **PL 195/99** (Filiação partidária);

⁷ O ano de apresentação do Projeto de Lei 8.039, de 1986, originário do Senado Federal, o mais antigo dentre os rejeitados, já mostra a quantidade de material e de reflexão acumulados ao longo dos muitos anos de discussão da reforma política.

- ✓ **PL 857/99** (Filiação partidária, domicílio eleitoral);
- ✓ **PL 1580/99** (Propaganda eleitoral - acesso gratuito ao rádio e à TV);
- ✓ **PL 1974/99** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 2610/00** (Filiação partidária, fidelidade e disciplina partidária);
- ✓ **PL 2888/00** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 2999/00** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 1126/03 – a ser desapensado do PL. 4431/89, prejudicado** (Propaganda eleitoral – acesso gratuito ao rádio e à TV);
- ✓ **PL 1579/99** (Domicílio eleitoral e filiação partidária), **e seu apensado, o PL 1180/03** (filiação partidária e domicílio eleitoral);
- ✓ **PL 4592/01** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 5980/01** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 6042/02** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 783/03** (Domicílio eleitoral);
- ✓ **PL 2370/03** (Filiação partidária e domicílio eleitoral);
- ✓ **PL 3710/04** (Domicílio eleitoral);
- ✓ **PL 4648/04** (Filiação partidária);
- ✓ **PL 7434/06** (Domicílio eleitoral e filiação partidária);
- 4. **PL 1562/99** (Coligações, registro de candidatos, propaganda eleitoral e representação proporcional), **e seus apensados:**
 - ✓ **PL 669/99** (Coligações), **e seu apensado:**
 - . **PL 1336/99** (Coligações);
 - ✓ **PL 1575/99** (Coligações, propaganda eleitoral mediante *outdoors*);
 - ✓ **PL 3367/00** (Coligações, registro de candidatos, propaganda eleitoral);
 - ✓ **PL 7048/02** (Coligações, registro de candidatos);
 - ✓ **PL 82/03** (Coligações);
 - ✓ **PL 551/03** (Coligações);
 - ✓ **PL 1067/03** (Coligações);
- 5. **PL 2220/99** (Federação de partidos políticos, funcionamento parlamentar e propaganda eleitoral), **e seus apensados:**
 - ✓ **PL 4909/99** (Funcionamento parlamentar), **e seus apensados:**
 - . **PL 1581/99** (Funcionamento parlamentar);
 - . **PL 1585/99** (Funcionamento parlamentar);
 - ✓ **PL 2944/00** (Funcionamento parlamentar);
 - ✓ **PL 3668/00** (Propaganda eleitoral no rádio e TV);
 - ✓ **PL 878/03** (Funcionamento parlamentar), **e seus apensados:**
 - . **PL 1359/03** (Funcionamento parlamentar);
 - . **PL 1909/03** (Funcionamento parlamentar);
 - ✓ **PL 5790/05** (Propaganda eleitoral no Rádio e TV);
 - ✓ **PL 6892/06** (Funcionamento parlamentar);
 - ✓ **PL 46/07** (Propaganda eleitoral no Rádio e TV);
- 6. **PL 3383/00** (Propaganda eleitoral);
- 7. **PL 3428/00** (Lista partidária), **e seus apensados:**
 - ✓ **PL 3949/00** (Lista partidária);
 - ✓ **PL 992/03** (Lista partidária);

8. **PL 5618/01** (Propaganda eleitoral no rádio e na TV – Linguagem de sinais) **e seus apensados:**

✓ **PL 4679/98** (Linguagem de sinais), **e seus apensados:**

. **PL 1024/99** (Linguagem de sinais);

. **PL 4081/01** (Linguagem de sinais);

. **PL 4149/01** (Linguagem de sinais), **e seu apensado:**

. **PL 6947/06** (Linguagem de sinais);

9. **PL 4593/01** (Fundo partidário e arrecadação de recursos nas campanhas) **e seus apensados:**

✓ **PL 671/99** (Financiamento público de campanha) **e seus apensados:**

. **PL 830/99** (Financiamento público de campanha);

. **PL 1495/99** (Financiamento público de campanha e outros assuntos);

. **PL 1604/99** (Arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas)

. **PL 6826/02** (Arrecadação e aplicação de recursos) **e seus apensados:**

. **PL 933/03** (Arrecadação e aplicação de Recursos);

. **PL 6772/06** (Arrecadação e aplicação de Recursos);

. **PL 1326/03** (Arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas);

. **PL 4635/04** (Arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas);

✓ **PL 1577/99** (Fundo Partidário), **e seu apensado:**

. **PL 2948/00** (Financiamento público de campanha);

✓ **PL 385/03** (Fundo Partidário);

✓ **PL 2019/03** (Fundo Partidário);

✓ **PL 5985/05** (Prestação de contas).

10. **PL 5308/01** (Propaganda eleitoral);

11. **PL 5459/01** (Propaganda eleitoral);

12. **PL 5801/01** (Propaganda eleitoral e outros assuntos);

13. **PL 7293/02** (Pesquisas e testes pré-eleitorais), **e seus apensados:**

✓ **PL 4788/98** (Pesquisas e testes pré-eleitorais), **e seus apensados:**

. **PL 4878/98** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 274/99** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 2522/00** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 3692/00** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 4404/01** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 5304/01** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 5748/01** (Pesquisa eleitoral);

. **PL 1584/99** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

. **PL 3949/04** (Pesquisa eleitoral);

✓ **PL 7294/02** (Pesquisas de opinião pública);

✓ **PL 3956/04** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);

- ✓ **PL 4672/04** (Pesquisas e testes pré-eleitorais), **e seu apensado:**
 - . **PL 4774/05** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);
- ✓ **PL 6938/06** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);
- ✓ **PL 356/07** (Pesquisas e testes pré-eleitorais);
- 14. **PL 4648/04** (Filiação partidária);
- 15. **PL 5975/05** (Propaganda eleitoral), **e seu apensado:**
 - ✓ **PL 6895/06** (Propaganda eleitoral).”

Todos estes projetos foram rejeitados pela Câmara, juntamente com o PL nº 2.679, de 2003, e “substituídos” pelo PL nº 1.210, de 2007. Registre-se, mais uma vez, que a relativa “limpeza de terreno” efetuada para facilitar a tramitação do PL nº 1.210, de 2007, foi muito pouco afetada pela recente remessa, pelo Poder Executivo, de cinco projetos de lei ao Congresso Nacional (acompanhados, ainda, de um projeto de lei complementar e uma proposta de emenda constitucional). É que, em boa medida, os projetos governamentais apenas repetem temas e abordagens já contidas no PL citado. Por outro lado, o conteúdo de muitas das proposições que saíram de tramitação voltaram ao debate nas mais de trezentas emendas apresentadas, em Plenário, ao PL nº 1.210, de 2007, cuja votação, aliás, não se esgotou.

Muitas proposições em tramitação sobre a reforma política encontram-se, de qualquer modo, fora da área que foi desbastada pela incidência do PL nº 1.210, de 2007. No que se segue do texto, se chamará a atenção para as linhas mais visíveis ao longo das quais se está desenvolvendo, neste momento, o processo permanente de avaliação e reavaliação da legislação eleitoral e partidária: a) a linha das matérias que vão do PL nº 2.679, de 2003, aos projetos recentemente encaminhados pelo governo ao Congresso Nacional; b) a linha que se está desenvolvendo ao redor da PEC nº 142, de 1995, que trata de várias inovações que exigiriam mudanças na Constituição Federal; c) a linha que se desenvolve ao redor da recente decisão da Justiça Eleitoral de modificar a interpretação da Constituição Federal para determinar que, daquele momento em diante, mesmo sem nenhuma alteração legal, a mudança de filiação partidária se tornasse fundamento para a perda do mandato de qualquer detentor de mandato eletivo; d) a linha das preocupações com mecanismos de decisão popular direta. Em um último tópico (e), se farão referências breves sobre outras matérias presentes na discussão sobre a reforma das instituições de representação política.

a) do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, da Comissão Especial de Reforma Política, aos Projetos de Lei nº 4.634, 2.636 e 4.637, todos de 2009, todos de iniciativa do presidente da República.

Os referidos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo tratam de questões contidas no Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, que, como foi visto, é um desdobramento do PL nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial destinada a avaliar e propor encaminhamentos para a reforma política. Os projetos de lei do governo destinam-se a

estabelecer o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais (PL 4634), o voto em listas preordenadas de candidaturas nas eleições de deputados e vereadores (PL 4636) e a proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais (PL 4637). Os três objetivos já estavam contidos no projeto da Comissão Especial, embora de forma ligeiramente distinta.

Uma dessas propostas, a que estabelece que as listas de candidaturas apresentadas pelos partidos nas eleições proporcionais sejam fechadas ou preordenadas, chegou a ir a votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, em 27 de julho de 2007, ou seja, na legislatura em curso, não tendo sido aprovada. Sua aprovação resultaria em uma mudança prática que, embora pequena do ponto de vista operacional, teria grande impacto político. Atualmente, o número de parlamentares eleitos por cada partido ou coligação é definido pelo conjunto dos votos obtidos por esse partido ou coligação (sejam esses votos dados diretamente à legenda, sejam eles dados a quaisquer dos candidatos da lista partidária); no entanto, estabelecido o número total de candidatos eleitos pelo partido, a definição daqueles que tomam posse é dada pelo número de votos obtidos individualmente por cada candidato. Se aprovada a lista fechada, o total de candidatos eleitos em cada lista ainda seria definido em função do conjunto de votos por ela obtidos (embora, nesse caso, o voto só pudesse ser dado à lista do partido, não em um dos nomes nela contido); no entanto, a ordem dos que tomariam posse seria conhecida previamente à eleição, pois ela já estaria definida pelos partidos no momento do registro de seus candidatos.

No que toca à redação da lei, a maior dificuldade envolvida na adoção das listas fechadas de candidaturas em eleições proporcionais diz respeito aos critérios de ordenamento das listas. Ao longo da tramitação do PL nº 2.679, de 2003, e de seu substituto, o PL nº 1.210, de 2007, vários critérios foram propostos, todos destinados a garantir aos filiados a partidos políticos o conhecimento prévio de como seriam compostas as listas, de maneira a que eles não se sentissem reféns das preferências das eventuais lideranças partidárias. Quando foi a votação, o PL nº 1.210, de 2007, estipulava dois procedimentos distintos para o ordenamento das listas, de maneira a que cada partido pudesse escolher um deles. A duplicidade se deve ao fato de que os partidos têm organização e dinâmica interna diversas, sendo difícil estabelecer um único procedimento que seja adequado a qualquer um deles.

O PL nº 4.636, do Poder Executivo, é mais sucinto. Determina, apenas, que “a convenção partidária definirá os candidatos integrantes da lista partidária pelo voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”. Embora essa redação – que não detalha os procedimentos para a definição da ordem das candidaturas na lista – seja mais adequada ao mandamento constitucional da autonomia de organização interna das agremiações partidárias, ela tende a causar dificuldades para a tramitação da proposição, na exata medida em

que muitos parlamentares temem o reforço excessivo da posição das pessoas e dos grupos pontualmente em situação privilegiada dentro da agremiação de que fazem parte.

Ao contrário da proposta de listas fechadas, a adoção do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é uma idéia relativamente recente no debate sobre reforma política. Encontra-se no PL nº 2.679, de 2003, já tantas vezes citado, provavelmente a primeira redação consistente dessa proposta. Não é à-toa que o PL nº 4.634, de 2009, do Poder Executivo, repete muitas de suas formulações. É que ainda não há muitas redações alternativas elaboradas sobre a matéria.

O ponto mais importante a destacar é que a existência de algum financiamento público de campanhas eleitorais é muito diferente da consagração do financiamento público exclusivo. No primeiro caso, o Estado busca prover os recursos mínimos para a participação na esfera político-eleitoral de todos os setores socialmente significativos. No Brasil, temos bons exemplos dessa forma de intervenção estatal, seja nos recursos do Tesouro transferidos para os partidos políticos por meio do Fundo Partidário, seja na garantia de acesso de todos os partidos ao rádio e à televisão. O financiamento público exclusivo é diferente: ele não se baseia apenas na garantia de recursos públicos para os participantes dos embates eleitorais; ele corta a possibilidade de que qualquer indivíduo ou grupo privado aporte recursos para as campanhas dos partidos e candidatos de sua preferência.

Duas dificuldades práticas merecem ser destacadas na regulamentação do financiamento público exclusivo de campanhas. Em primeiro lugar, é difícil estabelecer o total de recursos adequado para que todos e cada um dos partidos façam suas campanhas em todos os municípios do país. Em segundo lugar, é preciso decidir se se deixa a critério dos partidos a distribuição dos recursos entre os vários pleitos de que participam⁸ ou se alguns critérios devem ser estabelecidos em lei. O PL nº 1.210, de 2007, estabeleceu critérios tanto para a definição do total de recursos públicos a serem encaminhados para as eleições como para a distribuição dos recursos internamente a cada partido. Já o projeto do governo deixou a definição do total de recursos à Justiça Eleitoral e deixou a distribuição interna dos recursos recebidos ao critério dos próprios partidos.

Por fim, o PL nº 1.210, de 2007, difere do PL nº 4.637, de 2009, do presidente da República, que extingue as coligações partidárias em eleições proporcionais, na medida em que, embora também as extinga, cria, em substituição, as federações de partidos, que não podem ser feitas para eleições pontuais, mas são alianças de dimensão nacional, que devem subsistir por um período relativamente longo.

⁸ Em eleições de âmbito nacional, cada partido apresenta candidatos para pleitos em distintas circunscrições (por exemplo, municípios e estados) e para vários cargos (vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador, governador, presidente ...).

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 52, de 2006, já referida, que, em reação à chamada verticalização imposta pela Justiça Eleitoral, consagrou a ampla autonomia dos partidos para estabelecer o regime de suas coligações, tornou-se objeto de dúvida a constitucionalidade de uma norma infraconstitucional que proíba coligações eleitorais, fato que influenciará a discussão dessa matéria.

b) a PEC nº 142, de 1995, e a reeleição.

Ao longo do ano de 2008, as proposições referentes à reforma política que maior impulso receberam na Câmara dos Deputados foram aquelas reunidas ao redor da PEC nº 142, de 1995. São mais de sessenta propostas de emenda à Constituição, englobadas em um único processo, abrangendo temas variados, como extensão dos mandatos dos senadores, definição de seus suplentes, restrição à posse de parlamentares em cargos de confiança na administração pública, coincidência temporal de todos os mandatos eletivos, voto facultativo, vedação de reeleições consecutivas para cargos eletivos no poder executivo, fixação das datas das posses e outros.

A atenção que o processo atraiu se deve, em boa medida, ao fato de tocar em questão politicamente candente, a da reeleição dos detentores de mandatos eletivos. É que tanto a proibição de qualquer reeleição (ou seja, a volta à situação anterior à Emenda Constitucional nº 16, de 1997) como a permissão de mais de uma reeleição sucessiva tem impacto profundo sobre as alianças político-partidárias a serem estabelecidas até as eleições de 2010.

No entanto, é de se ressaltar que são várias as questões envolvidas nas proposições que tramitam conjuntamente, e que todas elas devem passar para um novo patamar de apreciação, pois já foi aprovado, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, embora com uma alteração, Parecer de autoria do deputado João Paulo Cunha, pela admissibilidade da quase totalidade das proposições, que devem, agora, ser objeto da atenção de comissão especial a ser instalada para avaliá-las quanto ao mérito.

c) da determinação judicial da perda de mandato por desfiliação partidária às proposições legislativas sobre a matéria.

A perda de mandato por desfiliação partidária sempre esteve entre as propostas de reforma política discutidas no Congresso Nacional. Já no processo revisoral de 1994, o relator da revisão constitucional, o então deputado Nelson Jobim, propôs e defendeu emenda à Constituição com esse conteúdo. No entanto, prevalecia a idéia de que se tratava de cerceamento tão grande da autonomia política dos cidadãos que só se poderia estabelecer em sede constitucional, se é que se deveria estabelecer.

Recentemente, contudo, foram expedidas decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal alterando radicalmente, quanto a essa matéria, a interpretação da Constituição Federal que até há pouco professavam, e tornando a desfiliação partidária causa da perda de mandato mesmo na ausência de qualquer dispositivo legal que explicitamente o determine. Trata-se de medida que seria quase indefensável em contexto diferente, mas que foi relativamente bem recebida em função da frequência sem paralelo com que detentores de mandatos eletivos mudaram de partido, no Brasil, nas duas últimas décadas.

O Poder Judiciário reconheceu, no entanto, tratar-se de uma questão complexa, envolvendo princípios jurídicos e políticos contraditórios, que não pode ser, portanto, resolvida por uma norma unívoca, cujo efeito seja a pura e simples perda do mandato toda vez que um mandatário eleito se desfilie de seu partido. Por isso, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentasse o processo de perda de mandato e estabelecesse os critérios para que ela aconteça. Daí surgiu a Resolução nº 22.610, de 2007, pela qual o TSE cumpriu a determinação da Suprema Corte, tomando decisões que, em princípio, deveriam ser tomadas em ambiente mais propício à elaboração de leis.

O Tribunal Superior Eleitoral, tendo reconhecido a possibilidade de que existam motivos políticos concretos que justifiquem o pedido de desfiliação do mandatário eleito, enumerou esses motivos. Entre eles, o TSE incluiu a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal. Surge, em decorrência, a dúvida sobre quem pode decidir a respeito da existência ou não desses fundamentos políticos para a desfiliação partidária legítima. E a resposta não poderia ser outra: a decisão é do próprio Poder Judiciário. Em resumo, o Poder Judiciário decide se um agente *político* tem ou não motivação *política* legítima para tomar a decisão *política* de se desfiliar de seu partido.

Desde que a decisão judicial começou a tomar corpo, proposições legislativas foram apresentadas, na Câmara dos Deputados, destinadas a regulamentar a matéria e, geralmente, mas não sempre, a flexibilizar o rigor da decisão judicial, abrindo “janelas” temporárias para que a desfiliação ocorra sem perda de mandato e/ou reduzindo o prazo de filiação partidária exigido para a candidatura a cargos eletivos (com isso, o mandatário poderia mudar de partido em momento mais próximo da eleição seguinte, sendo menor a perda política decorrente da perda do mandato). Incluem-se nesse campo proposições como o PL nº 1.723, de 2007, do deputado Flávio Dino (arquivado), o PL nº 2.211, do deputado Rogério Lisboa, e o PL nº 4.589, do deputado João Almeida. A eles se soma, agora, o PL nº 4.635, do Poder Executivo.

A proposição que merece maior atenção, nessa área, é o Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2007, do deputado Flávio Dino, pois já recebeu Parecer favorável, com emendas, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 2 de julho de 2008, e encontra-se pronto para entrar na pauta, em Plenário.

d) atuação política popular direta.

Uma abordagem dos temas referentes à reforma política que se encontram sob análise na Câmara dos Deputados não estaria completa sem que se mencionasse a discussão dos mecanismos de participação política direta da população nos processos decisórios estatais. Merece referência o Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, de autoria da deputada Vanessa Grazziotin, que cria o estatuto para o exercício da democracia participativa, e que já recebeu, junto com as proposições que lhe estão apensadas, Parecer pela aprovação, seja quanto à admissibilidade como quanto ao mérito, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Entre os projetos que lhe estão apensados, merece referência especial, por sua vez, o Projeto de Lei nº 4.718, de 2004, da Comissão de Legislação Participativa, cuja origem encontra-se na Sugestão nº 84, de 2004, da Ordem dos Advogados do Brasil. O destaque se deve ao fato de que uma instância criada na Câmara dos Deputados para facilitar a participação popular no processo legislativo – justamente a Comissão de Legislação Participativa – tenha sido a via escolhida por uma instituição do porte da OAB para fazer tramitar um Projeto cujo objetivo é aumentar e fortalecer a participação popular nos processos decisórios coletivos.

A grande novidade da proposição encampada pela Ordem dos Advogados do Brasil reside na consagração da possibilidade de convocação de plebiscito ou referendo por iniciativa direta da população, sem obrigatória aprovação do Congresso Nacional, bastando para isso que a convocação conte com um número predeterminado (e elevado, é claro) de assinaturas de cidadãs e cidadãos proponentes.

e) outras matérias.

É preciso destacar, ainda, a existência de um projeto de consolidação da legislação eleitoral e partidária em andamento na Câmara dos Deputados, o PL nº 2277, de 1999. Em certa medida, tal projeto se situa fora do campo de uma efetiva reforma política, pois sua perspectiva não é reformadora, mas de consolidação da legislação já vigente. Trata-se, de qualquer maneira, de uma iniciativa de grande abrangência e de difícil execução técnica e política, cujo efeito, no entanto, já é significativo, antes mesmo de que se chegue à redação definitiva da proposição, pois obriga a Casa a realizar uma reflexão em profundidade sobre a legislação eleitoral e partidária.

Registre-se, por fim, que, além das já extensamente tratadas no texto deste estudo, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados três outras proposições na área da reforma política. Duas delas, o Projeto de Lei nº 4.633, de 2009, que cria nova hipótese de captação ilícita de sufrágio, e o Projeto de Lei Complementar nº 446, de 2009, que estabelece novos casos de inelegibilidade, com base em decisões judiciais ainda não transitadas em julgado

em última instância⁹, situam-se na linha da crescente preocupação com a moralidade dos pleitos e com a posterior defesa da máquina estatal contra deturpações que possam advir dos processos eleitorais.

Já a Proposta de Emenda à Constituição nº 322, de 2009, que cria cláusula de barreira para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais¹⁰, situa-se em outra linha, mais antiga, de preocupação com a fragmentação do sistema político. Como se sabe, embora a legislação constitucional imediatamente anterior à Constituição de 1988 contivesse previsão de cláusula de barreira, e embora ela tenha sido discutida na Assembléia Constituinte, a ordem jurídico-política que daí resultou não previa norma semelhante. No entanto, seus defensores mantiveram-se ativos e conseguiram introduzir uma cláusula de natureza parecida na Lei dos Partidos Políticos, posteriormente considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A proposta do governo caracteriza-se, de um lado, por retomar a discussão no nível constitucional e, de outro lado, pela exigência de um percentual mínimo de votos – como barreira para a participação nas casas legislativas – mais baixo que os percentuais que vinham predominando em discussões anteriores sobre a matéria.

⁹ A base constitucional da proposição está em norma, já referida, resultante da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, que incluiu a vida pregressa como um dos possíveis fundamentos da inelegibilidade.

¹⁰ A norma constitucional inovadora (art. 17, § 5º) teria a seguinte redação: “Somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles.”