



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL – PEC 77/2003

Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 2003.

Suprime o §5º do art. 14 e dá nova redação ao §1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, aos §§1º e 2º do art. 46 e ao caput do art. 82, para pôr fim à reeleição majoritária, determinar a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, nos níveis federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo.

AUTOR: Deputado Marcelo Castro.

RELATOR: Deputado Vicente Cândido.

VOTO EM SEPARADO

(Dep. Luiza Erundina e Dep. Ivan Valente)

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC) de autoria do Deputado Marcelo Castro, em trâmite nesta Casa desde 2003. O substitutivo adotado pelo Relator sugere alterações na redação dada aos artigos 12, 14,

27, 28, 29, 32, 45, 56, 49, 51, 52, 57, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 94, 95, 101, 102, 104, 111-A, 115, 121, 123, da Constituição Federal, além de criar o art. 17-A e definir cláusulas de transição, conforme síntese abaixo.

A proposta, em síntese:

- a)** Institui a possibilidade de revogação popular de mandatos eletivos;
- b)** Suprime as figuras do Vice-Presidente da República, dos Vice-Governadores e dos Vice-Prefeitos;
- c)** Altera as idades mínimas para eleição de Governadores (reduz de 35 anos para 29 anos);
- d)** Modifica as datas de posse dos eleitos para cargos do Poder Executivo e Legislativo;
- e)** Altera as regras de suplência do cargo de Senador, adota o sistema eleitoral distrital misto nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital e Vereador nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores;
- f)** Adota o sistema eleitoral de lista preordenada nas eleições para Vereador nos Municípios de até duzentos mil eleitores;
- g)** Cria o Fundo Especial de Financiamento da Democracia;
- h)** Institui regras eleitorais transitórias para aplicação nas eleições de 2018; e
- i)** Dispõe sobre a duração dos mandatos dos membros dos Tribunais, fixando em dez anos.

Dois dos pontos acima elencados se destacam por serem estruturais para o funcionamento do sistema eleitoral como um todo: a alteração do art. 45 da Constituição Federal, que substitui o atual sistema proporcional pelo sistema distrital misto proporcional, e a criação do art. 17-A, que dispõe sobre o Fundo Especial de Financiamento da Democracia. Sobre eles nos debruçaremos no voto a seguir.

Registre-se que, na clara tentativa de acelerar o processo de tramitação do substitutivo apresentado pelo Relator, objeto de discussão na Comissão

Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política, o texto ora em análise não teve as análises de admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

É o relatório.

II – VOTO

Antecipamos, desde já, que o presente voto em separado analisa com maior cuidado a parte do texto da proposta de emenda à Constituição que propõe a criação do Fundo Especial de Financiamento da Democracia e os valores destinados à ele, bem como a substituição do atual sistema proporcional de votação pelo sistema distrital misto proporcional, considerados a espinha dorsal da proposta.

II.1. Do Fundo Especial de Financiamento da Democracia

O substitutivo ora em análise propõe a inclusão do art. 17-A no texto da Constituição Federal, instituindo o Fundo Especial de Financiamento da Democracia, cujo objetivo seria o de prover, aos partidos políticos, os recursos necessários ao custeio das campanhas eleitorais para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, além de eventuais campanhas para plebiscitos e referendos.

O texto propõe que o fundo seja constituído por recursos provenientes de quatro fontes diferentes: a) dotações consignadas em lei orçamentária em anos eleitorais, correspondentes a **0,25% (vinte e cinco centésimos por cento)** da receita corrente líquida apurada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei; b) arrecadação oriunda de doações e contribuições que lhe forem destinadas nos termos da

legislação vigente; c) rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades; d) outras fontes ou origens admitidas em lei.

De acordo com a proposta, o art. 17-A, §1º, I, produzirá efeitos somente a partir das eleições de 2020. Nas eleições de 2018, provável pleito eleitoral que sucederá a eventual aprovação desta medida, o texto prevê que o Fundo será constituído por recursos provenientes de dotações consignadas em lei orçamentária, correspondente a **0,5% (cinco décimos por cento)** da receita corrente líquida apurada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior. Portanto, os recursos destinados ao Fundo para o pleito eleitoral de 2018 corresponde ao dobro do valor que será destinado ao Fundo a partir de 2020.

Segundo informações divulgadas pelo Tesouro Nacional, a Receita Corrente Líquida atualmente é de aproximadamente R\$ 718 bilhões. Logo, 0,5% desse valor, previsto já para o pleito eleitoral de 2018, corresponde a aproximadamente **R\$ 3,5 bilhões**. O valor previsto para o Fundo a partir de 2020, 0,25%, corresponde, portanto, a **R\$ 1,8 bilhões**.

Um dos graves problemas do sistema eleitoral brasileiro sempre foi o elevado custo das campanhas e a influência direta do poder econômico no resultado democrático. O sistema eleitoral adotado pelo país desde 1945 (proporcional de listas abertas para preencher as vagas na Câmara dos Deputados, nas assembleias estaduais e mesmo nas câmaras municipais) tem como consequência a disputa dos votos em uma área física muito grande. Se as campanhas eleitorais no estado de São Paulo já impõe ao candidato um extenso deslocamento, quem dirá para os candidatos dos estados do Amazonas ou do Pará.

Ainda que proporcional, o atual sistema resulta na valorização pessoal dos candidatos em detrimento dos programas partidários, agravado pelas distorções ocasionadas pelas coligações partidárias. Contribui para que cada candidato se transforme num partido isolado, de forma que seus maiores adversários, muitas vezes, são seus próprios companheiros/as de chapa. A consequência de uma legislação que não regulamente os limites de gastos

eleitorais ou que defina limites extremamente alargados é a completa falta de controle dos gastos ao ponto de termos, em 2014, a campanha eleitoral mais cara da história da democracia brasileira.

As campanhas eleitorais em 2014 tiveram um custo total de quase R\$ 5 bilhões, dos quais 60% foram gastos por candidatos de apenas três partidos, segundo levantamento feito com base nas prestações finais de contas fornecidas pelas campanhas eleitorais ao Tribunal Superior Eleitoral¹ e divulgados pela imprensa. As candidaturas do PT, PSDB e PMDB totalizaram despesas de R\$ 2,9 bilhões, concentrados, sobretudo, em serviços de publicidade e produção de materiais impressos e dos programas do horário eleitoral.

Sabemos que a Democracia tem um custo, mas no atual contexto de crise econômica, financeira e social, torna-se mais do que necessário colocarmos um fim no abuso do poder econômico no processo eleitoral e reduzirmos drasticamente os custos com campanhas eleitorais, tornando-as mais democráticas, acessíveis, representativas e, principalmente, programáticas.

Os valores propostos pelo Relator são ultrajantes, especialmente se comparados com o orçamento da União para setores estratégicos para a população. O substitutivo propõe 0,05% da Receita Corrente Líquida para as eleições em 2018, o que corresponde como dissemos acima, à R\$ 3,5 bilhões.

Ao mesmo tempo em que se propõe a destinação de R\$ 3,5 bilhões para um novo fundo eleitoral (já que o fundo eleitoral não substitui o fundo partidário), esta Casa tem discutido medida atrás de medida que propõe a redução de direitos para a classe trabalhadora. Reforma da Previdência, Reforma Trabalhista, a PEC 241 (Emenda Constitucional 95/2016) que impôs um teto de gastos para o funcionalismo público, reduzindo investimentos da área da saúde e da educação, assim como a PEC da DRU, que aprovou a

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>

desvinculação das receitas da União até 2023, impactando diretamente nos recursos destinados à Seguridade Social (saúde, assistência e previdência).

Tem sido amplamente noticiado o cancelamento do reajuste de 4,6% do Programa Bolsa Família, que teria um impacto de R\$ 800 milhões nas contas públicas em 2017. O Governo alega não haver espaço no orçamento anual para ampliação da despesa.² O Bolsa Verde, implementado em 2011 pelo governo federal com o objetivo de incentivar o desenvolvimento das famílias de baixa renda que viviam em assentamentos e unidades de conservação, também está ameaçado de corte³, apesar de significar R\$ 72,3 milhões no orçamento de 2017.

A desproporcionalidade do valor de 0,05% da Receita Corrente Líquida (R\$ 3,5 bilhão) fica ainda mais evidente se comparada com a destinação de recursos para:

Saúde

- R\$ 2,7 bilhões para custear o programa farmácia popular;
- R\$ 1,5 bilhão para custear a assistência à saúde de povos indígenas;

Educação

- R\$ 940,1 milhões para custear a educação infantil;

Assistência Social

- R\$ 382,2 milhões para custear a assistência à criança e ao adolescente;

Cultura

- Para 2017, todo o orçamento do Ministério da Cultura é de R\$ 2,7 bilhões;

² <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1897549-temer-suspende-aumento-do-bolsa-familia-por-falta-de-dinheiro.shtml>

³ <http://conexaoplaneta.com.br/blog/o-bolsa-verde-nao-pode-acabar/>

Meio Ambiente

- Para 2017, todo o orçamento do Ministério do Meio Ambiente é de R\$ 3,9 bilhões;

Esporte

- Para 2017, todo o orçamento do Ministério do Esporte é de R\$ 1,4 bilhão.

Outro ponto que merece destaque é a reinserção das doações empresarias de campanha no sistema, inobstante a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 17 de setembro de 2015. Isso porque o projeto prevê no art. 17-A, §1º, II, que o Fundo poderá arrecadar doações oriundas de contribuições, nos termos da legislação vigente, sem restringir que pessoas jurídicas possam realizar contribuições para o Fundo.

Vale resgatar o que disse o Relator do voto vencedor, Ministro Luiz Fux, durante o julgamento em 2015, “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”. O relator apontou que, no modelo então vigente, cerca de 20 mil pessoas jurídicas – menos de 0,5% do total de empresas brasileiras – financiavam campanhas políticas. Ainda segundo ele, excluir o financiamento por pessoas jurídicas “não ensejará consequências sistêmicas sobre a arrecadação de recursos, seja porque mantém o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, seja porque persistiria o financiamento por pessoas naturais”.

Como nas campanhas anteriores, em 2014 as grandes empresas foram as maiores financiadoras da disputa eleitoral. As dez maiores doadoras abasteceram as candidaturas com R\$ 1 bilhão, ou seja, financiando um quinto do total de gastos feitos nas eleições. Por óbvio, temos que reconhecer as

diferenças entre doações diretas de campanha e a doação indireta via Fundo Eleitoral, mas as consequências práticas em ambos os casos são as mesmas. Além de favorecer a ingerência do poder econômico no processo democrático, aumentando a desigualdade entre os candidatos, favorece a prática da corrupção passiva e fortalece as relações promíscuas entre as empresas e a Administração Pública, que atenta contra o interesse público.

Em 2014 a empresa JBS, dona do frigorífico Friboi, tornou-se a maior financiadora da campanha eleitoral, com um investimento de R\$ 391 milhões. O grupo Odebrecht, com R\$ 111 milhões, veio logo na sequência. Não por acaso, ambas as empresas protagonizaram um dos maiores escândalos de corrupção do país, envolvendo diretamente o atual Sr. Presidente da República, Michel Temer, e governos anteriores.

II.2. Do Sistema Distrital Misto Proporcional

Se comparado ao sistema proporcional, o sistema majoritário - e nesse caso destacamos o sistema distrital sugerido pelo Relator no substitutivo ora analisado - traz inúmeras desvantagens para diversos aspectos da democracia, prejudicando o desenvolvimento de uma representação mais justa e equânime. Destacamos aqui os principais problemas: a distorção da representação política e partidária, a possibilidade de manipulação dos resultados, o incentivo ao personalismo, o enfraquecimento dos partidos e o impedimento para uma maior representação de minorias políticas.

O primeiro problema a se destacar é que o sistema distrital distorce a representação. É possível que quase metade de um distrito, região, estado, e até mesmo do país fique sem representação no Parlamento. No Reino Unido, matriz do sistema majoritário, o Partido Liberal já ocupou apenas 8% das cadeiras em eleição que obteve 23% dos votos.

O Brasil, que possui dimensões continentais e concentrações populacionais variadas, possui ainda mais possibilidade de ter essa distorção agravada no momento da separação em distritos eleitorais. Por não trazer as

regras para a delimitação dos distritos, a proposta do relator não prevê respostas para questionamentos importantes: Qual seria a quantidade de distritos em todo o território nacional? Seria respeitada a proporcionalidade da população? A delimitação será mudada a cada eleição a fim de refletir as mudanças demográficas?

Há, por exemplo, a possibilidade de o território nacional ser dividido em distritos com igual população, como é feito em diversos países que adotam o sistema distrital. Nesse caso, se adotado o sistema misto proposto no substitutivo, o Brasil teria 256 distritos com cerca de 557 mil eleitores em cada um. Assim, fazendo um cálculo superficial de 1 distrito para 1 cadeira na Câmara dos Deputados, todos os estados teriam sua representação diminuída, exceto São Paulo, que aumentaria o número de representantes, distorcendo ainda mais a representação. Aliás, um distrito com 557 mil eleitores promoveria a aproximação dos representantes e representados como defendem os adeptos desse sistema? Dificilmente.

Além das dificuldades operacionais e técnicas, o sistema causa outro problema: a possibilidade de manipulação do desenho dos distritos. Essa manipulação é tão frequente que ficou conhecida com *gerrymandering* – referência a Elbridge Gerry, ex-governador de Massachusetts e ex-vice-presidente dos EUA, que redesenhou a área territorial para favorecer candidatos de seu partido. É evidente que colocar essa função sob a responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral diminui a chance de manipulação política, mas coloca outras questões tão ou mais complexas, como o uso do *gerrymandering* afirmativo.

O *gerrymandering* racial ou afirmativo é a delimitação de alguns distritos eleitorais levando em consideração a composição racial da população. Objetiva garantir a pluralidade da representação ao permitir que negros, indígenas e outras minorias regionais tenham melhor chance de eleger seus representantes. Quem teria a competência para definir se haverá ou não essa política afirmativa e como ela se daria? O Poder Judiciário?

Como terceiro problema, apontamos o voto distrital como um incentivador do personalismo. Se o sistema atual é acusado de promover a

personalização das disputas eleitorais, o distrital é capaz de aprofundar exponencialmente esse efeito. Como os pleitos são baseados na territorialidade, neste sistema há a predominância da discussão de problemas da região, o político se concentra na solução das questões concretas da sua “paróquia”, relegando ao segundo plano as questões legislativas nacionais.

A desvalorização do debate dos projetos de nação, das pautas ideológicas e das políticas públicas se intensifica, e os princípios da política representativa tendem a se perder, enfraquecendo também o papel dos partidos políticos nesse processo. Como o voto é no indivíduo, os candidatos não dependem tanto da legenda para se eleger, tornando a filiação quase irrelevante. Gerando outro problema para a política representativa, que é o enfraquecimento e a distorção do papel dos partidos políticos, componentes essenciais para a consolidação e o fortalecimento da democracia.

Consequentemente, a individualização dos candidatos nesse sistema favorece àqueles com maior influência política e/ou econômica em detrimento de grupos políticos minoritários e sem acesso aos espaços tradicionais de poder. O que nos traz ao nosso quinto problema: a dificuldade de uma representação mais plural, democrática e que contemple as minorias políticas.

Difícilmente candidatos com pautas nacionais, como questões de gênero e direitos humanos, conseguiriam assento no parlamento. Aqueles que hoje já estão sub-representados com o sistema de lista, encontrariam obstáculos ainda maiores no sistema majoritário. Mulheres, grupos LGBTI, minorias religiosas, étnicas estariam dificilmente conseguiriam se eleger dentro de apenas um distrito.

Apesar do parecer do relator adotar um sistema misto, consideramos que os prejuízos não ocorrem apenas na metade das cadeiras, mas sim, distorcem o sistema eleitoral como um todo. Além dos problemas expostos, ressaltamos que essa proposta de Reforma Política não considerou as colaborações dos movimentos sociais e das entidades organizadas que possuem acúmulo e posicionamentos construídos ao longo de anos de debates no tema.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, votamos e conclamamos os pares para que votem pela REJEIÇÃO do substitutivo trazido pelo Relator.

Sala da Comissão, 09 de agosto de 2017.

Deputada LUIZA ERUNDINA
PSOL/SP

Deputado IVAN VALENTE
PSOL/SP