

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

*PROJETO DE LEI N.º 5268, DE 2001
(apenso PL n.º 2.679, de 2003)*

Altera o art. 359, da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do caput do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, caput e § 1º, e o art. 21, caput e parágrafo único, da Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o caput do art. 46, o § 3º do art. 47, o caput do art. 58 da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 9096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, à alínea g ao inciso III, do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 88 e o art. 98-A à Lei nº 9504, de 1997, e revoga o inciso XV do art. 22, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei nº 9504, de 1997.

AUTOR: Comissão Especial Destinada ao Estudo das Reformas Políticas

RELATOR: DEPUTADO RUBENS OTONI

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO VICENTE ARRUDA

Há no Brasil, não só nos círculos políticos como também na imprensa, cuja influência se irradiia para todos os segmentos sociais, uma crença generalizada de que a reforma política constitui a panacéia, o remédio miraculoso, o toque mágico para eliminar a corrupção, o abuso do poder econômico, a má gestão dos recursos públicos, em suma a chave para o crescimento econômico, a superação das desigualdades regionais e sociais, o fortalecimento do estado de direito e a realização do ideal democrático de liberdade, igualdade e fraternidade.

Tal crença, porém, não encontra apoio na realidade e advém de uma visão desorcida do poder da lei em operar mudanças mágicas nas instituições e na organização política, social e econômica do país, sem levar em conta as variáveis que condicionam o avanço rumo ao aperfeiçoamento democrático: a educação, a distribuição de renda, o desenvolvimento científico e tecnológico, a infra-estrutura rural e urbana, enfim todos os fatores que interagem num país complexo como o Brasil.

É esta percepção parcial, casuística, do problema nacional, que toma a parte pelo todo, a responsável pela fúria legisferante que domina o Congresso Nacional e que nos leva ao exagero de regular até a profissão de manicure, mutilando, inclusive, a Constituição Federal de 1988.

Todos se acham no direito de despedaçar a Constituição para ter seus quinze minutos de glória, e a pobre Constituição Cidadã dos sonhos de Ulisses Guimarães se tornou, infelizmente, a Constituição Cortesã, pois exposta aos apetites e à sanha dos catadores da notoriedade a qualquer preço.

A reforma política proposta pela Comissão Especial, que aprovou o relatório do Deputado Ronaldo Caiado é mais um elemento desagregador do sistema eleitoral estabelecido pela Constituição Federal, que se funda no sufrágio direto do eleitor em um dos nomes da lista organizada pelos partidos, nas eleições legislativas. Ademais, ela sofre da mesma inadequação, de que falei antes, à realidade política brasileira, que vive num sistema de governo presidencialista, enquanto a reforma proposta tem caráter claramente parlamentarista, como se verá a seguir.

A Comissão especial da Reforma Política aprovou dois projetos de Lei. O primeiro dispõe sobre pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o funcionamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965(Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995(Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997(Lei das Eleições).

O segundo altera os artigos 9º e 47 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 e acrescenta o art.9º-A à mesma lei, dispondo sobre prazos de filiação partidária e de domicílio eleitoral.

Não há dúvida de que os projetos são coerentes. Seus conteúdos bem articulados, e representam um conjunto de normas que se integram dentro de um sistema lógico, constituindo uma alteração substancial na legislação eleitoral vigente, pois passaríamos, nas eleições proporcionais, do voto direto, pessoal, facultado ao eleitor optar pelo de legenda, para o voto exclusivo de legenda, com o objetivo de fortalecer os partidos, que seriam ainda beneficiados com instrumentos legais restringindo a migração partidária. Ademais eles instituem o financiamento público da campanha eleitoral, cujo objetivo declarado é reduzir o abuso do poder econômico e a fraude eleitoral.

Para começar, a reforma se circunscreve às eleições proporcionais, ou seja para as eleições do Poder Legislativo, não para dar ao Parlamento, às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais maior autonomia, mas, ao contrário, para restringir-lhes a liberdade de ação. Vejamos como se processa esta asfixia.

Examinemos a famosa lista preordenada, ou lista fechada, cujo objetivo ostensivo seria reduzir a luta interna entre os candidatos do mesmo partido. Segundo a lógica da reforma, no sistema atual há uma briga ,uma verdadeira guerra fratricida e autofágica entre candidatos do mesmo partido, disputando o mesmo voto. Acontece que a lista fechada não elimina esta luta. Ela apenas muda de plano.

Ao invés de realizar-se perante o eleitorado, no curso da campanha, ela se opera internamente, dentro do partido, antes da campanha, na disputa feroz dos votos dos delegados que elegerão, nas convenções os candidatos, que comporão a lista.

E dentro de um universo menor de eleitores, a luta será mais acirrada, dando ampla oportunidade para o uso e abuso do poder econômico, pois os eventuais candidatos sabem de antemão que sua eleição estará ganha, ou perdida, de acordo com sua colocação na lista preordenada. E a consequência disto é que o financiamento público de campanha será uma sangria inútil dos recursos escassos da União. A lista fechada não só abrirá as comportas da corrupção pré-eleitoral, como também fortalecerá o poder dos chefes partidários que terão amplo campo de manobra para articular e manipular a composição dos delegados às convenções.

Por outro lado, a lista fechada tende a impedir o desenvolvimento de vínculos estreitos entre os eleitores e seus representantes, limitando o controle do eleitor sobre o parlamentar, pois, sendo a lista cega, muitas vezes ele não conhece seus representante, não sabe como vota e não sabe se são capazes ou não. Por isto mesmo, os parlamentares têm pouco incentivo para manter relações estreitas com o eleitor afim de satisfazer suas reivindicações. Ao contrário, dedicam-se a agradar os líderes partidários nacionais ou regionais, com o propósito de obter posto privilegiado nas listas das próximas eleições.

Seria de esperar-se que o sistema de listas fechadas instituídas nos países latino-americanos(são 11: Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Uruguai) houvessem promovido o desenvolvimento de partidos fortes. Entretanto, isto não ocorreu, se, pelo termo forte quisermos afirmar que os partidos contam com a lealdade e o respeito da cidadania e que representam conjuntos claros de princípios e orientações programáticas. Naqueles países, os partidos só são fortes no sentido de que os parlamentares tendem a seguir as ordens de seus respectivos dirigentes, o que contribuiu para uma separação cada vez mais intensa entre a cidadania e os partidos políticos, provocando o desgaste de sua legitimidade.

Outro aspecto preocupante é a adoção do uso exclusivo do voto de legenda para as eleições proporcionais, que, a meu ver e salvo melhor juízo, não poderá ser adotado por lei ordinária e sim por Emenda da Constituição. E o que se depreende do art. 14 da Carta Magna, segundo o qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Ora o voto de legenda não é um voto direto no candidato. É um voto no partido, que escolhe antes, internamente, sem interferência do eleitor, o candidato. É, por conseguinte um voto indireto. O eleitor não passa mais a escolher o seu representante. Quem o fará será o partido. Esta intermediação partidária seria legítima se a Constituição a houvesse instituído e mais legítima ainda, no sistema

parlamentarista, em que o eleitor, ao votar no partido sabe de antemão qual o programa de governo que o partido executará, se vencer as eleições.

Mas, no regime presidencialista, não há governo partidário, o programa de governo é da competência exclusiva do Presidente da República, que, no exercício de seu mandato, não está sujeito à disciplina e à orientação programática do partido. Por isto, nesse regime o voto de legenda exclusivo não tem sentido.

No mundo real, o voto de legenda não contribuirá para fortalecer os partidos porque o eleitor sabe que não será o partido que irá governar. Será o Presidente, o Governador, o Prefeito. E o que vai acontecer, na prática, é o crescimento do PT, o único partido que tem militância para sair às ruas e fazer proselitismo. Os demais partidos se acomodarão, pois os candidatos que conquistaram uma posição no topo da lista que lhes assegure a eleição, não participarão ativamente da refrega eleitoral. Serão observadores privilegiados E os situados no fim da lista não terão estímulo para lutar.

Por outro lado, a duplicação do prazo de filiação partidária para dois anos viola o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Ora, o projeto de lei da reforma política trata desigualmente os cidadãos, obrigando uns a um prazo de filiação de um ano e outros, de dois anos, conforme tenham ou não se filiado antes a um partido. É, por acaso, ilegal alguém retirar-se de um partido, que não mais atende à sua ideologia política? Deve ser punido por isto? E claro que não. A lei não pode impedir a livre manifestação do pensamento, seja ele político, social ou econômico. É um direito individual, garantido pela Constituição. O cidadão deve ser livre para escolher o partido a que pretende filiar-se, ou dele desfiliar-se. O prazo de filiação partidária há que ser igual para todos. Aliás, a migração partidária no sistema presidencialista é sempre uma questão de sobrevivência política.

Todos sabem que a meta de todo parlamentar e a reeleição. O objetivo da reeleição é que motiva todas as ações do ente político: as suas políticas públicas, os recursos que aporta para os municípios e o Estado, os seus projetos, os seus discursos, a sua postura pública, tudo visa a receber do eleitor o reconhecimento de seu trabalho e o seu voto nas próximas eleições.

Dai porque, no regime presidencialista, é inevitável a migração partidária, pois o Presidente detém em suas mãos a totalidade dos recursos públicos. Dele depende a liberação das verbas orçamentárias e ele só as liberará se o parlamentar votar de acordo com sua orientação. E o equívoco do projeto de reforma é tanto maior porquanto só tenta proibir a migração partidária individual.

Não impede a migração do partido inteiro, como acontece e acontecerá enquanto estiver em vigor o presidencialismo de coalizão, em que o Presidente coopta partidos inteiros para formar uma base política que lhe assegure o controle do Parlamento.

Todo estudioso de ciência política sabe que, no regime presidencialista, não há partido forte. Só no parlamentarismo. Esta reforma seria perfeitamente palatável e representaria um grande avanço democrático, fortalecendo os partidos, reduzindo a corrupção e aperfeiçoando a gestão da coisa pública se nela se inserisse a implantação do parlamentarismo no país.

Como está, não passa de um artifício um engodo uma muleta para propiciar a reeleição dos atuais deputados federais e estaduais, já que na primeira eleição que se realizar, após sua aprovação, a lista fechada será organizada de acordo com o número de votos que o deputado obteve na eleição anterior.

Finalizo, pedindo desculpas pela crueza da análise. Bem sei que grande parcela de nosso partido o PSDB, é favorável à reforma política. E o sou também, mas estou consciente de que, enquanto viger entre nós o presidencialismo, qualquer reforma no sistema eleitoral só contribuirá para o enfraquecimento do Poder Legislativo, pois ela, a pretexto de fortalecer os partidos, na verdade anula a liberdade de ação do parlamentar, sujeitando-o aos ditames da máquina partidária a serviço do poderoso do dia.

Diante do exposto, voto pela inconstitucionalidade do projeto, por ofender o princípio da isonomia constitucional ao fixar prazos desiguais para a filiação partidária e o voto direto no candidato, nas eleições proporcionais, como estabelece o art. 14 da CF, e, no mérito, pela sua rejeição, porque as listas fechadas preordenadas enfraquece o vínculo entre o eleitor e seus representantes, sujeitando este ao jugo do líder partidário.

Este é o voto.

Sala das Sessões, 24 de novembro de 2004

Deputado Vicente Arruda

