

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI N.º 5.268, DE 2001**

(Apenso PL n.º 2.679/2003)

"Altera o art. 359, da Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 9096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei n.º 9504, de 1997"

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAES LANDIM**

Em que pese os louváveis esforços do eminente Deputado Rubens Otoni, cujo brilhante substitutivo merece incontroversos aplausos, no ingente esforço de conciliar as opiniões conflitantes que sempre se manifestam nesta e na outra Casa do Congresso, quando se cogita de reformas políticas, sou

levado a manifestar-me contra a proposta de nosso ilustre colega, pelas razões abaixo, com que fundamento minhas convicções a respeito dessa matéria.

### **REFORMA POLÍTICA OU REFORMA ELEITORAL?**

Têm sido historicamente frustrantes, em grande parte inócuas e quase sempre ineficientes, as tentativas de se promover reformas profundas de caráter institucional em nosso país. No que respeita às de natureza política, o problema se agrava pelo vexo histórico de serem o resultado de insatisfações que dificilmente transcendem o âmbito restrito do Congresso Nacional. E assim continuará, enquanto nos cingirmos aos nossos próprios desafios e dificuldades, aferrando-nos à crença de que pequenos ajustes ocasionais na legislação eleitoral têm o dom de legitimar nosso esforço pela modernização do sistema político.

O livro de ensaios que acaba de lançar, com o título de *Reformas e Governabilidade*, esse eminente homem público que é o senador e ex-vice Presidente Marco Maciel, inicia com o texto que tem o sugestivo e significativo título de “As necessárias reformas políticas”. Mais ilustrativa, porém, é a epígrafe usada por S. Exa., a título de introdução de suas considerações: “Alterações ou mudanças num ou noutro componente do sistema político, como tem sido tradição brasileira, não chegam a constituir uma reforma. Por isso, corremos o risco daquilo que depreciativamente, porém com certa dose de razão, o historiador José Honório Rodrigues chamou de *reforminhas de conveniência*”.

Não vai nessa observação, Sr. Presidente, qualquer laivo de despreço aos esforços desta Casa na materialização de uma consistente e coerente reforma política. A crítica vale, inclusive, para algumas iniciativas, inclusive oriundas de outros Poderes, como foi o caso da proposta de reforma da legislação eleitoral, formulada pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, então sob a presidência do nobre ministro Carlos Veloso. Como no caso atual, tratou-se de inestimável esforço que teve início em março de 1995, com a convocação de juristas, advogados, magistrados, cientistas políticos e especialistas de várias áreas, reunidos em cinco subcomissões temáticas, dedicadas a estudar e propor soluções para a reformulação do Código Eleitoral e respectiva Lei Complementar, e

modernizar a legislação relativa a Campanhas Político-Eleitorais, Partidos Políticos, Sistema Eleitoral e Informática. Durante mais de um ano, todos se debruçaram sobre essas questões, de que resultaram proposições submetidas não só ao Congresso Nacional, mas também ao Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República e ao Poder Judiciário, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal sem que tenham produzido qualquer resultado expressivo.

Em 21 de junho daquele mesmo ano, com a aprovação do Requerimento nº 518, foi instalada no Senado Federal a Comissão Temporária encarregada de estudar a reforma político partidária, sob a presidência do saudoso ex-presidente daquela Casa, o senador Humberto Lucena, tendo como Vice-Presidente o então senador e hoje nosso colega deputado José Roberto Arruda e como relator o senador Sérgio Machado. Há quase dez anos, portanto, o tema da reforma política foi não só incluído na agenda de nossas preocupações, como também passou a constituir item importante e permanente da pauta parlamentar, tanto na Câmara quanto no Senado Federal. Nos esforços agora empreendidos, não é possível esquecer a contribuição que, em diferentes oportunidades, deram às propostas ora sob apreciação, nossos eminentes colegas os nobres deputados Olavo Calheiros e João Almeida, presidente e relator da Comissão Especial destinada ao estudo das Reformas Políticas de que resultou o Projeto de Lei nº 5.268, de 2001, apensado ao de nº 2.679, de 2003, oriundo da Comissão Especial presidida pelo nobre deputado Alexandre Cardoso, tendo relator o ilustre representante de Goiás, deputado Ronaldo Caiado.

De todos os esforços anteriores, que remontam à promulgação da Constituição de 1988, resultaram efetivas, até hoje, alterações e adaptações do Código Eleitoral de 1965, ainda em vigor, a Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de inelegibilidades) e duas leis ordinárias: 9.096, de 1995 (Lei dos partidos políticos) que institucionalizou o Fundo Partidário, e 9.504, de 1997 que ainda hoje rege as eleições no país.

A reforma política a que constantemente se alude, que tantos tão reiteradamente reclamam como inadiável e que tão freqüentemente se anuncia, na verdade se resume a essas três leis e à emenda constitucional da

reeleição. O que pretendemos com os projetos ora em exame nesta douta Comissão? A nada mais, Sr. Presidente, que alterar dispositivos dessas mesmas leis. Quem examinar no futuro esse passo que se pretende dar, modificando a redação de 8 artigos do Código Eleitoral, 13 da Lei dos Partidos e 31 da Lei de Eleições, muito provavelmente não deixará de registrar que, na verdade, nos cingimos a mais uma das muitas *reforminhas de conveniência* a que, com tanta ironia, se referiu esse grande brasileiro que foi o historiador José Honório Rodrigues. E o que é pior, *de nossa própria e exclusiva conveniência*, como se lê no art. 5º do substitutivo: “Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual e distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos às eleições de 2006, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao mesmo cargo, é assegurada a ocupação dos primeiros lugares da lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido ou federação”.

### **MUDAR, PARA QUE TUDO FIQUE COMO ESTÁ**

Tenho profundas e fundadas razões para duvidar que seja esta a reforma que muitos esperam e pela qual anseia a Nação. Há pouco se discutia a conveniência de adotarmos o impropriamente chamado sistema distrital misto, vigente originariamente na antiga República Federal da Alemanha e adaptado para atender às conveniências da reunificação do país. Nessa modalidade residiam as esperanças e expectativas de muitos, como se o aprimoramento da democracia dependesse deste ou daquela modalidade de um dos dois sistemas eleitorais conhecidos no mundo – o majoritário e o proporcional, em qualquer de suas várias modalidades. Hoje, a preferência do dia, parece ser o da adoção de listas fechadas e bloqueadas. Resumindo, o substitutivo adota pouquíssimas inovações e muitas adaptações. A principal delas propõe trocar o sistema proporcional na modalidade de listas abertas, segundo o qual o *eleitor tem a faculdade de escolher o candidato ou o partido de sua escolha*, pelo mesmo sistema proporcional, na modalidade de listas fechadas e bloqueadas, em que se *nega ao eleitor a prerrogativa de escolher o candidato de sua preferência*, obrigando-o a optar por um dos partidos concorrentes. Aprovado o substitutivo, estaremos simplesmente retirando do eleitor uma antiga e

quase imemorial conquista. Estaremos reduzindo suas opções. Estaremos, em última análise cassando um direito de que desfrutaram os eleitores brasileiros, desde que a primeira eleição realizada depois da Independência, há 182 anos!

A segunda inovação consiste em substituir o sistema atualmente em vigor, de financiamento misto das campanhas eleitorais, com recursos do fundo partidário e de contribuições privadas, pelo sistema oposto de financiamento exclusivamente público. Isto implicaria um dispêndio adicional para os cofres públicos de R\$ 838.750.983,00 (oitocentos e trinta e oito milhões, setecentos e cinquenta mil novecentos e oitenta e três reais) por eleição, tomando-se por base a importância de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor, sobre o total de 119.821.569 inscritos no cadastro eleitoral. Tendo em vista que no período de cada legislatura são realizadas alternadamente pleitos nacionais e municipais, a importância a ser despendida ascenderia a R\$ 1.677.501.966,00 (um bilhão, seiscentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e um mil e novecentos e sessenta e seis reais). A ela devem ser acrescidos os valores do Fundo partidário que, em face do mesmo número de eleitores, sem considerar o seu crescimento vegetativo, importa em dobrar esse valor em quatro anos. A manutenção dos partidos e o custeio de suas campanhas custariam aos brasileiros, em cada legislatura, R\$3.355.003.932,00 (três bilhões, trezentos e cinquenta e cinco milhões, três mil e novecentos e trinta e dois reais). Se esse gasto garantisse o aprimoramento do sistema político e do regime democrático em nosso país, talvez pudesse até ser considerado justificável e aceitável por parte dos contribuintes brasileiros. No entanto, é lícito, pelo menos, duvidar que, num país com as carências do nosso, e com a carga fiscal que o Congresso vem impondo a todos os cidadãos, despesa de tal monta possa um dia vier a ser considerada legítima e justificável pela maioria dos eleitores, se consultados a respeito. Por outro lado, a experiência universal tem demonstrado que a corrupção eleitoral existe, sem dúvida, em muitos países que adotam o financiamento privado, mas prevalece em virtualmente todos os que adotam o modelo aqui proposto. Personalidades como o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González, o ex-chanceler alemão Helmut Kohl, o ex-primeiro-ministro grego Papandreu, e inúmeros dos mais conhecidos homens públicos italianos, entre os quais o ex-primeiro ministro italiano e líder do Partido Socialista Bettino Craxi, cuja

honradez pessoal nunca tinha posta em questão, terminaram envolvidos em escândalos de financiamento eleitoral de seus respectivos partidos, a despeito do financiamento público eleitoral de que dispunham as respectivas legendas. A razão é que, qualquer que fosse o montante a elas adjudicada, sempre terminaria sendo considerado insuficiente.

Sem pretender com isso aprofundar esse debate, pois este voto em separado não é mais que uma manifestação de caráter pessoal, eu tomaria a liberdade de sugerir, a quem se interesse pelo tema, uma consulta a um livro útil e esclarecedor: *Filesa. Las tramas del dinero negro en la política*, de dois autores que se tornaram especialistas na matéria, os espanhóis Juan Luís Galiacho e Carlos Berbell. Nele se pode ver como uma idéia generosa e aparentemente saneadora, se transformou numa trama que destruiu a carreira de algumas das mais reputadas figuras da política contemporânea no mundo ocidental.

Uma das razões invocadas como justificativa para a adoção do financiamento exclusivamente público das campanhas, tanto aqui, quanto em outros países, tem sido a necessidade de baratear o custo das campanhas. Peço vênia, para lembrar que, nesta hipótese, toma-se o todo pela parte. As campanhas são caras, por motivos de todos conhecidos. O primeiro é serem excessivamente longas, tanto o período das campanhas eleitorais, quanto a duração e a extensão dos impropriamente chamados programas gratuitos no rádio e na televisão. As campanhas vão do registro das candidaturas, em meados de junho, até a antevéspera do 1º turno, no primeiro domingo de outubro, o que significa cerca de 90 a 95 dias, e os programas no rádio e na televisão duram 45 dias. A produção destes últimos constitui o item mais gravoso de qualquer campanha eleitoral, como demonstram as prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral, tanto nas eleições gerais, quanto nas municipais. Essa faculdade do uso da televisão, gratuito para os partidos e candidatos e oneroso para o Estado, não dura mais do que uma ou duas semanas, nos países europeus que a adotam. Em nenhum deles chega a 30 dias.

Por fim, é preciso deixar constância de que a adoção do sistema proporcional de listas fechadas e bloqueadas e o financiamento

exclusivamente público das campanhas eleitorais, não têm, por si sós, a virtude nem o condão de dotar de “solidez e coerência”, qualquer sistema partidário, como pretende o substitutivo, em sua justificativa. Por isso, aqui cabe outro questionamento fundamental. As mudanças operadas nos sistemas eleitorais têm por fim melhorar uma das duas funções que devem ser cumpridas pelo instituto jurídico da representação política: privilegiar o pluralismo e conseqüentemente a diversidade aumentando a competitividade do sistema, ou aprimorar os mecanismos que aumentem a governabilidade. Qual dessas funções pretendem os projetos em exame e o substitutivo em discussão aperfeiçoar? Os sistemas políticos são, simultaneamente, variáveis condicionadas pelos subsistemas que o integram (eleitoral, partidário e de governo) e condicionantes deles. A mudança de uma para outra modalidade do sistema eleitoral proporcional afeta qual dessas funções? E de que maneira influencia o sistema partidário? Torna-o mais ou menos fragmentado? São perguntas que justificam a adoção das diversas alternativas que podem configurar os diferentes sistemas políticos. Os projetos originais que estamos discutindo, e o substitutivo, a meu ver, não têm um objetivo claro a cumprir, o que me induz a supor que se trata apenas do desejo de mudar, exatamente para que tudo fique como está.

### **MUDANÇAS ALEATÓRIAS**

Grande parte das demais mudanças são meramente complementares e não constituem questões essenciais desta já limitada proposta de reforma eleitoral. Diminuir a cláusula de barreira de 5% para 2%, e de 9 para 5 Estados, não vai provocar conseqüências visíveis nem sensíveis no modelo em vigor. Afinal é indispensável lembrar tratar-se de proposta que, desde a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que a previu, vem sendo ora adiada, ora postergada, ora ignorada. Logo, sua manutenção ou supressão, não deve alterar nem o modelo político, nem os mecanismos da representação, tal como vêm, há muito, sendo praticados no país. A instituição das impropriamente “federações” partidárias para fins eleitorais, que nada mais são que coligações, é também aspecto marginal das propostas. Interessa a alguns poucos e não a todos os partidos. Deixamos de abordar aqui as “modificações pontuais” a que se refere o parecer do

nobre relator e ilustre colega deputado Rubens Otoni, por se tratar de matéria como esclarece S. Exa., oriundas de outras proposições em tramitação.

Por todas essas razões, aqui aumariamente expostas, manifesto-me, pelo presente voto em separado, contrariamente à aprovação do Substitutivo, ressaltando mais uma vez, a consideração que merece o elogiável trabalho do eminente relator.

Sala da Comissão, em            de dezembro de 2004.

Deputado **PAES LANDIM**