

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2009
(do Sr. Dep. Raul Jungmann)

Convoca plebiscito acerca da vinculação da próxima legislatura à votação de Reforma Política, a se realizar na mesma data do primeiro turno das eleições gerais de 2010.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É convocado, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, plebiscito de âmbito nacional, a ser organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 e, no que couber, da Lei nº 8.624, de 4 de fevereiro de 1993, para consultar o eleitorado sobre a votação de uma reforma política pela próxima legislatura.

Art. 2º O plebiscito de que trata este decreto legislativo realizar-se-á na mesma data do primeiro turno das eleições gerais de 2010 e consistirá na seguinte questão: “O Congresso Nacional deve aprovar uma reforma política que promova maior transparência, controle social e o combate efetivo à corrupção?”.

Parágrafo único. Se a maioria simples do eleitorado nacional se manifestar afirmativamente à questão proposta, conforme resultado a ser publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral, a próxima legislatura estará vinculada à votação de uma reforma política em sua primeira sessão legislativa, que terá início no dia 2 de fevereiro de 2011.

Art. 3º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala _____, em ____ de _____ de 2009.

Deputado RAUL JUNGSMANN
PPS/PE

Justificação

Estudiosos dos regimes de governo, tais como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, afirmam ser evidente que o povo não se governa, de forma que a democracia possível é a chamada democracia representativa. Esta assertiva é compartilhada por importantes constitucionalistas brasileiros, a exemplo do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Várias constituições nacionais, no entanto, previram mecanismos que assegurassem ao povo a possibilidade de participação direta na tomada de decisões políticas. A Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 14, incisos I a III, institutos de democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular, que se encontram regulamentados pela Lei nº 9.709/98.

Apesar dessa expressa previsão do constituinte originário, esses institutos têm sido muito pouco utilizados, sendo que desde a publicação da Lei nº 9.709/98 apenas uma vez fez-se uso de um dos institutos previstos nos incisos I a III do art. 14 da Constituição de 1988. Trata-se do referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munição no território nacional, ocorrido no mês de outubro de 2005.

Somente um plebiscito de âmbito nacional foi realizado durante os mais de vinte anos de vigência da nova ordem constitucional e isso ocorreu em virtude de expressa determinação do Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que requereu a manifestação da população sobre a forma e o sistema de governo que vigorariam no Brasil.

É certo, portanto, que não ocorre no Brasil abuso na utilização dos institutos de democracia semidireta, antes pelo contrario. Assim, revela-se importante incentivar a manifestação do eleitorado sobre questões políticas relevantes, da forma como o fazem democracias européias, a exemplo, dentre outras, da espanhola. Além de alguns de nossos vizinhos latino-americanos.

A submissão do presente decreto legislativo à apreciação decorre do fato de que o tema reforma política vem sendo tratado pelo Parlamento brasileiro desde os primeiros anos de vigência da constituição atual. Proposições variadas tramitaram e ainda tramitam nas casas do Congresso Nacional, algumas certamente há mais de uma década. Ademais, dos debates sobre o assunto, tanto internamente, como

nos veículos de comunicação, constata-se haver consenso acerca da necessidade de aprovação de uma reforma política, não obstante os diversos pontos de vista acerca dos termos e balizas em que esta aprovação deverá dar-se.

O momento político em que vivemos tem a maior relevância para a proposta apresentada. A aprovação de uma Reforma Política tornou-se imprescindível e inadiável. Os escândalos relacionados à corrupção têm ocorrido em série. Nos últimos anos vivenciamos casos gravíssimos como o dos “anões” do Orçamento, os episódios que resultaram no impeachment do presidente Fernando Collor, o caso do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o protagonizado pela quadrilha que ficou conhecida como “máfia das ambulâncias” e os casos de mensalão, em âmbito federal e estadual.

Os casos de corrupção mencionados envolvem diversos partidos políticos e servem a uma completa desmoralização da classe política nacional. É preciso, portanto, que o debate sobre a Reforma Política aconteça de forma digna e suprapartidária, como um passo imprescindível no sentido do aperfeiçoamento institucional que apenas favorecerá, ao fim e ao cabo, a própria classe política, visto que a continuar como está o futuro é imprevisível.

De alguma forma a dificuldade em vencer este impasse assemelha-se à dificuldade que o país enfrentou para vencer a hiperinflação. O Plano Real surgiu após sucessivos Governos terem tentado sem sucesso vencer a inflação. A Reforma Política mostra-se agora tão necessária quanto foi o Plano Real em seu momento histórico. Os sucessivos escândalos de corrupção e a sistêmica irracionalidade com que os presidentes, governadores e prefeitos precisam lidar para construir a governabilidade são “gargalos” que cobram custos altíssimos ao Brasil.

A exagerada superioridade do Poder Executivo com relação ao Legislativo é fenômeno verificado no Brasil e na América Latina de forma geral. No Brasil esta superioridade do Executivo é verificada nos três níveis da federação. As reiteradas denúncias referentes aos esquemas de repasse de recursos do Governo para setores do Legislativo expõem a falência do sistema político vigente.

O Presidente da República, chefe do Poder Executivo federal, é, no Brasil, o Chefe de Estado, o Chefe do Governo e o comandante da Administração Pública. Cumpre ressaltar que em países mais bem organizados jurídica e politicamente

essas três funções não recaem nas mesmas mãos. Se acrescentarmos a esse excessivo poder do Executivo brasileiro a atividade legislativa que exerce via medidas provisórias, notaremos que pouco ou nada resta ao Poder Legislativo, em especial quando vivenciamos quadra em que o Judiciário protagoniza embates e debates sobre políticas públicas e outros temas políticos antes afeitos apenas aos poderes Legislativo e Executivo.

O Legislativo composto por partidos políticos cada vez mais enfraquecidos tornou-se, em muitos casos, departamento do Poder Executivo e local onde pouco se discute os temas de maior relevância para o país. A pulverização do quadro partidário e o descolamento entre as eleições para o Legislativo e para o Executivo gera o fenômeno de Presidentes da República que se elegem sem maioria parlamentar. A busca por essa maioria *a posteriori*, por assim dizer, gera, junto com outros fatores, uma corrupção sistêmica: são os casos de mensalão, em âmbito federal, estadual e municipal.

Cumprе observar que tudo o que se está a dizer sobre o Governo Federal e o Congresso Nacional aplica-se, com as naturais adequações, aos Governos estaduais e Distrital e às respectivas Assembléias e Câmara Distrital, bem como aos governos municipais e legislativos municipais. Sendo certo que a concentração de poder no Executivo tem-se verificado ainda mais intensa nos Estados e Municípios. O foco está na relação entre Executivo e Legislativo nos três níveis da federação, visto que há uma simetria constitucionalmente exigida relativa à forma de organização política. Por outro lado não se deve esquecer que muitas vezes os governadores e prefeitos sofrem forte influência do Governo Federal, visto que dependem deste para realizar uma série de investimentos.

É preciso que o Governo seja o resultado de uma maioria verificada no Parlamento, nunca o contrário, ou seja, que a maioria parlamentar seja fruto do Governo. Esta inversão conduziu o Brasil aos maiores escândalos relacionados à corrupção de que se tem notícia nas últimas décadas. A necessária reforma política, no entanto, não foi realizada e os pequenos avanços ocorridos não provieram do Legislativo.

Nesse contexto, o Congresso Nacional surge muito enfraquecido diante da notada omissão relativamente ao exercício de seu papel precípua. É desnecessário lembrar que inúmeras vezes o Parlamento viu-se submetido à agenda do Poder Executivo. Este, sem dúvida, assumiu um papel demasiado preponderante não só na condução, como também na formulação das principais políticas públicas e aperfeiçoamentos institucionais, ao passo que o Congresso Nacional permanece a procurar um caminho efetivo para sair do impasse atual.

Neste cenário de predominância do Executivo e de um Legislativo inerte e atormentado por escândalos, surge um Poder Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, que alonga sua função normativa procurando dar respostas às questões político-constitucionais relevantes para a sociedade brasileira, ressentidas de um pronunciamento por parte do Legislativo.

Assim, parte da Reforma Política, que não foi realizada pelo Congresso Nacional em razão de sua letargia, terminou sendo cumprida pelo Judiciário:

- em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 20.993, de 26 de fevereiro, introduzindo a figura da verticalização, limitando a liberdade dos partidos políticos e a possibilidade de oferecimento das candidaturas;

- em 2006, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52/2006 assegurando a autonomia partidária e, portanto, colocando fim à verticalização. O TSE, no entanto, entendeu ser a referida emenda aplicável apenas às próximas eleições, porquanto violaria o prazo de carência de um ano, previsto no art. 16 da Constituição, de forma que restou mantida a verticalização para o pleito de 2006;

- em 2004, o TSE havia editado as Resoluções de números 21.702 e 21.803, seguindo decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento do RE nº 197.917, estabelecendo para cada município brasileiro o número máximo de vereadores. Esta decisão resolveu matéria objeto de discussão no Congresso Nacional há mais de 12 anos, por meio de duas Propostas de Emenda à Constituição que tramitavam no Senado e na Câmara dos Deputados;

- ainda em 2004 o TSE disciplinou o tema da migração de prefeitos, isto é, a possibilidade de candidatura em cidade vizinha, por meio da Resolução nº 21.608;

- em 2005, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar as ADIs 1351 e 1354, ambas argüindo a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9.096/95, declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo e afastou da ordem jurídica a chamada cláusula de desempenho ou cláusula de barreira;

- em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral editou, com o suporte do Supremo Tribunal Federal, a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro. Desta feita, normatizou-se a questão da (in)fidelidade partidária, que dispensa maiores comentários, tendo em vista ser notório o impacto gerado pela medida, o que deu azo a milhares de ações judiciais disputando-se mandatos eletivos; e

- no ano de 2006, o TSE ainda criou, mediante a decisão no RO nº 748-PA, o prazo de 5 (cinco) dias para o ajuizamento da representação por descumprimento do art. 73 (dispositivo que trata das condutas vedadas) da Lei nº 9.504/97, prazo este não previsto no referido diploma legal.

Essa série de eventos demonstra suficientemente que o Judiciário brasileiro vem paulatinamente implementando medidas concernentes à Reforma Política, cujo encargo deveria ser e é do Congresso Nacional.

O Legislativo não pode omitir-se em matéria tão relevante para a vida política do país. Por melhores que sejam as decisões emanadas do Poder Judiciário, elas são tomadas mediante provocações específicas e, por sua própria natureza, não possuem a sistematicidade necessária ao deslinde de assunto tão complexo.

A Reforma Política é tema eminentemente relacionado ao Congresso Nacional e que exige deste tratamento sério e específico, de forma a impedir a fragmentação resultante, como visto acima, das decisões judiciais.

Consoante referido acima, são inúmeros os projetos de lei e de emenda constitucional que tramitaram e ainda tramitam nesta Casa versando o tema da reforma política. Pode-se citar como exemplos recentes e significativos o Projeto de Lei nº 1.210/2007, do Sr. Dep. Regis Oliveira, que foi objeto de Substitutivo do relator, Sr. Dep. Ronaldo Caiado, o qual atraiu as atenções, mas

não logrou aprovação até a presente data; ainda neste ano, o Sr. Dep. Ibsen Pinheiro apresentou o Projeto de Lei nº 5.277/2009, o qual foi apensado ao PL nº 4.883/2009, de autoria do Sr. Dep. Rodrigo Rollemberg, ambos pendentes de análise.

O que se pode constatar a partir da visualização desse quadro é que surgem propostas de reforma política desde a entrada em vigor da atual Constituição e a sua necessidade é evidente, todavia, a não aprovação das inúmeras propostas já apresentadas deve-se ao fato de que os parlamentares são os principais beneficiários do sistema vigente e, apesar de reconhecerem a necessidade de mudança, jamais a implementaram e não o farão se não houver forte pressão externa.

Significa dizer que a reforma não acontecerá em virtude de impulso proveniente apenas de dentro do Parlamento. Isso porque cada novo Presidente da República precisa construir a maioria com a qual irá governar e, por conta da inversão referida acima, segundo a qual não é o Governo resultado de uma maioria parlamentar, mas esta é que é fruto daquele, a formação da coalizão cobra seu preço e, assim, a reforma política é adiada indefinidamente. Isso nos permite concluir que sem pressão externa, sem que a sociedade manifeste-se inequivocamente em favor de uma reforma do sistema político brasileiro, tal não se dará. É imprescindível, portanto, a utilização desse instrumento constitucional para que a vontade soberana do povo brasileiro seja realizada por seus representantes.

Por óbvio, não se cogita a aprovação de uma reforma política tendenciosa ou que tenha por alvo prejudicar partidos ou parlamentares específicos. O que se faz necessário é a aprovação de uma reforma que racionalize o jogo político, que prestigie o país e devolva à atividade sua dignidade, proporcionando ganhos evidentes à sociedade brasileira e à toda a classe política.

Ocorre que aqueles que fazem parte do sistema atual e aprenderam a lidar com suas peculiaridades encontram-se, em regra, acomodados de maneira que dificilmente deixarão a inércia e aprovarão mudanças significativas. Por outro lado, o Congresso Nacional tem sido alvo de

severas críticas oriundas de todas as esferas da sociedade brasileira, sendo que o Legislativo é certamente o poder da República mais criticado e desprestigiado pelos cidadãos brasileiros.

Por razões culturais e principalmente por um sentimento de profunda desesperança a sociedade brasileira ainda não saiu às ruas ou organizou-se de outra maneira para cobrar de seus representantes a imprescindível reforma política. O perigoso sentimento que se colhe das ruas é de absoluto desprezo pelo Legislativo e, sobretudo, por seus membros. Não se vislumbra, assim, uma reação da sociedade que venha a pressionar o Congresso Nacional no que toca à votação de uma reforma dessa natureza e, por essa razão, torna-se imperioso que se encontre um mecanismo que conclame a sociedade a se manifestar vinculando os parlamentares que vierem a se eleger nas próximas eleições gerais a efetivarem a esperada reforma política.

Por fim, o Congresso Nacional, ao debruçar-se sobre o tema, por exigência popular manifestada mediante Plebiscito, poderá iniciar um processo de reconquista de seu papel político-institucional, ocupando lugar positivo de destaque na vida pública brasileira, com suas Casas retomando o prestígio de representantes do povo e dos Estados brasileiros e, assim, reconciliando-se com seus representados.

Brasília, em ____ de _____ de 2009.

Deputado RAUL JUNGSMANN
PPS/PE