

# **COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE, ESTUDO E FORMULAÇÃO DE PROPOSIÇÕES RELACIONADAS À REFORMA POLÍTICA**

## **RELATÓRIO PARCIAL**

### **I – RELATÓRIO**

Por ato da presidência da Câmara dos Deputados de 10 de outubro de 2016, foi criada a COMISSÃO ESPECIAL para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política, composta de 34 membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, designados de acordo com os parágrafos 1º e 2º do art. 33 do Regimento Interno.

Os membros da comissão, indicados pelas Lideranças, foram designados por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 19 de outubro de 2016 e convocados para reunião de instalação e eleição, que se realizou no dia 25 de outubro de 2016. Foram designados os Deputados Lúcio Vieira Lima (PMDB), para a Presidência, Sandro Alex (PSD), para a 1º Vice-Presidência, Marcus Pestana (PSDB), para a 2º Vice-Presidência e Lázaro Botelho (PP-TO), para a 3º Vice-Presidência. A mim, Deputado Vicente Cândido (PT), coube a relatoria da Comissão.

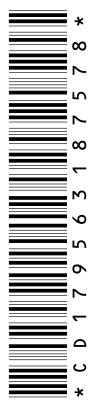
No dia 8 de novembro de 2016, foi realizada a primeira reunião deliberativa da Comissão, na qual foi definido o roteiro dos trabalhos, além da deliberação de requerimentos dos nobres parlamentares. No dia 16 de novembro do mesmo ano, a Comissão reuniu-se ainda para deliberar acerca de



temas afeitos à Reforma Política, quais sejam: prazos de desincompatibilização, regulamentação das pré-campanhas, pesquisas eleitorais e antecipação de registros eleitorais. No dia 14 de fevereiro do presente ano, a Comissão voltou a reunir-se para deliberar ajustes no Plano de Trabalho e novos requerimentos.

A partir do dia 22 de novembro de 2016, a Comissão deu início a uma série de audiências públicas, nas quais foram ouvidos os seguintes expositores, na ordem cronológica de suas intervenções:

- O Senhor Antônio Augusto de Queiroz, representante do DIAP;
- O Senhor Marcello Lavenére, representante da CNBB;
- O Senhor Cleber Buzatto, representante do Conselho Indigenista Missionário;
- O Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Presidente do Superior Tribunal Eleitoral;
- O Senhor Jairo Nicolau, cientista político e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- A Senhora Andréa Marcondes de Freitas, cientista política e professora da Universidade Estadual de Campinas;
- O Senhor Rodolfo Viana, coordenador-geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político;



- O Senhor Flávio Wanderley Britto, advogado eleitoral;

A Comissão realizou ainda Audiências Públicas regionais, em 28 de novembro de 2016, em São Paulo-SP, e em 13 de Março de 2017, em Salvador-BA. Nestas oportunidades, além de colher opiniões e ideias do público participante, foram ouvidos

Em São Paulo:

- O Senhor Alberto Rollo, membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP;

- O Senhor Ricardo Vita Porto, membro consultor da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP;

- O Excelentíssimo Senhor Desembargador Mário Ferraz, Presidente do Tribunal Regional de São Paulo;

- A Senhora Maria do Socorro Braga, cientista política e professora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

Em Salvador:

- O Excelentíssimo Senhor Saulo Casali, representante da Associação dos Juízes Federais do Brasil;



- O Senhor Maurício Vasconcelos, representante da OAB Local;

- O Senhor Verador Kiki Bispo, representante da Câmara Municipal de Salvador;

O Senhor Xavier Lafaia, representante local do Pcdob.

Como forma de aprofundar os estudos, debates e buscar conhecer de forma mais detida experiências internacionais, a Comissão organizou, em parceria com o TSE, um Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais, que reuniu pesquisadores, autoridades e membros da classe política de diversos países do mundo.

No curso do Seminário, realizado na Câmara dos Deputados, no dia 21 de março do presente ano, foram debatidos temas como sistemas eleitorais majoritários, proporcionais ou mistos; a conveniência, no sistema proporcional, da adoção de listas abertas, preordenadas ou flexíveis; a conveniência da adoção de cláusulas de barreira e coligações eleitorais. Foi também realizada uma Mesa Redonda no dia subsequente, presidida pelo Excelentíssimo Deputado Marcelo Castro (PMDB).

Em ambas as oportunidades, além das valorosas e recorrentes intervenções dos ilustres parlamentares desta Casa e desta Comissão, da presença do Presidente Rodrigo Maia, do Ministro Gilmar Mendes, do Ministro Henrique Neves e do Presidente desta Comissão, Lúcio Vieira Lima, foram ouvidos na condição de expositores:



- O senhor Yves Leterme, secretário-geral do IDEA Internacional;

- Tova Wang, membro sênior da organização Demos e diretora de pesquisa e política para o Centro de Eleições Seguras e Modernas dos Estados Unidos da América;

- Yves Gounin, membro do Conselho de Estado da França;

- Christoph Bundscherer, Ministro-Conselheiro da Embaixada da Alemanha;

- O Deputado Federal Marcus Pestana (PSDB/MG);

- Professor Frédéric Bouhon, Faculdade de Direito e Ciência Política da Escola de Criminologia Jean Constant, Universidade de Liège (Bélgica);

- Lorenzo Córdova, Presidente do Instituto Nacional Eleitoral (INE) do México;

- Miguel Relvas, ex-parlamentar e ex-Ministro (Portugal);

- José Luis Vargas, Magistrado do Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação Mexicana;



- Dr. Henk van der Kolk, professor associado da Universidade de Twente e membro do Conselho da Fundação Holandesa de Pesquisa Eleitoral (Países Baixos);
- Javier Zarzalejos, diretor da Fundação FAES (Espanha);
- Deputada Federal Renata Abreu (PTN/SP).

A Comissão também colheu ideias e proposições de representantes da sociedade civil, notadamente do MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – e do ITS – Instituto de Tecnologia e Sociedade – que solicitaram audiências com este Relator e com os consultores que auxiliam os trabalhos desta comissão, no que foram atendidos em debates prolíficos e propostas que serão apontadas no curso deste relatório.

Recebeu ainda, a Comissão, sugestões de cidadãos e movimentos que se manifestaram por meio da Ouvidoria da Câmara ou que protocolaram, junto à Comissão, conjuntos de propostas e/ou preocupações. Cite-se, por exemplo, e-mail encaminhado à consultoria pelo movimento “Eu voto Distrital” e o conjunto de propostas encaminhados pelo Cientista Político Edir Veiga no que diz respeito à regulamentação das pesquisas eleitorais.

No curso das reuniões deliberativas, das audiências públicas nacionais e locais, do Seminário Internacional, dos diálogos com a sociedade civil e discussões realizadas no próprio curso dos debates com o Parlamento, novas teses foram construídas, antigas certezas relativizadas e a convicção de que o sistema político precisa mudar, fortalecida.



No que se segue, submeto à apreciação de Vossas Excelências um conjunto de ideias e proposições que, segundo o juízo ponderado da relatoria, podem iniciar, no curso de nossos debates, uma nova forma de se fazer política no país, com eleições mais baratas, transparentes e probas; com partidos e candidatos mais programáticos e próximos ao eleitor e, sobretudo, com instituições mais abertas e participativas aos anseios do povo brasileiro.

## II - MANIFESTAÇÃO DO RELATOR

A reforma política tem sido um tema recorrente entre os parlamentares há várias legislaturas. Entretanto, o consenso que existe sobre sua necessidade dissipa-se por inteiro quando nos deparamos com a decisão sobre que forma dar aos vários elementos da reforma. Como afirmei em reunião de nossa comissão, é fato que cada um dos Parlamentares tem suas convicções pessoais e partidárias da reforma política que reputa a mais adequada para o País. Não por outra razão, os resultados dos esforços até aqui empreendidos para reformar o sistema político têm ficado aquém dos objetivos dos legisladores e dos anseios da população.

O momento, contudo, exige que construamos um consenso mínimo até mesmo nas questões mais polarizadas entre nós. O atual sistema esgotou-se. O cidadão não se considera representado pelos eleitos das urnas. O processo eleitoral se tornou extremamente dispendioso e o gigantismo das despesas com eleições tem sido estímulo e fonte de corrupção. No âmbito do Poder Legislativo, uma elevada taxa de fragmentação partidária, como nada menos que 28 partidos políticos representados, constitui uma ameaça latente à governabilidade. Não é à toa que o brasileiro vem deixando de confiar na democracia. Segundo pesquisa do Latinobarômetro, o apoio ao regime democrático no Brasil caiu de 54%, em 2015, para 32%, em 2016.

No que tange o sistema político, manter o *status quo* deixou de ser uma opção. Não mudar as regras que atualmente regem a política é mais do que flertar com o abismo, é permitir que o caos se instale. Não se trata mais de



\*

nos engajarmos na busca de um modelo ideal. Tampouco se trata de se buscar com a reforma política a solução para todas as mazelas pátrias, de transformá-la numa panaceia. Trata-se, sim, de reestruturar o sistema de forma que ele possa ter sustentabilidade, de forma a promover o resgate da confiança dos brasileiros em suas instituições democráticas. O país passa por um momento de reorganização e dificilmente se reorganizará com a política desorganizada.

O sistema proporcional de lista aberta adotado por nós é exceção no mundo e seus problemas multiplicam-se aos nossos olhos e aos olhos de toda a sociedade. No sistema atual, cada candidato organiza sua própria campanha, muitas vezes com poucas referências às agremiações partidárias. A multiplicação das candidaturas e campanhas centradas nos candidatos encarecem o custo das eleições e fazem com que temas paroquiais sobreponham-se às discussões programáticas. Há quem defende, e isso certamente confirmaria a experiência que muitos têm ou tiveram com o atual sistema, de que ele favorece também a multiplicação de práticas personalistas e clientelistas (COX, MCCUBBINS, 2001).

Alguns estudiosos, como Barry Ames (2003), alertaram-nos desde a década de 90 para a combinação de incentivos ao fisiologismo reproduzido pelo nosso sistema. Para ele e outros estudiosos, tratava-se de uma combinação fadada à ingovernabilidade. A estabilidade econômica e as conquistas sociais vivenciadas nas últimas décadas, levaram-nos a crer que esses pesquisadores estavam equivocados.

Entretanto, a governabilidade em nosso sistema político assumiu uma trajetória insustentável. As coligações proporcionais baseadas, muitas vezes, na mera conveniência eleitoral, bem como outros incentivos para a multiplicação partidária, tornaram o Parlamento brasileiro, o mais fragmentado do mundo (BRAMATTI, 2015). Nossa situação não encontra paralelo em qualquer outra democracia do planeta. A fragmentação partidária dificulta imensamente a formação de consensos programáticos e a estabilidade dos governos, que, ainda que consigam aprovar seus programas, o fazem a um custo elevado e pouco republicano.

A proposta de reforma política que apresentamos a seguir se alicerça em dois eixos essenciais e imediatos. São eles o estabelecimento do financiamento público de campanhas combinado com doações de pessoas físicas e a instituição de listas partidárias preordenadas para as eleições proporcionais.



Outras mudanças na legislação também são contempladas para complementar estes dois eixos. Entre essas, destacam-se o aprimoramento dos instrumentos de democracia direta, a alternância de gênero na composição de listas partidárias, ajustes no processo de registro de candidaturas e a inclusão de requisitos para tornar mais rigorosa a fiscalização da divulgação de pesquisas eleitorais.

Cabe ressaltar que as mudanças propostas para o sistema eleitoral devem valer apenas para as eleições de 2018 a 2022. A partir de então, caso aprovada Proposta de Emenda à Constituição também aqui incluída para análise, passaria a vigorar o sistema distrital misto. O teor e as regras referentes ao sistema distrital misto mencionado constam de minuta apresentada em anexo.

São quatro as proposições encaminhadas para análise e deliberação por parte dos membros da Comissão: um Projeto de Lei que trata do sistema eleitoral e do financiamento de campanhas, um Projeto de Lei que trata da democracia direta e um Projeto de Lei Complementar que trata de desincompatibilização. Além disso, apresenta-se uma minuta de PEC que trata da mudança no sistema eleitoral e dá outras providências. Esta minuta contém ainda a proposta do Relator para as alterações na Constituição que estabeleceriam o voto distrital misto a partir das eleições de 2026.

## FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

A democracia custa caro. Não há como realizar eleições num país de dimensões continentais como o Brasil sem despeser elevadas somas com logística, maquinário e pessoal. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, as eleições municipais de 2016 custaram aos cofres públicos 650 milhões de reais (TSE, 2016).

Candidatos e partidos políticos, por sua vez, gastam com organização de campanhas, pessoal contratado e propaganda eleitoral montantes considerados assustadores, por vários analistas. Trabalho realizado pelo brasilianista David Samuels, professor de ciência política da Universidade de Minnesota, nos Estados Unidos, constatou que as eleições brasileiras são as mais caras do mundo (MENDES, 2016). Segundo o TSE, as eleições gerais de 2014 custaram aproximadamente 5,1 bilhões de reais.



O fim do financiamento eleitoral oriundo de pessoas jurídicas que vigorou nas eleições municipais de 2016 gerou uma redução significativa nas despesas eleitorais contabilizadas. Gastou-se em torno de 3 bilhões de reais nas eleições de 2016, o que representou uma redução de quase 50% em relação aos gastos verificados quatro anos antes, que foram da ordem de 6 bilhões de reais, devidamente corrigidos pela inflação.

Estima-se, pois, que, com o fim das doações de empresas, não haverá recursos suficientes para a realização de campanhas já nas próximas eleições. Por essa razão, é fundamental que aprovemos uma alternativa legislativa que viabilize o financiamento misto para as campanhas eleitorais, combinando doações de pessoas físicas com o financiamento público.

O financiamento público de campanhas justifica-se ao constituir uma forma viável e legítima para financiar a operacionalização da própria democracia. A canalização dos recursos para os partidos políticos, por sua vez, encontra amplo respaldo e legitimidade no fato de que partidos desempenham uma importante função pública, servindo como veículos de participação política. Para Gonzalez (2003, p. 135), “os partidos políticos não se reduzem a simples máquinas eleitorais, desempenhando uma atividade política permanente, canalizando os interesses dos distintos setores sociais e atuando como plataformas de ação política e ideológica”. Trata-se, ainda, de uma modalidade de financiamento que torna mais efetiva a equidade entre as agremiações políticas que concorrem em eleições.

O professor Jacob Rowbottom (2010, p. 129) defende o financiamento público para as campanhas eleitorais realizadas pelos partidos, sobretudo “quando fontes privadas não se mostrem suficientes para financiar um nível adequado de atividade partidária”. E essa é precisamente a situação por que passam atualmente os partidos políticos brasileiros.

Para viabilizar o financiamento público, estamos propondo a criação de um Fundo de Financiamento da Democracia - FFD, a ser distribuído e fiscalizado pela Justiça Eleitoral. Os recursos disponibilizados nesse Fundo seriam distribuídos exclusivamente aos partidos políticos, assegurando-se total transparência do uso que de tais recursos fizessem os partidos. A proposta encaminhada no bojo do Projeto de Lei que trata do sistema eleitoral e do financiamento de campanhas prevê a disponibilização de 1 bilhão e 900 milhões de reais para o primeiro turno das eleições de 2018 e 285 milhões para o segundo



turno. Esses recursos serão distribuídos entre os partidos da seguinte forma: 2% do total distribuídos de forma igualitária para todos os partidos e 98% distribuídos entre os partidos de acordo com a votação recebida por cada um nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados.

Chegou-se à cifra de 2 bilhões de reais aplicando-se ao total de despesas constatadas nas eleições de 2014 o percentual deflator da redução nos gastos de campanha verificado entre as eleições municipais de 2012 e 2016, que foi de 49,68%.

O projeto de lei apresentado prevê, ainda, que 70% dos recursos provenientes do FFD sejam despendidos em pleitos para cargos do Poder Executivo e 30% em pleitos para cargos do Poder Legislativo. A proposta também impõe tetos de gastos para cada um dos cargos eletivos pleiteados que variam segundo o tamanho da população da circunscrição.

## SISTEMA ELEITORAL E VOTO EM LISTAS PREORDENADAS

Os debates levados à cabo durante as audiências públicas realçaram a diversidade de modelos empregados pelas democracias contemporâneas para operacionalizar seus respectivos processos eleitorais. Nota-se que tais modelos já permeiam as discussões parlamentares nesta Casa pelo menos desde 1982, quando já tramitavam na Câmara projetos destinados a modificar o sistema eleitoral brasileiro. Faremos aqui um cotejamento de alguns desses modelos para apresentar o modelo que consideramos mais adequado à realidade nacional.

Conhece-se hoje três famílias de sistemas eleitorais cujas características refletem as preferências de reformas apresentadas nesta casa anteriormente. São elas as dos sistemas majoritários, proporcionais e mistos. Cada um desses sistemas tem qualidades e defeitos que devem ser cotejadas e, sobretudo, analisadas a partir do contexto da realidade brasileira.

No caso dos modelos majoritários, propostos em suas variantes de voto distrital uninominal ou plurinominal, suas defesas centram-se no fato de se tratarem de modelos simples, que beneficiam os candidatos com mais



votos, próximos aos territórios de origem. Estes modelos foram dominantes durante todo o século XIX e algumas das mais antigas democracias do mundo ainda o utilizam.

Algumas consequências adversas da adoção destes sistemas, no entanto, causam-nos preocupação. Uma delas é o grau recorrente de distorções entre o número de votos recebido por um partido e a representatividade que ele venha a ter na casa legislativa. O reverso deste problema é que muitos dos eleitores, neste sistema, podem ter suas preferências simplesmente ignoradas, com graves consequências para a representação das forças minoritárias e do pluralismo de um país complexo como o Brasil.

Dois exemplos extremos revelam as distorções recorrentes que estes modelos podem causar no sistema de representação dos países onde são adotados. Segundo o Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral – IDEA, em 1993, o partido “Progressista Conservador”, no Canadá, obteve 16% dos votos, mas teve apenas 0,7% dos assentos. Em 1998, em Lesoto, o Partido Nacional Basoto teve 24% dos votos, mas apenas 1% dos assentos.

Nas últimas eleições para a Câmara dos Comuns no Reino Unido, a relação entre o número de votos e cadeiras obtidas pelo partido Conservador, o partido majoritário, foi de 34.234 votos para cada cadeira, enquanto que para o Partido Liberal Democrata, o número de votos por cadeira chegou a mais de 300 mil<sup>1</sup>. Isso significa que um partido minoritário precisou de 10 vezes mais votos para alcançar uma cadeira que um partido majoritário.

Além dos problemas de distorção na representatividade, segundo o IDEA, países que adotam o sistema majoritário possuem em média 14,4% de mulheres em suas legislaturas. A média de países que adotavam alguma modalidade de voto proporcional foi de 27,6%<sup>2</sup>. Esse parece ser um indicativo importante para o Brasil, que possui níveis extremamente insatisfatórios no que diz respeito à participação feminina nos parlamentos.

Pondera-se ainda que, no contexto atual brasileiro, no qual o personalismo e a diluição programática dos partidos afiguram-se como problemas

<sup>1</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/general-election-2015/politics-blog/11593854/Votes-Per-Seat-for-each-party.html>, acessado em 30/03/2017.

<sup>2</sup> Idem.



da ordem do dia, o voto unicamente vinculado ao território pode exercer um incentivo negativo ao voto de opinião. Corre-se o risco de secundarizar ideias que, apesar de dispersas territorialmente, tenham ampla capilaridade na sociedade brasileira.

Problemas como os que procuramos apontar aqui, aliás, têm levado diversos países do mundo, como México, Nova Zelândia e África do Sul, a abandonar, nas últimas décadas, os sistemas majoritários, seja adotando alguma modalidade de sistema misto, seja transitando diretamente para um modelo proporcional.

Hoje, a direção do mundo caminha para o incremento da proporcionalidade, contra as modalidades clássicas de sistemas majoritários (REYNOLDS et al., 2008). Essa tendência, aliás, confirma a opção que muitos países fizeram durante a primeira metade do século XX rumo à proporcionalidade. Nas palavras do cientista político, Ernesto Calvo, “uma das regularidades políticas mais notáveis do século XX foi o abandono das regras eleitorais majoritárias”<sup>3</sup>.

No curso de nossos estudos e debates, afastou-se ainda a possibilidade de recuperar o chamado “distritão”. Nas palavras do cientista político Jairo Nicolau, o “distritão” sugeriu simplesmente “transformar um equívoco interpretativo sobre a natureza da representação proporcional em razão de ser do sistema eleitoral” (NICOLAU, 2015).

Trata-se de um modelo cuja principal promessa é a de resolver um problema que não existe ou, no máximo, é marginal em nosso sistema. O chamado fenômeno dos “puxadores de votos” é uma exceção entre nós. Apenas 6,8% dos eleitos nesta casa se elegeram sem auxílio do quociente eleitoral e, desses, uma parcela ainda menor ajudou decisivamente a “puxar” mais votos. Além disso, o grau de personalismo da política brasileira já é tão elevado que simulações recentes, tendo com base este modelo, mostraram que a composição atual da Casa não seria muito diferente da que temos hoje (CARLOMAGNO, 2015).



O que torna grave a eventual adoção deste modelo, no entanto, é a mudança na dinâmica que imprime entre partidos, candidatos e sociedade. A referência aos partidos e aos debates programáticos tende a arrefecer, o personalismo e o paroquialismo tendem a se fortalecer. Isso porque a relação entre candidatos e eleitores tende a ser personalista, além de favorecer campanhas mais caras e grandes máquinas eleitorais centradas no candidato.

Acima de tudo, pelas regras do “distritão”, cairíamos no absurdo de desprezar os votos de todos aqueles e aquelas que não votaram nos 513 eleitos, o que não ocorre quando temos um modelo proporcional de bom funcionamento, que evite, por exemplo, as coligações de ocasião.

O reconhecimento dos pontos negativos dos modelos majoritários, não nos devem fazer, no entanto, rechaçar de pronto a adoção de uma ou outra de suas variantes ou a adoção de determinados aspectos positivos destes sistemas. Afinal, em sendo a democracia uma prática, há que se respeitar e valorizar, por exemplo, uma característica de variações não distorcidas deste modelo, que é a identificação pessoal do eleitor com um candidato e a preferência do eleitor em relação a demandas ligadas ao seu território.

Dessa maneira, consideramos positivo tomar deste modelo sua simplicidade, a atenção que dá à identificação pessoal entre eleitor e candidato e entre eleitor e as demandas locais e tentar neutralizar os efeitos negativos, como a distorção do resultado das urnas e uma possível “paroquialização” das discussões políticas.

A resposta para o equilíbrio está justamente em somar a um modelo majoritário um componente proporcional que fortaleça o debate programático, como é o caso do voto em lista partidária, que, apesar de ser uma variante e mesmo uma possibilidade do sistema já adotado pelo Brasil, encontra-se escanteado pelas características centrais do sistema das listas abertas, tal como adotamos hoje. Vale dizer que o modelo de votações por listas é utilizado em mais de 72 democracias no mundo, afora os sistemas mistos que, de alguma forma, também contemplam votações por listas.



Quando olhamos para a experiência internacional e para a literatura especializada, as vantagens da adoção de sistemas proporcionais de votação em lista preordenadas são bastante conhecidas. Estes sistemas tendem a neutralizar as distorções de representatividade visualizados nos modelos majoritários, favorecem os debates programáticos em torno dos partidos e a representação das minorias. Este modelo seria, portanto, um complemento essencial a qualquer sistema com características majoritárias.

De forma inversa, pelos motivos já aludidos, um componente majoritário em um sistema proporcional baseado na votação por listas pode valorizar a relação entre representantes e representados no território, suas demandas locais e também frear as tendências fragmentárias típicas aos sistemas proporcionais, tendências essas, presentes no Brasil mais que em qualquer outra democracia do mundo.

A votação em listas partidárias preordenadas tende a impedir, por sua vez, a multiplicação de candidaturas e a competição intrapartidária, fatores que hoje encarecem as campanhas políticas e dificultam a fiscalização pelos órgãos de controle. Ao mesmo tempo, o sistema passa a oferecer um incentivo à coesão programática do partido, que passa a fazer uma única campanha, tornando o debate programático e a consistência ideológica uma necessidade de “sobrevivência política” no modelo que estamos propondo.

Ao mesmo tempo, manter neste sistema um componente majoritário, distrital, permite que o eleitor possa premiar ou punir agremiações e indivíduos com base em demandas territoriais, podendo escolher seus representantes em circunscrições menores que as atuais e, portanto, com campanhas mais econômicas, e com o projeto político de sua predileção.

A Proposta de Emenda à Constituição que ora apresentamos e que conta com a inspiração e com o acúmulo de proposições de colegas desta casa e desta comissão, como a PEC 258/2013 e a EMC 60/2011, respectivamente, de autorias dos excelentíssimos deputados Marcos Pestana (PSDB-MG) e Marcelo Castro (PMDB-PI), prevê que parte dos representantes do povo sejam eleitos por voto majoritário nos distritos e parte por votação em listas preordenadas.



A direção para a qual apontamos é clara: campanhas mais baratas, seja pelo voto majoritário em circunscrição menor que o Estado, seja por conta da votação em lista; política centrada em programas e partidos coesos, com redução dos incentivos à fragmentação e ao paroquialismo e, finalmente, a possibilidade de construção de maiorias mais estáveis e minorias mais representativas.

O elevado quórum para aprovação de uma emenda à Constituição e o trâmite devido nas duas Casas, no entanto, faz-se longo e demorado. E a própria realidade atual do financiamento das campanhas políticas, nos impõe desde já a necessidade de implementar o modelo que ora propomos paulatinamente, sendo necessário, já para as próximas eleições, baratear o custo das campanhas eleitorais e iniciar a transição para um modelo que exija consistência programática de partidos e candidatos.

Dessa maneira, estamos propondo, com prazo de validade de duas eleições, a votação em listas preordenadas para as eleições proporcionais no Brasil. Trata-se de um sistema mais adequado à nova realidade do financiamento de campanhas colocado após a declaração de inconstitucionalidade do financiamento empresarial definido no julgamento da ADI 4650/DF. Trata-se ainda de sistema mais barato, transparente e eficiente que o modelo atual.

Menos candidaturas, fiscalização mais fácil e mais célere, necessidade de coesão programática dos partidos. Estes são os benefícios que esperamos colher já nas próximas eleições com a implementação deste modelo de transição, que continuará vigorando parcialmente quando da transição para o modelo definitivo, uma vez que parte das cadeiras, com o advento do sistema misto, permanecerá sendo resultado da votação em listas partidárias preordenadas.

Há preocupações justificadas com a adoção ainda que transitória deste modelo. Teme-se, por exemplo, que o eleitor perca o controle sobre o seu próprio voto. Parece-nos, de modo contrário, que este mecanismo garante um maior controle do eleitor sobre seu voto, corrigindo algumas das sérias distorções do modelo atual.



Contra o senso comum, no sistema atual, a votação já se dá por listas de partidos e coligações. Para se ter uma ideia, 93,2% dos Deputados Federais eleitos na última legislatura se elegeram com o voto de suas legendas e coligações, isto é, não se elegeram com seus próprios votos<sup>4</sup>. No entanto, o que ocorre, é que muitas vezes o voto em um candidato ajuda a eleger outros cuja biografia, bandeiras e ideologias, são totalmente desconhecidas do eleitor.

Isso ocorre porque o modelo de coligações proporcionais adotado hoje, e que estamos extinguindo em nossa proposta, permite a aliança de conveniência entre partidos e candidatos de ideologias distintas. Trata-se de um modelo que confunde o eleitor e subverte o espírito da proporcionalidade, como aponta o cientista político Jairo Nicolau (2017).

Mais que isso, dados do Estudo Eleitoral Brasileiro, coordenado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp, mostram que, logo após as eleições, 46% dos entrevistados disseram não lembrar o nome do candidato no qual votaram para as eleições da Câmara Federal, enquanto 22% disseram ter anulado ou deixado o voto em branco. Este dado reflete um incentivo perverso do atual sistema. Partidos e coligações multiplicam candidaturas para reforçar suas listas. O número de candidatos torna-se então tão elevado que, muitas vezes, não há espaço para o cotejo de biografias, perfis e propostas diante dos eleitores. Estes, muitas vezes, sequer têm acesso à lista de todos os candidatos.

Com a adoção do modelo de listas preordenadas, combinado com o fim das coligações, evita-se que o voto do eleitor vá para desconhecidos ou candidatos de ideologias diversas, ao mesmo tempo que se dá ao eleitor mais tempo, oportunidade e clareza para saber quem está, afinal, se candidatando. Ao estabelecer um limite para o tamanho das listas e proibir as coligações proporcionais reduz-se substancialmente o número de candidaturas. Os debates e escolhas passam a ser mais transparentes.

<sup>4</sup> A título de exemplo, uma publicação da mídia nacional a este respeito. <http://exame.abril.com.br/brasil/quem-sao-os-35-deputados-que-se-elegeram-sozinhos/>.



Da mesma forma, o eleitor continua votando nos candidatos de sua predileção, mas agora vota em bloco, em um grupo de pessoas que mais se aproxima de suas convicções, que mais trabalhou pelas causas nas quais acredita ou mesmo por suas ruas e bairros. O nome dos candidatos, aliás, será público, como o é em todos os países que adotam este modelo, a exemplo de Portugal, Espanha e Itália. Não prosperam, dessa maneira, os argumentos que chegam a confundir listas preordenadas com “listas secretas”.

Quanto aos argumentos que demonstram preocupação de que este modelo imprimiria uma “partidocracia”, concordamos que o modelo de lista só se torna atraente quando acompanhado por mudanças na democracia interna dos partidos. E é justamente por isso que estamos propondo modificações na Lei nº. 9.096/95 para garantir que os partidos políticos tornem-se mais democráticos, e na Lei nº 9504/97, que passa a exigir que a formação das listas seja precedida de mecanismos democráticos, como convenções, prévias ou primárias para a escolha de seus candidatos.

Neste mesmo sentido, acompanhando outras mudanças em debate nesta casa, estamos vedando o repasse de financiamento público para partidos que mantenham para além de um período razoável a provisoriação de seus órgãos dirigentes.

Por fim, não cabe enxergar este sistema como um subterfúgio para o “ocultamento” ou abrigo de “corruptos”, que estariam dispensados de pedir votos, uma vez que “teriam lugar garantido na lista”. Ainda que alguém pudesse ter tal pretensão, é preciso lembrar que o Supremo Tribunal Federal suspendeu, liminarmente, no âmbito da ADI 2530, a eficácia do parágrafo primeiro do Art.8º da Lei 9.504/97 que previa a chamada “candidatura nata”. Para dirimir de uma vez por este tipo de dúvida, estamos propondo a revogação deste dispositivo para que não haja a possibilidade para quem quer que seja ter garantia de presença na lista sem o aval de uma votação democrática dentro do partido. No novo parágrafo que propomos ao artigo 8º da Constituição Federal, aliás, definimos expressamente essa exigência.



Ademais, as listas serão públicas, mais do que são hoje, inclusive, quando muitas vezes se desconhece a totalidade dos nomes presentes nestas e, portanto, o destino do voto. Caberá ao eleitor, sem o paternalismo dos incautos, analisar, segundo o seu melhor juízo, os nomes presentes na lista e o peso das eventuais acusações que pairem sobre tais nomes.

Espera-se, aliás, como aludido, ganhos consistentes no que se refere à transparência e ao combate à corrupção eleitoral. Em 2014, descontando-se as campanhas majoritárias, a Justiça Eleitoral e os demais órgãos de controle precisaram lidar com 7.137 candidaturas a Deputado Federal e 17.004 candidaturas a Deputado Estadual. Nas eleições de 2016, foram 463.375 candidaturas aos legislativos locais<sup>5</sup>. Com a adoção do voto em lista, o total de contas a serem fiscalizadas passa a ser 35, idêntica ao número de partidos registrados hoje perante a Justiça Eleitoral.

Por fim, há que se considerar que se trata de modelo mais adequado à nova realidade da ausência de doações empresariais e incremento do financiamento público. É impossível conceber, por exemplo, que campanhas com mais de 400 mil candidatos, que não passaram por um teste mínimo de representatividade dentro de seu próprio partido, fossem financiadas com recursos públicos. Seria a legalização da pulverização de recursos públicos e a inviabilização (em parte já vivenciada) de fiscalização por parte das autoridades competentes.

## ALTERNÂNCIA DE GÊNERO

No curso da adoção do voto em listas preordenadas e do próprio modelo definitivo, o distrital misto, vislumbramos uma janela histórica para enfrentar o problema das vergonhosas taxas de representatividade feminina nos parlamentos brasileiros. Segundo dados da União Interparlamentar, o Brasil possui hoje menos da metade da média mundial de representatividade feminina nos parlamentos.

<sup>5</sup> Fonte: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br>, acesso em 29/03/2017.



Mesmo quando comparamos o Brasil unicamente com seus vizinhos da América Latina, temos 42,5% da câmara baixa formada por mulheres no México, 41,6% no Equador, 35,8% na Argentina, 16,2% no Uruguai e 15,8% no Chile. O Brasil aparece entre os últimos colocados, com apenas 9,9% de representação feminina na câmara dos deputados.

Muitos apontam a adoção de listas preordenadas como um dos caminhos mais eficazes para o aumento da representatividade feminina (cf. SPOHR et al, 2015; MEDERO, 2010) e é nesse sentido que estamos propondo que a composição das listas respeite a proporção de pelo menos um gênero distinto para cada 3 colocações. Com esta medida, pretendemos no mínimo dobrar o número de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos brasileiros.

## DEMOCRACIA DIRETA

O compromisso firmado pelos constituintes de 1988 que sacramentaram que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” precisa ser atualizado. Seja para recepcionar novos anseios de participação e as novas tecnologias, seja para garantir mais efetividade aos mecanismos de participação direta estabelecidos no artigo 14 da Constituição.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, por exemplo, apenas duas consultas nacionais foram realizadas. Em 1993, o plebiscito sobre o sistema de governo a ser adotado no Brasil e, em 2005, o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo. Mesmo no que se refere aos plebiscitos para criação, desmembramento, etc., de Estados e municípios, temas sempre de relevante interesse da população, suas ocorrências também se demonstraram escassas ao longo das últimas décadas.

Da mesma forma, no que diz respeito à iniciativa popular, apenas quatro projetos iniciados por endosso de cidadãos transformaram-se em lei. Some-se a isso a recente decisão do Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal



Federal, em medida cautelar no âmbito do Mandado de Segurança 34.530, referente à iniciativa popular das “10 medidas contra a corrupção”, que questionou a validade do processo de acolhimento dessas iniciativas tais como vinham sendo feitas ordinariamente pela Câmara dos Deputados.

Apesar de este processo ter sido extinto pelo próprio Ministro, este tipo de litígio assinala a necessidade de modificar os procedimentos de recebimento dos projetos de iniciativa popular nesta Casa.

Submeto, dessa maneira, à apreciação de Vossas Excelências um novo marco de regulamentação do artigo 14 da Constituição Federal, submetendo ainda a previsão da adoção, no âmbito desse mesmo artigo, por meio de PEC, a possibilidade de regulamentação do “Recall”, tendo em mente, contudo, que, segundo a experiência internacional, trata-se de um mecanismo mais afeito às instituições locais, a ser usado com o devido cuidado e equilíbrio democrático.

No que diz respeito aos mecanismos já consagrados na Constituição, propomos um novo marco legal para substituir a lei nº.9709/98, capaz de conferir maior eficácia e efetividade aos dispositivos constitucionais mencionados. Os objetivos primordiais das mudanças que agora propomos são: facilitar e reduzir os custos da utilização da democracia direta e promover uma interação virtuosa entre participação direta e representação parlamentar.

Procuramos facilitar, por exemplo, a apresentação de projetos de Decreto Legislativo destinados a convocar plebiscitos e referendos, que agora poderão ser apresentados por qualquer membro ou comissão do parlamento, sem necessidade de apoio de um terço dos pares exigido pela lei atual. Para além disso, criamos a possibilidade de tais projetos passarem a tramitar a partir de solicitação específica tanto do Presidente da República quanto dos próprios cidadãos, nesse último caso, desde que observados os mesmos requisitos de subscrição da iniciativa popular de leis.

Outra grande inovação do marco legal que propomos é deixar explícita a possibilidade da realização de plebiscitos e referendos



concomitantemente com eleições gerais e municipais, desde que feita comunicação à Justiça Eleitoral com certa antecedência do pleito – até 180 dias antes.

Tais mudanças, acrescidas de outras, como a criação de um regime simplificado para consultas locais, visam incentivar a utilização desses mecanismos de forma que se integrem na vida ordinária da República, auxiliem na resolução de impasses e diminuam a distância entre representantes e representados.

Por fim, propomos ainda uma nova sistemática de subscrição de projetos de iniciativa popular, a ser viabilizada em meio eletrônico, com o emprego de plataformas tecnológicas especialmente desenvolvidas para esse fim, tanto pela Câmara dos Deputados como por entidades da sociedade civil habilitadas.

A apresentação e a subscrição dos projetos, nesse novo modelo, passa a ser feita pelos cidadãos, preferencialmente, de forma eletrônica, a partir de computadores, *tablets*, telefones celulares (*smartphones*) e outros dispositivos similares com acesso à internet - , embora deva ser destacado que o projeto teve o cuidado de não excluir totalmente a possibilidade de se continuar a usar, de forma subsidiária, o sistema tradicional de apoio “de próprio punho”.

Cumpre destacar que boa parte das mudanças incorporadas a este projeto foram inspiradas em ideias já contempladas em projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados em legislaturas passadas, ou mesmo mais recentemente, como o PL nº 2115/15, da Deputada Eliziane Gama, o PL nº 3242/15, do Deputado Veneziano Vital do Rêgo, ou o PL nº 6982/17, do Deputado José Guimarães, para citar apenas alguns exemplos.

Procuramos acolher, ainda, demandas oriundas diretamente de movimentos e grupos da sociedade civil organizada, como os constantes do PL 6056/13, encaminhados pela “Coalizão pela Reforma Política e Democrática e Eleições Limpas”, por meio da Deputada Luiza Erundina, ilustre membro desta Comissão Especial. Também contamos com apoio inestimável de movimentos e entidades inovadoras, como o *Labhacker* da Câmara dos Deputados e a equipe do



Instituto de Tecnologia e Sociedade – ITS, que já estão desenvolvendo aplicativos para o novo paradigma que aqui propomos.

Ao propor estas reformas, cuidamos sempre para que os freios e contrapesos entre o povo e os três poderes produzam arranjos razoáveis, afastando o risco do cesarismo e das democracias plebiscitárias, encarando a democracia direta como um modo de interação e não de substituição dos poderes constituídos (ALTMAN, 2011).

## AJUSTES NA LEGISLAÇÃO

No curso dos temas e grandes reformas que aqui propomos, como os já mencionados eixos centrais da Reforma, relacionados às mudanças do sistema eleitoral e do modelo de financiamento das campanhas políticas, propomos ainda uma série de modificações na legislação eleitoral e partidária que visam aprimorar as instituições democráticas e a corrigir distorções vivenciadas na prática da governança e da política no dia-a-dia das instituições.

Neste sentido, estamos apresentando uma minuta de Proposta de Emenda Constitucional para suprimir os cargos de Vice-Presidente, Vice-Governadores e Vice-Prefeitos e, consequentemente, alterar a regra de sucessão do poder executivo em todos os níveis da federação. Trata-se de medida que visa economizar recursos do poder executivo, diminuir os espaços de barganha política de ocasião e valorizar a figura do poder legislativo na linha de sucessão e representação eventual.

No mesmo espírito, atendendo a demandas de diversos parlamentares e diversos setores da sociedade, proponho nesta mesma minuta o fim do instituto da reeleição, elevando, em contrapartida, para cinco anos os mandatos do poder executivo. Essa medida virá acompanhada da separação da realização dos pleitos do poder executivo e legislativo em períodos distintos, com o que pretendemos economizar no dispêndio de recursos públicos, sem, no entanto, enfrentar os problemas operacionais que adviriam da coincidência total das eleições. Consequentemente, modificamos também as datas de posse para cada cargo eletivo.



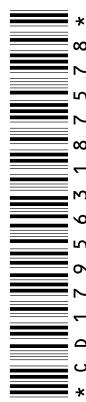
Como forma de valorizar a atividade parlamentar e respeitar, ainda, a vontade do eleitor que confiou a seu representante uma cadeira no parlamento, propomos também a proibição de que parlamentares ocupem postos no Poder Executivo, devendo manterem-se atidos aos mandatos que lhes foram conferidos. No mesmo sentido de fortalecer a representação, apresento ainda a Vossas Excelências mudanças nas regras para suplência de mandatos de Senador. Por fim, propomos a alteração na duração dos mandatos de membros de tribunais.

No curso de outras proposições, também procuramos corrigir alguns problemas vivenciados nas últimas eleições, criando, por exemplo, a figura do registro prévio de candidaturas para auxiliar a Justiça Eleitoral na resolução de contendas a este respeito e a reforma dos prazos de desincompatibilização, de forma a garantir mais equidade e justiça no tratamento deste instituto. Aproveitamos também para tentar tornar mais rígido o processo de contratação e divulgação de pesquisas eleitorais, no intuito de melhorar a qualidade da informação prestada ao eleitor, valorizar os bons institutos de pesquisa e a coibir práticas ilícitas ou aquelas que possam causar um injusto desequilíbrio ao pleito.

Esperamos que, com todas essas mudanças, possamos aperfeiçoar a representação, corrigir distorções e melhorar o funcionamento das instituições democráticas. Grandes reformas são feitas também de pequenos passos, que podem acionar novas engrenagens e novos incentivos políticos, mais eficientes e republicanos.

## REFERÊNCIAS CITADAS

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011



AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRAMATTI, Daniel. Brasil tem a Câmara mais fragmentada de todo o mundo. *O Estado de São Paulo*, 8 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-a-camara-mais-fragmentada-em-todo-o-mundo-imp-,1631324>. Acesso em: 27/03/2017.

CALVO, Ernesto. The Competitive Road to Proportional Representation: Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition. *World Politics*, vol.61, no.2, 2009, p.254.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Cenários para a Reforma Política: Simulações a partir do “Distritão” e do fim das coligações nas eleições proporcionais. *Newsletter - Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. v. 2, n.6. 2015.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. The Institutional Determinants of Economic Policy. In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, Mathew (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GONZALEZ, María H. *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

MEDERO, Gema Sánchez. Los “sistemas de cuota” y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos. *Estudios Feministas*. Vol. 18, No.3, p.703 e ss

MENDES, Vinícius. O preço (alto) da democracia brasileira. *Calle2*, 8 de junho de 2016. Disponível em: <http://calle2.com/o-preco-alto-da-democracia-brasileira/> Acesso em: 29/03/2017.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.4, n.7, 2015. p.106.



NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2017. p. 47 e ss.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Bem; ELLIS, Andrew (org.). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Idea, 2008

ROWBOTTOM, Jacob. *Democracy distorted: wealth, influence and democratic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SPOHR, Alexandre. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Estudos Feministas*. Vol. 24, No. 2, 2016

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Ministro Gilmar Mendes faz balanço do primeiro turno das eleições de 2016. *Notícias*, 2 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/ministro-gilmar-mendes-faz-balanco-do-primeiro-turno-das-eleicoes-2016>. Acesso em: 30/03/2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Vicente Cândido  
Relator

