

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2007, do Senador Antonio Carlos Valadares e outros, que *altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.*

RELATOR: Senador **RAIMUNDO COLOMBO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Antonio Carlos Valadares, tem por objetivo estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Para tanto, dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal de maneira a promover as seguintes alterações:

a) a adoção dos sistemas eleitorais proporcional e majoritário, em cada Estado, Território e no Distrito Federal, para a eleição dos deputados federais;

b) a eleição de 50% da representação de cada unidade da Federação pelo voto majoritário em distritos uninominais e de 50% mediante listas partidárias pré-ordenadas;

c) o direito do eleitor a dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito, outro para a lista partidária de sua preferência;

d) o cálculo do número de lugares destinado a cada partido conforme o desempenho de cada lista segundo o princípio da proporcionalidade;

e) o preenchimento desses lugares, em primeiro lugar, com os nomes dos candidatos eleitos pelo voto distrital; e, em segundo lugar, caso faltem nomes, pelo recurso à lista;

f) o aumento do número total de deputados caso um partido eleja nos distritos um número superior ao que seu desempenho nas listas autorizava; e

g) a aplicação desse conjunto de regras às eleições para deputado estadual e vereador.

Na justificação, os autores afirmam sua concordância com o diagnóstico das propostas de reforma política em tramitação e manifestam, consequentemente, a convicção na necessidade imperiosa de mudança na regra eleitoral. Sustentam, no entanto, uma crítica severa à proposta centrada no voto proporcional com listas fechadas ou pré-ordenadas, eixo das propostas de reforma em discussão, tanto em 2007 quanto em 2009.

Para eles, a proposta alternativa que permitiria solucionar os problemas que o sistema brasileiro apresenta, sem os inconvenientes que a lista fechada acarreta, seria o voto distrital misto, na forma descrita acima. Além dos argumentos quanto ao mérito, analisados a seguir, os autores lembram a adoção do sistema por um número crescente de países nos anos recentes.

Não foram apresentadas emendas à PEC nº 61, de 2007.

II – ANÁLISE

Cabe assinalar, em primeiro lugar, que não se verificam óbices no que se refere à constitucionalidade da proposta. Em particular, o número de assinaturas ultrapassa o mínimo exigido e a mudança do sistema eleitoral não se encontra no rol de temas protegidos pelo § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao mérito, por sua vez, é preciso lembrar que o Brasil pratica, desde 1946, nas eleições para deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador, o voto proporcional com listas abertas. Nessa regra, o número de cadeiras que corresponde a cada partido depende da proporção dos votos obtidos pela legenda e seus candidatos. A ordem de

preenchimento das cadeiras, contudo, é definida pelo número de votos que cada candidato obtém.

Importa lembrar, ainda, que o Brasil foi o primeiro país a optar por essa alternativa. Desde então, regras similares passaram a vigorar no Chile, na Finlândia e na Polônia.

O principal problema apontado pelos críticos desse sistema é a fraqueza das organizações partidárias que nele operam. No Brasil, especificamente, a filiação partidária é condição de elegibilidade e os partidos são donos do mais importante recurso de campanha: o tempo de rádio e televisão. Os candidatos, no entanto, são responsáveis pela arrecadação dos recursos de campanha, pelas decisões relativas a gastos, bem como pela definição de uma plataforma eleitoral capaz de singularizar sua candidatura em relação às de seus colegas de lista. Na verdade, o trabalho de arregimentação de apoios, inclusive financeiros, é fundamental para bem posicionar o candidato na ordem de votação que emergirá da eleição. A competição principal, portanto, ocorre entre os candidatos do mesmo partido, não entre os diferentes partidos.

A fragilidade dos partidos que trabalham no espaço dessa regra resulta em três problemas diferentes, assinalados por todas as propostas de reforma que transitaram na agenda do Congresso Nacional nos últimos 15 anos.

O primeiro problema diz respeito à legitimidade dos resultados eleitorais perante os eleitores. Candidatos eleitos num processo eletivo personalizado não se consideram devedores ao partido nem na obrigação de prestar contas a ele. Pelo contrário, até as decisões recentes da Justiça Eleitoral sobre pertencimento do mandato ao partido, aproximadamente um terço dos deputados federais eleitos mudava simplesmente de partido a cada legislatura. Normalmente no sentido de partido da oposição para partido da situação.

Nessas circunstâncias, as propostas e promessas de campanha passam a guardar escassa relação com a atuação do mandatário. O número de votos "alterados" pelo livre trânsito de parlamentares pelos partidos era enorme, uma vez que raramente um deputado consegue eleger-se exclusivamente com votos próprios, mas depende quase sempre de votos dos candidatos que não lograram sucesso eleitoral.

A reação do eleitor pode ser aferida pelo elevado absenteísmo eleitoral num país em que o voto é obrigatório e por numerosas pesquisas de opinião que coincidem em apontar o descrédito de que partidos, legislativos e parlamentares gozam junto ao eleitor.

O segundo problema diz respeito à desigualdade de oportunidades na competição eleitoral que o sistema enseja. A lista aberta, em circunscrições extensas e populosas, redonda em custos elevados de campanha. Ou seja, a linha de corte dos gastos necessários à eleição é elevada e crescente. Nessa situação, o peso do poder econômico é decisivo e, a cada eleição, o número de deputados eleitos em função do capital político conquistado à época do bipartidarismo, com menor dependência em relação às fontes de financiamento, decresce.

O terceiro problema refere-se à governabilidade. Numa situação em que os partidos são frágeis e os deputados são constantemente premidos pelo peso de débitos referentes às eleições passadas e pelo esforço de acumulação de recursos para as eleições seguintes, a construção da base de apoio do Poder Executivo no Congresso Nacional passa por negociações que, freqüentemente, brindam parlamentares individualmente com a provisão de meios de campanha, principalmente sob a forma de cargos no governo e a liberação de emendas ao orçamento. Para o Executivo, o processo resulta custoso e incerto; para o eleitor, carente de legitimidade.

Para sanar a fragilidade dos partidos e os problemas decorrentes, a maior parte das propostas de reforma política optou pelo voto proporcional em lista fechada e no financiamento público de campanha.

Essa proposta, encaminhada pela Comissão da Câmara dos Deputados formada em 2003 com essa finalidade e, mais recentemente, pelo Presidente da República, encontrou resistências insuperáveis, até o momento, nas duas Casas do Congresso Nacional. Parcela dessa resistência responde, sem dúvida, à incerteza que a nova regra provoca. Por outro lado, é preciso reconhecer nessa posição também a sintonia com a percepção do cidadão comum dos dias de hoje. Partido políticos não gozam da legitimidade passada, não mais detêm o monopólio da relação do cidadão com o mundo da política.

Hoje, com a revolução que observamos na informação, está em curso uma mudança profunda nas relações entre representantes e representados em todas as democracias do mundo. A demanda é por uma

relação direta com os representantes, que envolva reivindicação, avaliação e fiscalização. Ou seja, partidos continuam indispensáveis, mas são cada vez mais insuficientes.

Partilho com os autores da proposta do entendimento da atualidade do sistema eleitoral misto nas condições apresentadas. Trata-se, além disso, de uma solução possível para o impasse que tem imobilizado o avanço das propostas de reforma política no Brasil, solução mais adequada às tendências da política no mundo globalizado e, ao mesmo tempo, de maior capacidade de reunião ao seu redor do apoio necessário à sua aprovação.

Assinalo, contudo, um lapso na redação da proposta. A redação do § 4º, ao mandar aplicar a nova regra às eleições de deputados estaduais e vereadores, nada diz sobre os deputados distritais. Uma vez que não há razão para excepcioná-los, apresento emenda que os acrescenta à relação.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2009, contemplada a seguinte emenda:

EMENDA N° – CCJ

Substitua-se a expressão “Deputados Estaduais” por “Deputados Estaduais, Deputados Distritais” na ementa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 2007, e no § 4º do art. 45 da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 1º da referida PEC.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator