

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 77-A, DE 2003

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 77, DE 2003

Suprime o § 5º do art. 14 e dá nova redação ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, aos §§ 1º e 2º do art. 46 e ao caput do art. 82, para pôr fim à reeleição majoritária, determinar a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, nos níveis federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo

Autor: Deputado Marcelo Castro

Relator: Deputado Vicente Cândido

I - RELATÓRIO

Por ato da presidência da Câmara dos Deputados de 4 de maio de 2017, foi criada a COMISSÃO ESPECIAL Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 77-A, de 2003, do Sr. Marcelo Castro e outros, que “suprime o § 5º do art. 14 e dá nova redação ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, aos §§ 1º e 2º do art. 46 e ao caput do art. 82, para pôr fim à reeleição majoritária, determinar a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, nos níveis federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo” (fixa em cinco anos o mandato dos Deputados, Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Governadores, Presidente da República, e em dez anos para Senadores, objetiva a coincidência das eleições). A comissão foi 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 16 de maio de 2017 e convocados para reunião de instalação e eleição, que se realizou no dia 17 de maio de 2017. Foram designados os Deputados Lúcio Vieira Lima (PMDB), para a Presidência, Sandro Alex (PSD), para a 1º Vice-Presidência, Renata Abreu (PODE), para a 2º Vice-Presidência e Lázaro Botelho (PP-TO), para a 3º Vice-Presidência. A mim, Deputado Vicente Cândido (PT), foi designada a relatoria da Comissão.

No dia 23 de maio de 2017 foi realizada a primeira reunião deliberativa da Comissão, na qual foi realizada a eleição dos vice-presidentes, foi definido o roteiro dos trabalhos, e houve a deliberação de requerimentos dos nobres parlamentares. No dia 24 de maio do mesmo ano, a Comissão reuniu-se para dar continuidade à pauta de trabalhos iniciada na reunião anterior 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.

Em reunião deliberativa no dia 31 de maio de 2017, a comissão realizou um debate sobre a minuta de substitutivo à PEC 77/2003, conforme apresentado em Relatório Parcial da Comissão Especial da Reforma Política.

Foram recebidas três emendas. A Emenda Nº 1, de autoria do Deputado Werveton Rocha, altera a redação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal. A Emenda Nº 2, de autoria do Deputado Miro Teixeira, propõe o sistema majoritário "Distritão". A Emenda Nº 3, de autoria do Deputado Herculano Passos, propõe a antecipação das eleições de 2018 e a coincidência das eleições.

II - VOTO DO RELATOR

O diagnóstico mais recorrente sobre a realidade política brasileira da atualidade é a de que o nosso sistema eleitoral atingiu seu esgotamento, estando irremediavelmente falido. Esta conclusão não é minha apenas, mas de inúmeros observadores e analistas da academia e da imprensa e de lideranças de quase todos os partidos nacionais. Como resultado desse processo de falência generalizada, 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, a elevada taxa de fragmentação partidária ali verificada, com nada menos que 28 partidos políticos representados, constitui uma ameaça permanente à governabilidade. 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.

Não é à toa que o brasileiro tem deixado de confiar na classe política como representantes de seus interesses de natureza pública. Uma pesquisa internacional realizada em 2016 constatou que o brasileiro é o povo que menos confia nos políticos entre as grandes economias do mundo. De acordo com a pesquisa, apenas 6% dos brasileiros demonstravam confiar nos políticos (CHADE, 2016).

A eleição municipal ocorrida no país em 2016 deixou escancarado os sintomas de tal desconfiança da população com a política. O pleito registrou um crescimento significativo de votos nulos e brancos e de

abstenções. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a soma de votos nulos, brancos e de abstenções no primeiro turno superou o primeiro ou o segundo colocado em 22 capitais do país. No Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, esta soma de nulos, brancos e abstenções ultrapassou os votos obtidos pelos dois primeiros colocados juntos.

Lamentavelmente, a desconfiança na classe política tem se transformado em desconfiança na própria democracia. Segundo pesquisa do Latinobarometro, o apoio ao regime democrático no Brasil caiu de 54%, em 2015, para 32%, em 2016 (CARVALHEIRO, 2016).

Por todas essas razões, manter o atual sistema eleitoral em funcionamento 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 e se perpetue. 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.

A Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados tinha pleno conhecimento dessa conjuntura quando, durante seus debates, deixou claro que não se poderia abordar a totalidade e a complexidade dos problemas políticos nacionais apenas por meio de legislação infraconstitucional. Por essa razão, com a anuência de todos os 35 membros da comissão, debruçamo-nos sobre a PEC 77, de 2014, de autoria do nobre Deputado Marcelo Castro, relator da comissão da reforma política em 2015 para, a partir dos esforços e do acúmulo já realizados por esta casa, reabrirmos a discussão acerca das mudanças constitucionais necessárias para uma reforma mais profunda do sistema político do país.

SISTEMA ELEITORAL

Assim, o substituto anexo apresenta, a partir da reflexão acerca das proposições presentes na PEC 77 de 2014 e do espírito que as imbuía, nossa proposta de um sistema eleitoral misto para o país que combina as virtudes do sistema proporcional e do sistema distrital, uninominal, deles retirando suas principais deficiências. Contando com a inspiração e com o acúmulo de proposições de colegas desta casa e desta comissão, a proposta inserida no substitutivo em anexo prevê que parte dos representantes seja eleita por voto majoritário em distritos eleitorais e parte seja eleita por votação em listas preordenadas, pelo sistema proporcional.

O componente distrital do sistema aproximará representante e representado, elevando o grau de “accountability” de nossa democracia. Isto é, devido à natureza majoritária das eleições distritais e da necessidade de constante prestação de contas do representante aos representados, este componente do sistema eleitoral estimulará uma maior interação entre deputados e eleitores de seu distrito. O eleitor passa a ter uma consciência plena de quem, de fato, o representa no parlamento.

Saliente-se que pesquisa coordenada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp mostrou que, logo após as eleições, 46% dos entrevistados disseram não lembrar sequer do 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. Como corolário deste fenômeno, deputados sentem-se livres de qualquer responsabilidade para com seu eleitorado, muitas vezes exercendo um mandato totalmente desvinculado de compromissos com seus eleitores.

Parte do problema vincula-se ao instituto da coligação partidária, cuja extinção foi proposta pela PEC N° 286, de 2016, e está sendo analisada na Câmara dos Deputados por comissão especial presidida pela nossa colega Deputada Renata Abreu, membro de nossa Comissão de Reforma Política. Não restam dúvidas de que o instituto, como aponta o cientista político Jairo Nicolau, confunde o eleitor e subverte o espírito da proporcionalidade. 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. 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 se dá porque esse modelo de coligações proporcionais permite a aliança de conveniência entre partidos e candidatos de ideologias distintas.

Com o componente distrital do sistema proposto, não há espaço para tais ocorrências. Elege-se deputado, no distrito, aquele candidato que obtiver o maior número de votos. Sem transferência de votos. Fortalece-se a relação entre representantes e representados e freia-se as tendências fragmentárias típicas de sistemas unicamente proporcionais.

As deficiências mais frequentemente associadas a esse modelo de eleição, por sua vez, diz respeito à tendência dos eleitos a adotarem uma postura “paroquial” no exercício de seus mandatos de deputado federal. Diz-se que deputados federais assim eleitos tornam-se “vereadores” dos interesses circunscritos de seus respectivos distritos eleitorais. Uma das críticas mais contundentes feitas a esse modelo é que, ao estimular os interesses “paroquiais”, elegeria deputados pouco interessados em questões eminentemente nacionais o que, por sua vez, contribuiria para empobrecer o debate de temas nacionais no Parlamento.

O componente proporcional do sistema misto aqui proposto viria contrabalançar tais problemas em potencial. Este componente permitiria a eleição de deputados ao Parlamento em proporção ao número de votos conquistados por suas legendas. Este componente tende a neutralizar as distorções de representatividade encontradas nos modelos majoritários,

minimizando a preponderância de interesses “paroquiais” no Parlamento e favorecendo os debates programáticos em torno dos partidos e dos grandes temas nacionais. O componente também garantiria a representação de grupos minoritários que dificilmente assegurariam um assento no Parlamento no sistema estritamente majoritário.

Assim, propõe-se a adoção de um sistema eleitoral misto que incorpora um componente distrital, eliminando o fosso que separa representantes de representados, sem, contudo, suprimir o princípio da proporcionalidade partidária da dinâmica eleitoral, garantindo assim, uma maior representação de interesses minoritários e o debate eminentemente nacional. Saliente-se que se trata de um sistema consagrado em várias democracias, entre as quais, a Alemanha é notadamente o maior exemplo. O substitutivo apresentado em anexo remete as especificidades do sistema a ser implementado a partir de 2020 à lei ordinária.

FINANCIAMENTO DA DEMOCRACIA

A democracia custa caro. Não há como realizar eleições num país de dimensões continentais como o Brasil sem despender 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 brasileiro 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 aproveemos 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 Especial 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. Especificamente, o FFD será constituído por recursos proveniente de dotações consignadas em lei orçamentária em anos eleitorais, correspondentes a 0,25% da receita corrente líquida apurada no ano anterior, arrecadação oriunda de doações e contribuições que forem destinadas ao FFD, rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades e outras fontes. Lei ordinária definirá os critérios de distribuição dos recursos do FFD e a devida prestação de contas de sua utilização.

DEMAIS QUESTÕES ABORDADAS PELO SUBSTITUTIVO

Estamos propondo, ainda, a instituição de mandatos para os cargos de Cortes superiores de 10 anos, nos casos de indicação política. Pelo menos desde os célebres artigos dos “Federalistas”, assinados posteriormente por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, estabeleceu-se uma profunda convicção doutrinária de que os arranjos políticos institucionais de uma sociedade democrática devem promover o equilíbrio, de forma que os poderes sejam mediados por freios e contrapesos recíprocos.

Na base desse entendimento, reinterpretado à luz das condições atuais, resta que todo o poder mediata ou imediatamente político deve ser limitado, contraposto por outras competências e prerrogativas, de modo que seu exercício se adeque à limitação devida em uma sociedade democrática. Dessa maneira, não nos parece adequado que indicações de natureza política, muitas delas com um poder crescente na sociedade, sejam dotadas de vitaliciedade, característica, aliás, fundamental quando falamos de cargos e magistraturas não eletivas.

Muitas dessas vitaliciedades frutos da indicação política, aliás, foram concebidas em momentos nos quais tanto a expectativa

de vida da população era muito mais baixa quanto suas competências eram bem mais modestas. São tempos novos, que demandam novos cuidados e novas limitações.

Aliás, se todos os cargos eletivos, em nome dos princípios democrático e republicano, são rotativos, limitados, sujeitos ao arejamento de novas ideias, quadros e convicções, não faz sentido que esta lógica, que se estende aos mais altos cargos da República, não se estenda a todas indicações frutos do poder político. A racionalidade humana é limitada, bem como o escopo de suas escolhas e é justamente o escrutínio democrático, as renovações periódicas e o contraditório que promovem a moldura necessária a decisões mais complexas e instituições mais plurais.

Contudo, tomamos o cuidado de estabelecer um mandato de 10 anos porque entendemos que, apesar da natureza política das indicações, seu escopo e exercício transcende a política *stricto sensu*, envolvendo decisões técnicas e, em alguns casos, contramajoritárias, que não devem obedecer ao mesmo ciclo de curto prazo da política eletiva.

Há que se dar tempo para que linhas de pensamento, jurisprudências e entendimentos se consolidem, bem como para que se exerçam posições contramajoritárias que não coincidam com o “tempo da política” eletiva. Dessa forma, estamos propondo um mandato de 10 anos para essas Cortes.

Também estamos propondo o fim dos cargos de vice para os mandatos do Poder Executivo. É patente que hoje não ficam claras para a população as atribuições dos “vices” e, de fato, temos que todas as atribuições podem ser exercidas, sem prejuízo, pela linha sucessória estabelecida nos termos da Constituição Federal, da Constituição dos Estados e das Leis Orgânicas.

Em um momento no qual o país passa por um ajuste fiscal violento, é justo que nos questionemos acerca do papel que certos mandatos exercem na vida da República, seus custos e a eventual relevância de suas atribuições. Nosso juízo é de que manter os milhares de cargos

vinculados à função de vice é manter um luxo com o qual não podemos arcar, sendo que as eventuais funções podem ser exercidas a custo zero por outros detentores de mandato eletivo.

Com esse expediente, visa-se acabar também com o que, não raro, é utilizado como instrumento de barganha política e foco de instabilidade para governos. Aqui, reforçamos o sentido de outras propostas discutidas no âmbito da Comissão da Reforma Política, de eliminar clássicos instrumentos de barganha fisiológica, como o tempo de televisão e outros instrumentos.

Por decorrência, estamos ajustando os dispositivos constitucionais no que diz respeito à vacância dos cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, para priorizar, nesses casos, a vontade soberana do povo brasileiro, cuidando de estabelecer prazos razoáveis quando da abertura da vaga e dispor que só em caso de vacância no último ano do mandato as eleições serão indiretas, tão somente por conta das dificuldades operacionais devidas à proximidade do próximo pleito.

Também propomos a possibilidade de revogação popular de mandatos eletivos, com sistemática a ser definida por lei complementar. Trata-se do chamado *recall*, instrumento amplamente empregado em inúmeras democracias para revogar o mandato de detentores de cargos eletivos majoritários. Trata-se de um instrumento de manifestação de democracia direta que se somaria aos instrumentos já existentes em nosso ordenamento constitucional, isto é, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Jório Dauster explica que este instrumento já fez parte de nosso ordenamento jurídico. Segundo ele, o *recall* “esteve presente nas primeiras constituições republicanas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás e São Paulo (MOURA, 2016)”. A lógica subjacente a esse instrumento é inquestionável, como bem frisou Dauster: quem com o voto elege, com o voto também poderia destituir.

Além dessas alterações, estamos propondo modificações das datas de posse dos eleitos para cargos do Poder Executivo e Legislativo e nas regras de suplência do cargo de Senador.

Tendo em vista os fundamentos acima colocados, manifestamo-nos, no mérito pela aprovação da PEC 77-A/2003, nos termos do substitutivo, que traz-lhe as alterações e acréscimos cabíveis a partir do avanço das discussões acerca do tema.

Considerando ainda os mesmos fundamentos, manifestamo-nos pela rejeição, no mérito, da PEC 327/2017, de autoria do Deputado Miro Teixeira, tendo em vista que seu conteúdo contrasta com o diagnóstico e a solução aqui proposta no que diz respeito ao sistema eleitoral. Nosso entendimento é de que a proposta do Deputado Miro Teixeira produziria graus elevados de desproporcionalidade a ponto de ignorar os votos de todos os brasileiros que não tenham votado nos 513 eleitos. Além disso, trata-se de sistema que fere de morte a organização partidária e ameaça seriamente a renovação política uma vez que os partidos optariam por lançar pouquíssimas candidaturas. Ademais, como estamos propondo o sistema eleitoral distrital misto, tal proposta ficaria prejudicada.

Com relação às emendas recebidas, somos pela constitucionalidade, mas rejeitamos a Emenda Nº 2, do Deputado Miro Teixeira, de conteúdo idêntico à PEC apensada do mesmo autor, pelos motivos acima aludidos.

Quanto à Emenda Nº 3, do Deputado Herculano Passos, apesar de eventuais impropriedades quanto à constitucionalidade, concordamos com o sentimento expresso pelo Deputado no que diz respeito à crise de representatividade, porém, eximimo-nos de uma posição quanto ao mérito uma vez que a emenda não cumpriu as regras regimentais e, portanto, não pôde ser considerada.

Por fim, manifestamo-nos pela constitucionalidade e acolhemos, no mérito, a Emenda Nº 1, do Deputado Weverton Rocha, nos termos do substitutivo. A proposta contida na emenda, exclui do parágrafo 5º do ar. 14 da Constituição Federal a substituição como vedação para a reeleição, mantendo apenas, para esse fim, a sucessão. Segundo o nosso juízo, resolve controvérsia doutrinária e jurisprudencial e aprimora o instituto da sucessão para cargos do Poder Executivo.

Esperamos que, com essas mudanças, possamos aperfeiçoar a representação, corrigir distorções e melhorar o funcionamento das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS CITADAS

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.

CARVALHEIRO, Rodrigo. Apoio à democracia no Brasil cai 22 pontos, diz pesquisa. O Estado de São Paulo, 3 de setembro de 2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,apoio-a-democracia-no-brasil-cai-22-pontos-diz-pesquisa,10000073814>. Acesso em: 10/07/2017.

CHADE, Jamil. Brasileiro é quem menos confia no político, diz pesquisa mundial. O Estado de São Paulo, 11 de maio de 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiro-e-quem-menos-confia-em-politico--diz-pesquisa-mundial,10000050380>. Acesso em: 10/07/2017.

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

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. O Federalista. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

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.

MOURA, Marcelo. Um recall político é uma saída para a crise brasileira? Época, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/01/um-recall-politico-e-uma-saida-para-crise-brasileira-sim.html>. Acesso em: 11/07/2017.

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.

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 12 de julho de 2017.

Deputado Vicente Cândido
Relator

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 77, DE 2003

Altera os artigos 12, 14, 27, 28, 29, 32, 45, 46, 49, 51, 52, 57, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 91, 94, 95, 101, 102, 104, 111-A, 115, 121 e 123 da Constituição Federal e dá outras providências, com o objetivo de reformar as instituições político-eleitorais do País.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda à Constituição institui a possibilidade de revogação popular de mandatos eletivos, suprime as figuras do Vice-Presidente da República, dos Vice-Governadores e dos Vice-Prefeitos, altera as idades mínimas para eleição de Governadores, modifica as datas de posse dos eleitos para cargos do Poder Executivo e Legislativo, altera as regras de suplência do cargo de Senador, adota o sistema eleitoral distrital misto nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital e Vereador nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, adota o sistema eleitoral de lista preordenada nas eleições para Vereador nos Municípios de até duzentos mil eleitores, cria o Fundo Especial de Financiamento da Democracia, institui regras eleitorais transitórias para aplicação nas eleições de 2018 e dispõe sobre duração dos mandatos dos membros dos Tribunais.

Art. 2º Os artigos 12, 14, 17-A, 27, 28, 29, 32, 45, 46, 49, 51, 52, 57, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 91, 94, 95, 101, 102, 104, 111-A, 115, 121 e 123 da Constituição Federal passam a vigorar com as alterações seguintes:

“Art. 12. (...)

.....

§ 3º (...):

I - de Presidente da República;

.....(NR)

.....

Art. 14. (...):

.....

IV – revogação popular de mandatos eletivos majoritários, nos termos de lei complementar.

.....

§ 3º (...)

.....

VI – (...)

- a) trinta e cinco anos para Presidente da República e Senador;
- b) vinte e nove anos para Governador de Estado e do Distrito Federal;

.....

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido por período superior a seis meses no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

..... (NR)

.....

Art. 17-A. É instituído o Fundo Especial de Financiamento da Democracia, cujo objetivo é prover, aos partidos políticos, os recursos necessários ao custeio das campanhas eleitorais para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador e das campanhas para a realização dos plebiscitos e referendos.

§ 1º O Fundo Especial de Financiamento da Democracia será constituído por recursos provenientes de:

I – dotações consignadas em lei orçamentária em anos eleitorais, correspondentes a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida apurada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei;

II – arrecadação oriunda de doações e contribuições que lhe forem destinadas nos termos da legislação vigente;

III – rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades;

IV – outras fontes ou origens admitidas em lei.

§ 2º Os recursos que constituírem o Fundo Especial de Financiamento da Democracia serão destinados aos partidos políticos, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 3º A administração do Fundo Especial de Financiamento da Democracia compete ao Tribunal Superior Eleitoral, observadas as diretrizes e as normas por ele estabelecidas em ato próprio, inclusive quanto à forma de destinação de recursos aos partidos políticos e à prestação de contas relativas às despesas com campanhas eleitorais.

.....
Art. 27. (...)

.....
§ 1º Os Deputados Estaduais serão eleitos para mandatos de quatro anos e tomarão posse em primeiro de fevereiro do ano subsequente ao da eleição, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas relativas aos Deputados Federais, observadas as seguintes disposições:

I – os distritos utilizados nas eleições de Deputado Estadual serão os mesmos utilizados nas eleições de Deputado Federal;

II – nos Estados:

a) com até doze Deputados Federais, serão eleitos três Deputados Estaduais em cada distrito;

b) com mais de doze e até vinte e quatro Deputados Federais, serão eleitos dois Deputados Estaduais em cada distrito;

c) com mais de vinte e quatro Deputados Federais, será eleito um Deputado Estadual em cada distrito.

.....(NR)

Art. 28. A eleição do Governador de Estado, para mandato de quatro anos, será realizada no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seu antecessor, e a posse ocorrerá em nove de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

.....
§ 2º Os subsídios do Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (NR)

Art. 29. (...):

I - eleição do Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II – eleição do Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato do que deva suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

II-A – eleição dos Vereadores:

a) nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, pelas regras do art. 45;

b) de listas preordenadas nos Municípios com até duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito em nove de janeiro do ano subsequente ao de sua eleição e posse dos Vereadores em primeiro de fevereiro do ano subsequente ao de sua eleição;

.....

V - subsídios do Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

..... (NR)

Art. 32. (...)

.....

§ 2º A eleição do Governador do Distrito Federal, observadas as regras do art. 77, e a dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

.....(NR)

.....

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal pelo sistema distrital misto proporcional, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I – o total de lugares destinados a cada partido no Estado, no Distrito Federal ou no Território será calculado com base nos votos destinados aos partidos, distribuindo-se as cadeiras pelo princípio da proporcionalidade;

II – parte dos representantes deverá ser eleita pelo princípio majoritário em distritos uninominais até, no máximo, a metade das cadeiras;

III – será garantida a eleição dos representantes mais votados nos distritos, efetuando-se eventuais correções no total de lugares atribuídos aos partidos, vedado o acréscimo de lugares além do previsto na lei complementar a que se refere o § 1º.

.....

Art. 46. (...)

.....

§ 3º Cada Senador será eleito com um suplente, a ser convocado para substituí-lo nas ausências e licenças superiores a cento e vinte dias e, na hipótese do § 4º, até a realização da nova eleição.

§ 4º Em caso de morte ou renúncia do titular, será realizada nova eleição para Senador no primeiro pleito imediatamente subsequente.

§ 5º O mandato do Senador eleito nos termos do § 4º terá caráter suplementar e durará apenas até a data originalmente prevista como termo final do período de seu antecessor. (NR)

.....

Art. 49. (...):

.....

III - autorizar o Presidente da República a se ausentar do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

.....

VIII - fixar os subsídios do Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

.....(NR)

.....

Art. 51. (...):

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

.....(NR)

Art. 52. (...):

I - processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

.....(NR)

Art. 57. (...)

§ 3º (...)

III - receber o compromisso do Presidente da República;

§ 6º (...):

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente da República;

.....(NR)

Art. 73. (...)

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados, para mandatos de dez anos, dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

.....(NR)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, mandatos dos

membros e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

.....(NR)

.....
 Art. 77. A eleição do Presidente da República será realizada no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 1º (revogado)

.....(NR)

.....
 Art. 78. O Presidente da República tomará posse em sessão do Congresso Nacional no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao de sua eleição, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

Parágrafo único. Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago. (NR)

.....
 Art. 80. Em caso de impedimento temporário do Presidente da República, ou vacância do respectivo cargo, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal. (NR)

Art. 81. Vagando o cargo de Presidente da República, será feita eleição noventa dias depois de aberta a vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância no último ano do período presidencial, a eleição para o cargo será feita pelo Congresso Nacional até trinta dias depois de aberta a vaga, na forma da lei.

§ 2º Em qualquer dos casos, o eleito deverá completar o período de seu antecessor.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se aos casos de vacância dos cargos de Governador e de Prefeito. (NR)

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em dez de janeiro do ano subsequente ao de sua eleição. (NR)

Art. 83. O Presidente da República não poderá, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo. (NR)

.....
Art. 94. (...)

Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá para nomeação um de seus integrantes, que exercerá mandato de dez anos. (NR)

Art. 95. (...):

I – vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado ou do término do mandato nas hipóteses previstas nesta Constituição;

.....(NR)

Art. 101. (...)

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, para mandatos de dez anos, depois de aprovada a escolha por três quintos dos membros do Senado Federal. (NR)

Art. 102. (...)

.....
 b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

.....(NR)

Art. 104. (...)

Parágrafo único. (...):

.....
 II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94, para exercer mandatos de dez anos. (NR).

.....
 Art. 111-A. (...):

I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no art. 94, para exercer mandatos de dez anos;

.....(NR)

Art. 115. (...):

I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício,

observado o disposto no art. 94, para exercer mandatos de dez anos;

.....(NR)

.....

Art. 121. (...)

.....

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por quatro anos, vedada a recondução para o quadriênio subsequente, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

.....(NR)

Art. 123. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros, nomeados pelo Presidente da República para mandatos de dez anos, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.

.....(NR)”

Art. 3º. Nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital realizadas em 2018, será empregado o sistema eleitoral proporcional de lista aberta para a escolha de todos esses cargos em disputa.

Art. 4º. A Seção I do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal passa a se denominar: “DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA”.

Art. 5º. As modificações promovidas nos artigos 94, parágrafo único, 101, parágrafo único, 104, parágrafo único, 111-A, inciso I, 115, inciso I, 121, § 2º e 123, *caput*, relativamente aos mandatos dos membros dos

Tribunais aplicam-se apenas aos nomeados para vagas abertas após a entrada em vigor desta Emenda à Constituição.

Art. 6º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 115. Para fins do disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as despesas autorizadas e pagas no âmbito do Fundo Especial de Financiamento da Democracia ficam excluídas da base de cálculo e dos limites estabelecidos para as despesas primárias da União.

Art. 116. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as despesas do Fundo Especial de Financiamento da Democracia não poderão ultrapassar, em anos eleitorais, o montante estabelecido para o primeiro exercício de vigência desta Emenda Constitucional, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Art. 7º. O art. 17-A, § 1º, I, produzirá efeitos a partir das eleições de 2020.

Parágrafo único. Nas eleições de 2018, o Fundo Especial de Financiamento da Democracia será constituído por recursos provenientes de dotações consignadas em lei orçamentária, correspondentes a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei.

Art. 8º. São revogados o § 3º do art. 46, o § 1º do art. 77, o art. 79, o inciso I do art. 89 e o inciso I do art. 91 da Constituição Federal.

Art. 9º. Esta emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2017

Deputado VICENTE CÂNDIDO
Relator

Documento1