

PROJETO DE LEI N° , de 2003
(Da Comissão Especial de Reforma Política)

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105. (REVOGADO)

.....

Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido

ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109.

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II –

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)”

Art. 3º Fica acrescido, à Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

“Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I – só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III – nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais. (NR)”

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei n.º 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 44.....

II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....

§ 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 45.

.....

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.

..... (NR)”

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

“Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....

§ 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º.....

.....

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por

representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....

§ 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....

§ 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao

mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.

§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....

Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.(NR)

.....

Art. 12. (REVOGADO).

.....

Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados. (NR)

.....

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por

R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II – se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III – nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

b) metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

II – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

III – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores do município; e

b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado.(NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juizes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

.....(NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I – comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994;

II – comprovada a responsabilidade do partido ou

federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art.25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....
Art.27 (REVOGADO)

.....

Art. 33.

.....

IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

.....(NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações:

a) o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas para estratificação da amostra, tais como idade, sexo, escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;

b) para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

c) para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;

d) para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;

e) para as pesquisas de “boca de urna”, além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

.....

Art.39.....

.....

§ 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas;

espetáculos do tipo “showmício” e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados graciosamente.

.....

§ 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro. (NR)

.....

Art. 42

.....

§ 2º

I - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

.....(NR)

.....

Art. 46.

.....

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

.....

Art. 59.

.....
 § 2º (REVOGADO)

.....
 Art. 60. (REVOGADO)

Art. 83.

.....
 § 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

.....(NR)
 Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)"

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, , comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o *caput* obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontados no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm, igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes.

Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes:

- a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;
- b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;
- c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;
- d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;
- e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Tais aspectos estão inter-relacionados e demandam, portanto, tratamento conjunto, apesar de a disciplina legal das matérias pertinentes ocorrer em diferentes diplomas.

O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos um vez o valor desse quociente.

A exigência não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não-permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação.

Para corrigir tal distorção, estamos propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, em linha com numerosos projetos de lei que têm tramitado tanto nesta Casa quanto no Senado Federal, entre eles o PL nº 1.562, de 1999 (PLS 178/99), de autoria do então Senador Sérgio Machado, o PL nº 669, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira; PL nº 3.367, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço; PL nº 7.048, de 2002, do Deputado Coriolano Sales.

Contudo, pequenas agremiações, de caráter histórico, que legitimamente se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicam o direito de subsistir como tais. Com o fim das coligações, a fórmula das federações, sobre a qual dispõe o projeto, permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral, desde que haja o compromisso, legalmente estabelecido, de estabilidade da aliança pelo período mínimo de três anos, pois funcionarão eles como um só partido.

Outrossim, a união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita ao funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos são somados como se de um único partido se tratasse.

A idéia de federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no PL nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional vigente no País, que é o da lista aberta. Visa a proposição contornar a exigência legal para o funcionamento parlamentar contida no art. 13, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos). Nesta Casa, o Deputado Virgílio Guimarães apresentou o PL nº 3.952/2000, instituindo as federações partidárias destinadas a permitir o registro definitivo dos partidos dela integrantes.

Outro aspecto problemático do sistema eleitoral brasileiro que acima apontamos reside na personalização do voto.

Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional é o voto em **listas fechadas**, ou seja, listas, definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido, em razão do “quociente partidário”, tem direito, por exemplo, a quinze cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

No Brasil, optou-se por uma espécie rara de sistema proporcional, a **lista aberta**, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele ainda é minoritário. É somado ao total de votos conferidos aos candidatos, para efeito do cálculo do quociente eleitoral.

O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente seu comportamento com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

Como se vê, no projeto, estamos diante do voto de legenda puro. Em geral, na cédula de votação, aparecem legenda partidária e, a título de ilustração, os primeiros nomes da lista, nunca a lista completa. Vota-se num partido, não num candidato. Propostas no sentido de abandonarmos a votação em candidato para a votação na lista partidária preordenada, seja em forma pura, seja mista (no que a literatura chama sistemas de lista flexível), têm sido apresentadas no Congresso: na Câmara, o PL nº 2887, de 2000, de autoria do Deputado João Paulo; o Senado Federal aprovou o PL nº 3.428, de 2000 (PLS nº 300/99), de autoria do ex-Senador Roberto Requião, ao qual se apensaram nesta Casa o PL nº 3.949/2000, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e o PL nº 992/2003, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada.

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de

massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do **voto direto**, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento.

Não é novidade ter optado nosso sistema constitucional, faz muito, pela **democracia por meio dos partidos**. Nossa Constituição dedica aos partidos políticos o Capítulo V – “Dos Partidos Políticos” - do Título II - “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, além de exigir, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária, na forma da lei. Aos que argumentam que, com a sistemática ora proposta, priva-se o eleitorado de um direito, que é o de votar no candidato, na pessoa, obrigando-o a votar numa coletividade, há que lembrar que, mesmo sob a forma atual de voto em lista aberta, o eleitor não vota no universo de concidadãos. Vota em candidatos filiados a partidos, por estes selecionados previamente, colocados numa lista e assim apresentados ao eleitorado. Houve, portanto, uma intermediação, uma seleção prévia, feita pela agremiação, não pelo eleitor, que não pode votar em quem quiser, a seu bel-prazer, senão apenas num grupo de pessoas designado pelo partido.

Ademais, o voto de legenda é ínsito ao sistema proporcional, sendo adotado entre nós desde a introdução deste, jamais contestada a sua constitucionalidade.

A disposição contida no projeto visa precisamente ao reforço das entidades partidárias. A disciplina do comportamento legislativo destas se obtém, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tampouco se pode ignorar que, tal como acontece na presente legislatura, em virtude das intensas migrações entre as legendas, a disciplina do partido num tempo 1 é a de uma entidade diversa da que se apresenta em plenário nos tempos 2, 3, e assim por diante, em virtude da mudança significativa de composição partidária.

Tal situação longe está de refletir a desejável estabilidade institucional; retrata, antes, um ambiente altamente instável, e provavelmente diminui o prestígio das instituições políticas, em particular o do Poder Legislativo, perante a sociedade.

Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsavelmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

O atual sistema eleitoral não só é corrosivo para os partidos, mas é também obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais.

O problema do financiamento de partidos e candidaturas é um dos maiores desafios que enfrentam as democracias hodiernas. Em passado não muito distante, o trabalho eleitoral era feito, em muitos países, com recurso à militância, quase sempre em caráter voluntário. Em alguns países, fazia-se a campanha de porta em porta e contato direto com o eleitor. Os comícios tinham grande importância. Crescentemente, os meios de comunicação de massa passaram a substituir o antigo trabalho

pessoal, sobretudo devido à própria magnitude demográfico do eleitorado. As campanhas mudaram radicalmente de feição, com a presença cada vez maior da mídia televisiva. As implicações de custo foram imediatas. Hoje em dia, as campanhas se tornaram caríssimas, o que leva à necessidade de abundantes recursos financeiros, em geral não disponíveis para partidos e candidatos.

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desigualando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais.

No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo.

O tema do financiamento público vem sendo tratado em proposições apresentadas nas duas Casas do Congresso: o PL nº 4.593, de 2001 (PLS nº 353/99), de autoria do ex-Senador Sérgio Machado, o PL nº 671/99, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, o PL nº 830/99, de autoria da ex-Deputada Rita Camata, o PL nº 1.577/99, de autoria do Deputado Clementino Coelho, o PL nº 1.495/99, do Deputado João Paulo, o PL nº 2.948/00, do Deputado Haroldo Lima.

O financiamento público exclusivo é, porém, incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exigiria a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Os recursos se diluiriam e, certamente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, e o sistema estaria comprometido. Com financiamento a partidos que

apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum. O custo da campanha poderá diminuir sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político. Também a fiscalização dos pleitos pela Justiça Eleitoral tornar-se-á muito mais simples, pois em vez de deparar-se ela com milhares de prestações de conta, produzidas por milhares de candidatos, examinará um número reduzido delas, de responsabilidade os próprios partidos.

Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos.

Muitas democracias contemporâneas são multipartidárias e parlamentares. Sua governabilidade não é comprometida, porque os partidos se unem para a formação de gabinetes, que procuram contemplar as várias agremiações com pastas ministeriais. Na prática, portanto, os partidos se aproximam, passando a funcionar em bloco, seja no governo, seja na oposição.

Contudo, o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático. São oportunas as conclusões de ambiciosa pesquisa comparativa sobre as instituições políticas e o desenvolvimento, que a seguir citamos:

Tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobremodo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado (...) A ausência de um partido majoritário (...) tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das

*democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário.*¹

Na verdade, a maneira como o sistema presidencial brasileiro procura superar a dificuldade da fragmentação partidária, com a falta de um partido maior de sustentação parlamentar, é mediante a construção de coalizões, tecidas mediante forte cooptação individual de parlamentares, a qual, o mais das vezes, é a responsável pelas intensas mudanças de partido.

Para obter um quadro partidário menos fragmentado, as democracias contemporâneas valem-se de alguns recursos. Um deles é a adoção de uma regra de atribuição de cadeiras entre os partidos, após as eleições, que pode favorecer os partidos maiores (a fórmula d'Hondt, conhecida como “das maiores médias”, tem esse efeito). Outro recurso são as cláusulas de desempenho, que fixam porcentagens mínimas do eleitorado para que os partidos tenham representação parlamentar.

No Brasil, o art. 13 da Lei nº 9.096/95 (**Lei dos Partidos Políticos**) dispõe que, para funcionamento parlamentar, os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Essa cláusula, atenuada por disposições transitórias de transição, entrará em vigor na eleição de 2006.

A existência de legendas pequenas, mas com importância histórica, que se propõem a difundir suas idéias e princípios, suscita uma importante questão para os esforços de “engenharia política” destinados a estreitar o leque partidário.

Até o momento, como salientado anteriormente, a mecânica das coligações tem dado sobrevida a essas legendas. No projeto ora apresentado, propõe-se a nova figura das federações partidárias, para que desempenhem a mesma função das coligações, sem os inconvenientes destas.

¹ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000, pgs 128-136

A disposição permanente do art. 13 da Lei dos Partidos, diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais, parece-nos poder ser atenuada, sem concessão, todavia, no que diz respeito ao caráter nacional dos partidos, exigência da Constituição Federal (art. 17, I).

Além dos aspectos acima discutidos, outros problemas se apresentam no sistema eleitoral, com reflexos no sistema político, que é possível corrigir. Outra deficiência de nossa organização política é a baixa representação das mulheres. A experiência internacional demonstra que um estímulo consciente, no plano institucional, dessa representação tem dado frutos, pelo que se recomenda a atenção ao problema na presente reforma. Além de manter, na disposição relativa às listas preordenadas, o percentual mínimo hoje assegurado a cada sexo, o projeto também assegura, inspirando-se em propostas apresentadas pela Deputada Luíza Erundina, trinta por cento do total de recursos do Fundo Partidário destinados à criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação política, às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina e pelo menos vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política das mulheres.

Finalmente, o Projeto contempla aperfeiçoamentos no tocante às pesquisas eleitorais, no sentido de obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

A proposição ora apresentada resulta do cuidadoso exame e aproveitamento de inúmeras outras, oferecidas nas duas Casas do Congresso Nacional, as quais versam sobre alguns dos temas básicos de uma reforma política. É produto, também, da audiência de renomados especialistas nos temas tratados que atenderam ao convite da Comissão para discuti-los conosco.

Mas, sem dúvida, foi essencial para construí-la a contribuição de nossos Pares, tanto os membros do Colegiado, como também outros ilustres colegas interessados na reforma política, que, com sua presença assídua e entusiasmo nas discussões, muito ajudaram ao Presidente e ao Relator na consolidação de um texto com os pontos mais relevantes e urgentes da reforma política, suscetíveis de tratamento articulado no plano infraconstitucional.

Na certeza de que o projeto constitui um passo decisivo para o aprimoramento de nossa democracia, ao atacar problemas cuja natureza exige soluções interligadas, contamos com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado ALEXANDRE CARDOSO
Presidente