

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA POLÍTICA

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História
Relações Internacionais

ESTUDO

NOVEMBRO/2009



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
CRÍTICA DA PROPOSTA EM GERAL.....	5
CRÍTICA A PROPOSTAS ESPECÍFICAS	7
a) Propostas Estruturais	7
Lista Partidária Fechada e Bloqueada: PL nº 4.636/09	7
Financiamento Público Exclusivo de Campanhas: Projeto de Lei nº 4.634/09	11
Perda de Mandato por Desfiliação Partidária: PL nº 4.635/09.....	17
b) Ajustes Sistêmicos	20
Vedação de coligações em eleições proporcionais e alteração na divisão de tempo do horário eleitoral nas eleições majoritárias: PL nº 4.637/09.....	20
Cláusula de Barreira ou Desempenho: PEC nº 322/09	23
c) Outros Temas	26
Captação ilícita de sufrágio qualificada por volência: PL nº 4.633/09; e novo caso de inelegibilidade: vida pregressa do possível candidato: PLP nº 446/09	26

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA POLÍTICA

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional, no dia 9 de fevereiro de 2009, um conjunto de sete Mensagens, em que submetia à consideração do Poder Legislativo cinco projetos de lei, um projeto de lei complementar e uma proposta de emenda à Constituição, todos situados no âmbito da chamada “reforma política”. As sete proposições encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados. São elas: o PL n° 4.633/09 (nova hipótese de captação ilícita de sufrágio), o PL n° 4.634/09 (financiamento público exclusivo dos partidos e das campanhas eleitorais), o PL n° 4.635/09 (perda de mandato por desfiliação partidária), o PL n° 4.636/09 (preordenamento das listas de candidaturas nas eleições proporcionais), o PL n° 4.637/09 (proibição de coligações em eleições proporcionais e redistribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão em eleições majoritárias), o PLP n° 446/09 (inelegibilidade por condenação judicial não definitiva) e a PEC n° 322/09 (cláusula de barreira).

Das sete proposições, seis continham propostas já tornadas públicas, em 27 de agosto de 2008, e expostas, por meses, no sítio do Ministério da Justiça, para receberem críticas e sugestões de cidadãos e cidadãs interessados. No mês de outubro, o texto dado a consulta pública sofreu, ainda, pequenas modificações, trazendo elementos novos à reflexão, em particular no que diz respeito à justificação das medidas sugeridas e aos possíveis desdobramentos do processo de reforma da legislação. Os traços centrais das propostas não foram, no entanto, alterados, nem naquela oportunidade, nem quando da oficialização das proposições, em 2009. A novidade maior é que se lhes tenha agregado o Projeto de Lei que prevê nova hipótese de captação ilícita de sufrágio¹.

¹ Registre-se, de qualquer maneira, que, embora nenhuma redação tivesse sido proposta para dar corpo à idéia de criar um novo caso de captação ilícita de sufrágio, ela já era sugerida no texto com que o governo apresentou suas posições sobre a reforma política em agosto de 2008. Na versão de outubro, o texto chamava a atenção, ainda, para a existência de propostas destinadas a reduzir o tempo de campanha ou alterar as datas de eleições, mas que caberia “ao Congresso Nacional, soberanamente, ponderar sobre os efeitos de eventual alteração” do quadro vigente. Da mesma maneira, no que toca à necessidade de “aprimoramento dos mecanismos de sanção da Justiça Eleitoral” e à “padronização dos procedimentos inerentes ao processo eleitoral”, o texto afirmava “ser fundamental a participação da própria Justiça Eleitoral, apontando caminhos legislativos para a melhoria de seu sistema setorial de justiça”.

A pretensão deste estudo é a de analisar criticamente o texto das sete proposições acima identificadas, indicando eventuais problemas de concepção e de redação, em qualquer uma delas ou no conjunto. O objetivo explicitamente crítico do estudo não significa, obviamente, que argumentos sem solidez sejam admitidos para reforçar a crítica, mas, apenas, que não haverá a preocupação de tomar uma posição equidistante entre argumentos favoráveis e desfavoráveis à proposta.

A abordagem crítica é importante na medida em que ela permite reequilibrar, no âmbito do debate público, a posição dos que são, em linhas gerais, favoráveis à atual legislação eleitoral e partidária brasileira, frente aos que lhe são contrários. É que os descontentes com um determinado quadro institucional geralmente fazem maior esforço para levar a público suas posições que aqueles que estão convencidos de que a legislação vigente é satisfatória. Por isso, cria-se muitas vezes a ilusão de que há unanimidade contra determinada legislação, quando, na verdade, essa unanimidade não existe fora nem dentro do Congresso, como se comprova em pesquisas de opinião sobre temas específicos e quando as propostas vão a votação.

Da mesma maneira que as proposições sob análise dão continuidade a versões anteriormente expostas pelo governo à avaliação pública, também este estudo dá continuidade a análise crítica já elaborada, e dada a público, sobre aquelas versões iniciais². É que não apenas os textos das proposições em tramitação acompanham de perto os textos anteriores, como as próprias justificativas com que as mudanças são sustentadas aproximam-se substancialmente daquelas apresentadas junto com as primeiras versões das propostas. Isso justifica a reafirmação literal de longas passagens do trabalho crítico anterior e, também, o recurso ao texto com que o conjunto das propostas foi inicialmente apresentado (e que, naturalmente, já não acompanha as proposições) como referência para a organização do trabalho crítico.

O texto de apresentação das propostas do Poder Executivo, dado a conhecer em 2008, começava por uma avaliação geral do quadro eleitoral e partidário; ali se indicavam as razões da reforma. Depois, o texto passava para a enumeração de propostas específicas, divididas em três grupos: a) propostas estruturais (listas partidárias fechadas e bloqueadas; financiamento público exclusivo de campanhas; fidelidade partidária); b) ajustes sistêmicos (vedação de coligações em eleições proporcionais; alteração na divisão do tempo de horário eleitoral; cláusula de barreira ou desempenho); c) outros temas (captação ilícita de sufrágio qualificada por violência; regulamentação da vida pregressa do possível candidato como novo caso de inelegibilidade). Os três grupos de propostas seguiam, ao que parece, uma ordem decrescente de importância e/ou urgência, da perspectiva do próprio governo. Por fim, eram apresentadas as versões iniciais de seis proposições legislativas específicas (na forma de

² O estudo anterior, intitulado “Análise crítica da proposta de reforma política apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2008”, pode ser visto em http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema3/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2009_1088.pdf.

anteprojeto); cada um dos anteprojeto era introduzido por um pequeno relato indicando a legislação alterada, as principais alterações e sua justificção (em termos muito similares àqueles com que, mais tarde, o ministro da Justiça, Tarso Genro, justificaria, frente ao presidente da República, as sete proposições atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados); cada anteprojeto era acompanhado, ainda, por um quadro que contrapunha o texto proposto ao texto legal vigente.

A análise desenvolvida a seguir acompanhará a estrutura do texto então apresentado pelo governo. Começará por uma avaliação da proposta em geral, passando, depois, a avaliar as sete proposições de que são, por assim dizer, o resultado. Para tanto, as proposições serão divididas em três grupos, correspondentes à divisão feita pelo próprio governo.

CRÍTICA DA PROPOSTA EM GERAL

O primeiro elemento a se ter em conta na avaliação das propostas do governo é que elas não constituem uma mudança de foco em relação às mais recentes e intensas discussões na Câmara dos Deputados³. Ao contrário, as propostas a que o próprio governo dá maior relevo são justamente aquelas que têm sido sistematicamente debatidas no Congresso Nacional, tendo sido, algumas delas, levadas à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados em 2007. Desse fato decorrem, pelo menos, duas conseqüências.

Em primeiro lugar, que a proposta do governo colide, em alguma medida, com um dos princípios alegadamente norteadores de sua elaboração, o da “soberania do Congresso na definição dos rumos da Reforma”. Se se trata, com esse princípio, de indicar que as proposições legislativas respeitantes à reforma política serão necessariamente discutidas e aprovadas pelo Congresso, antes de passar pela sanção do governo, não se faz mais que repetir determinações constitucionais respeitantes à tramitação de legislação ordinária. Afinal, uma reforma da legislação eleitoral sequer pode ser realizada por medida provisória⁴.

Vinha sendo outro, no entanto, o significado, ao longo dos últimos anos, da afirmação de que cabe ao Congresso elaborar e efetivar qualquer reforma política. Tratava-se, então, de reconhecer que a regulamentação do funcionamento das instituições representativas não faz parte, propriamente, da atividade executiva do Estado. A própria proibição constitucional de

³ A mais abrangente proposição que tramitou na Câmara dos Deputados, nos últimos anos, respeitante à chamada reforma política, foi o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial instalada especificamente para avaliar eventuais deficiências do quadro legal brasileiro nessa área. Na atual legislatura, por razões regimentais e políticas, que não precisam ser retomadas aqui, aquela proposição foi substituída pelo Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, com idêntica redação. A continuidade entre as duas proposições é reforçada pelo fato de que o antigo relator da Comissão Especial, o deputado Ronaldo Caiado, foi também relator do novo Projeto, quando levado ao Plenário. Sempre que, neste estudo, se fizer referência a propostas de reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados, sem outra especificação, se estará referindo a esses dois projetos de lei idênticos.

⁴ Constituição Federal, art. 62, § 1º: “É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; ...”



que essa regulamentação se faça por medidas provisórias já aponta nessa direção, mesmo que se admita que matérias respeitantes à organização das instituições representativas possam ser incluídas no programa eleitoral de qualquer grupo político, como parte de um projeto de revisão institucional do país.

Em segundo lugar, decorre da semelhança entre a proposta do governo e a proposta gestada na Câmara dos Deputados que a crítica a uma acaba por funcionar, em boa medida, como crítica à outra. Ora, como já indicado, é importante realizar essa dupla crítica, pois o natural protagonismo dos propositores de inovações frente aos que estão satisfeitos com o quadro atual pode levar ao predomínio da idéia de que há um repúdio generalizado a todos os elementos da legislação eleitoral e partidária vigente.

Aliás, a idéia de fundo que norteia a maioria das propostas de reforma política no Brasil é a de que as nossas instituições representativas funcionam mal. Trata-se, obviamente, de um tema sobre o qual é difícil produzir avaliações objetivas e concludentes. No entanto, se observarmos a história política brasileira dos últimos vinte e cinco a trinta anos, o que vemos é um processo bastante exitoso de formação de uma nova ordem constitucional e de incorporação de novos setores sociais à esfera política, apesar dos obstáculos significativos que tiveram de ser vencidos. Os críticos de nosso sistema político subestimam as dificuldades envolvidas na passagem de um sistema bipartidário autoritariamente imposto para um sistema pluripartidário construído, em boa medida, de baixo para cima, pela crescente organização popular em partidos, sindicatos, associações, etc. Tudo indica que, no geral, essa passagem vem sendo realizada de maneira muito satisfatória, sob o manto da atual legislação.

A avaliação da efetiva magnitude das mudanças propostas tampouco tem merecido a devida atenção dos propositores de reformas da legislação eleitoral e partidária. É como se elas fossem tão pouco relevantes que pudessem ser aprovadas todas de uma vez, sem o cuidado de registrar os efeitos de cada uma, à medida em que fosse efetivamente testada, para só então passar para outras. Corre-se o risco de, com uma intervenção excessiva e mal sucedida, pôr a perder boa parte do processo de reestruturação institucional em curso. A postura intensamente mudancista colide, nessa área, com a constatação, feita no próprio documento em análise, a respeito da “imprevisibilidade de resultados de qualquer alteração de regras eleitorais e partidárias”. Esse ponto será retomado e exemplificado quando da análise do Projeto governamental respeitante à perda de mandato por desfiliação partidária.

Por fim, muitos dos defensores dessa ou daquela “reforma política” sobrevalorizam o papel da modificação da legislação eleitoral e partidária no processo de construção de regimes representativos satisfatórios. O próprio documento elaborado pelo governo parece supor que cabe prioritariamente à lei, por exemplo, o “reforço aos partidos

efetivamente representativos e ao debate programático e ideológico”. Trata-se de um erro. Garantidas as liberdades de associação, organização, participação política, expressão e outras, cabe prioritariamente à população organizar-se para construir partidos representativos e para debater programas políticos e ideologias⁵.

CRÍTICA A PROPOSTAS ESPECÍFICAS

a) Propostas Estruturais

Lista partidária fechada e bloqueada: PL nº 4.636/09

A proposta de lista fechada de candidaturas nas eleições proporcionais foi a votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, em 27 de julho de 2007, dentro do processo de tramitação do PL nº 1.210/07, já citado. Sua derrota constitui, por si, um argumento contra a iniciativa do Poder Executivo de incluir, na primeira intervenção direta do governo sobre a chamada “reforma política”, justamente uma matéria sobre a qual houve manifestação tão recente do Legislativo. Passemos, de qualquer maneira, à avaliação do mérito do Projeto de Lei nº 4.636/09, do Poder Executivo, e da argumentação com que ele é defendido (agora e na primeira versão dada a público).

Nem sempre o sistema de lista aberta de candidatos em eleições proporcionais, tal como consagrado em nossa legislação, é bem compreendido. Vale a pena, por isso, trazer algum esclarecimento ao assunto. O primeiro ponto a se ter em conta é que, no sistema atual, todos os votos já são para o partido ou coligação. Quando um eleitor vota em eleições proporcionais no Brasil, ele faz, necessariamente, a escolha por um partido ou coligação. A sua única alternativa é entre fazer essa escolha votando diretamente no partido ou votando em um dos candidatos por ele apresentados. Não haveria, aliás, como ser de outra maneira, pois nosso sistema eleitoral é proporcional, o que significa que a distribuição dos lugares em disputa será feita em função das votações dos partidos e coligações, não contando, nesse momento, para nada, o indivíduo que recebeu o voto. Tanto faz que um voto tenha sido para o candidato A ou B

⁵ Sobre isso, ver o artigo “Autonomia de Organização Partidária: antes e depois da Constituição Federal de 1988”, que escrevi para o livro *Ensaios Sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, volume 2 (orgs: José Cordeiro de Araújo, José de Sena Pereira Júnior, Lúcio Soares Pereira, Ricardo José Pereira Rodrigues). Disponível em www2.camara.gov.br/publicacoes/edicoes/elivros.html/ensaios-sobre-impactos/vol.%202.pdf (pp. 727-737).

dentro de uma lista, ou se os votos estão bem distribuídos entre todos os candidatos da lista ou concentrados em um ou dois deles⁶; são sempre votos no partido ou coligação.

Depois que se estabelece o número de lugares para cada partido ou coligação é que os votos individuais passam a ter peso, pois os lugares que lhes cabem serão preenchidos na ordem de votação individual dos seus candidatos. Em outras palavras, “fechar” a lista não faz com que os votos passem a ser dados aos partidos ou coligações, pois eles já lhes são dados. O que se está discutindo é a definição dos candidatos que ocuparão os lugares distribuídos ao partido ou coligação: na lista aberta, em vigor, esses candidatos são definidos pela ordem decrescente dos votos dos eleitores que escolhem esse partido ou coligação (o eleitor pode escolher influenciar nessa ordem, votando em um candidato específico, ou, simplesmente, decidir-se por uma lista de candidatos e, votando na legenda, deixar a determinação da ordem para os outros eleitores da mesma lista); pela proposta de lista fechada, recentemente derrotada no Plenário da Câmara, e agora reapresentada pelo governo, a ordem é dada previamente à escolha dos eleitores.

Infelizmente, esse tipo de informação não é insistentemente passada para os eleitores no período preparatório das eleições. O recurso aos meios de comunicação de massas feito pela Justiça Eleitoral para preparar as eleições é geralmente permeado de juízos de valor e pouco de informação objetiva⁷. Muitas vezes se chega ao ponto de interferir de maneira pouco respeitosa na relação entre o eleitorado e seus possíveis representantes, como quando a Justiça Eleitoral “informa” aos eleitores que eles não devem votar descuidadamente em candidatos despreparados. No entanto, ela se preocupa pouco com a informação clara e objetiva de como funciona o voto em nosso sistema eleitoral proporcional. Uma informação tão simples como a de

⁶ Esse ponto não é devidamente levado em conta pelos que criticam que a votação obtida por um candidato, quando muito significativa, implique na eleição de outros, pouco votados individualmente, que compõem a mesma lista. Ora, o voto, por exemplo, no candidato a deputado federal Dr. Enéas, ou na candidata a vereadora Heloísa Helena, dentro da lógica do sistema vigente, foi um voto nas propostas que esses candidatos e seus partidos, o PRONA e o PSOL, encarnaram no processo eleitoral. Não faria sentido que, tendo essas propostas recebido votação significativa, superior à do conjunto dos candidatos de vários outros partidos, elas viessem a eleger apenas um representante.

⁷ Que o recurso aos meios de comunicação de massas pode servir à transmissão de informação objetiva é inegável. Quando da implantação do “voto eletrônico”, por exemplo, dada a inovação operacional do processo de votação, houve preocupação com o esclarecimento da população sobre o mecanismo de voto; as informações foram objetivamente transmitidas, de forma simples e acessível, pelos meios de comunicação, sendo perfeitamente entendidas pelos eleitores. Nada impede que essa preocupação se volte para o funcionamento do próprio sistema eleitoral. Claro que, nesse caso, a palavra não pode ficar apenas com profissionais da propaganda, mas seu trabalho tem de ser informado pelo de quem tem conhecimento real do assunto, de maneira a que, da integração entre as duas especialidades, resulte um conjunto objetivo de informações, relevante para que o eleitorado compreenda como funciona o voto e, ao mesmo tempo, transmitido de forma clara e didática.

que o voto dado a um candidato é, primordialmente, um voto na lista de candidaturas de que ele faz parte deixa de ser transmitida aos eleitores⁸.

Os principais argumentos a favor da lista fechada são o de que ela propiciaria a construção de partidos mais consistentes programaticamente e evitaria o excesso de personalismo nas eleições proporcionais. Quanto ao primeiro ponto, ele parece desconhecer que a construção de partidos consistentes é função da militância, muito mais que da lei. Nossa legislação eleitoral e partidária reconhece muitos poderes aos partidos políticos; cabe à própria organização interna fazer valer esses poderes. Pela lei brasileira, os partidos já são as únicas entidades que podem lançar candidatos em eleições, esses candidatos são escolhidos por critérios definidos pelos próprios partidos, que podem ser mais ou menos rigorosos; e, em qualquer caso, o candidato tem que estar filiado há um ano, pelo menos, ao partido pelo qual se lança. Não há nenhuma razão para supor aprioristicamente que os partidos lancem candidatos com os quais não têm afinidade; se o fazem, é por decisão autônoma deles. Qualquer partido pode, inclusive, estabelecer, em seu estatuto, regras mais restritivas para escolha de seus candidatos: que estejam filiados há, pelo menos, dois anos ou que não se tenham desfiliado de outro partido há menos de quatro anos, por exemplo.

A questão do personalismo tampouco pode ser analisada superficialmente. Bem vistas as coisas, a legislação eleitoral oscila entre dois riscos: o de solidificar excessivamente os partidos, tornando as candidaturas individuais pouco relevantes, ou a de, colocando o indivíduo em primeiro plano, impedir a consolidação dos partidos. É, na verdade, muito difícil que qualquer das duas possibilidades se imponha totalmente. No entanto, na fase de estruturação de um novo sistema partidário, como a que vivemos até aqui, possivelmente a tendência ao personalismo será mais forte. Com o sistema já consolidado, como é provável que venha a acontecer em breve, a experiência histórica mostra que o risco maior passa a ser o da sobreposição excessiva das máquinas partidárias a qualquer outro elemento político⁹. Se adotarmos a lista fechada e outras propostas do governo, estaremos, talvez, legislando para o passado e fazendo as piores escolhas para o futuro.

⁸ Registre-se a meritória iniciativa legislativa do deputado Dr. Pinotti, uma das últimas antes de seu falecimento, de apresentar o Projeto de Lei nº 4.578/09, exatamente com o objetivo de conduzir as intervenções da Justiça Eleitoral nos meios de comunicação na direção de um melhor esclarecimento do eleitorado a respeito do funcionamento do nosso sistema eleitoral proporcional.

⁹ É interessante notar que, nos Estados Unidos, o recurso crescente a eleições primárias para a escolha dos candidatos dos partidos veio junto com um certo congelamento do quadro partidário ao redor de duas agremiações (uma espécie de duopólio muito fechado). Esse congelamento favoreceu o crescimento da pressão popular pela adoção de mecanismos institucionais que permitissem aos eleitores influenciar nas decisões internas dos partidos, o que resultou nas primárias. Ora, nosso sistema eleitoral já dispõe de mecanismos desse tipo, como a lista aberta, e talvez seja um erro abrir mão deles.

Uma das grandes dificuldades envolvidas na discussão e na eventual aprovação das listas fechadas de candidaturas em eleições proporcionais diz respeito ao ordenamento das listas. Na lista aberta, como visto, a regra é que a ordem só seja conhecida após as eleições, em função dos votos individualmente obtidos pelos candidatos. A única coisa certa na lista fechada é que o ordenamento deve ser feito antes do pleito, para que os eleitores já conheçam a ordem ao votar em uma lista. Nesse ponto, a proposta do governo difere substancialmente daquela que foi elaborada, em 2003, em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e completada, em 2007, quando a proposta foi ao Plenário.

Enquanto o último Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.210/07 especificou detalhadamente os dois únicos conjuntos de procedimentos pelos quais os partidos poderiam ordenar a lista, o Projeto de Lei nº 4.636/09, do Poder Executivo, determina, como condição para a formação da lista, apenas que “a convenção partidária definirá os candidatos integrantes da lista partidária pelo voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”. Repare-se que, pela redação proposta no Projeto do governo, não é claro que a condição se aplica ao ordenamento da lista, mas apenas à definição dos candidatos. Tampouco fica suficientemente claro, na redação do dispositivo, o que significa a exigência do voto de quinze por cento dos filiados; ela pode referir-se tanto ao número total de votos dados na convenção (interpretação condizente com o texto de apresentação da proposta) como ao número de votos que os candidatos devem receber para integrar a lista.

De um ponto de vista doutrinário, parece que a solução do governo – sanados os problemas de redação – é mais compatível com o ordenamento constitucional brasileiro, que preza a autonomia de organização interna dos partidos (inclusive, supõe-se, para definir os critérios e mecanismos pelos quais ordenarão suas listas de candidatos), e com o próprio espírito da reforma proposta, que também procura o reforço das agremiações partidárias. Nessa linha, seria ainda mais acertado deixar a definição dos procedimentos totalmente a cargo dos estatutos dos partidos, talvez com alguma cláusula legal determinando que tais procedimentos deveriam estar definidos com alguma antecedência em relação ao pleito eleitoral ao qual se aplicam (um ano, dois anos ...).

O problema é que a definição da ordem das candidaturas em listas fechadas não é uma questão meramente técnica ou administrativa. Ela tem implicações profundas para as disputas de poder no interior dos partidos. Por isso, a mera opção pela lista fechada, sem a concomitante definição de procedimentos para o ordenamento das listas, pode dificultar a tramitação da proposição, na exata medida em que muitos parlamentares temem o reforço excessivo da posição das pessoas e dos grupos pontualmente em situação privilegiada dentro da agremiação de que fazem parte. Por outro lado, se se toma o caminho que vinha sendo trilhado na Câmara dos Deputados, de detalhamento do mecanismo pelo qual o partido ordena a lista, a dificuldade para elaborar e chegar a um acordo sobre o texto da lei aumenta consideravelmente.

Desde a primeira versão da proposta do Poder Executivo, a ligação entre o tema da lista fechada e o da vedação de coligações em pleitos proporcionais tem sido algo obscura. Em um dos textos anteriores, chegou-se a afirmar que, “por sua natureza”, a lista fechada não admitiria coligações. É preciso, por isso, esclarecer, em primeiro lugar, que é perfeitamente admissível a conjugação da proposta de lista fechada com a manutenção das coligações entre partidos: tal como, hoje, as coligações definem critérios para introduzir nas listas abertas candidatos das várias agremiações coligadas, elas podem estabelecer critérios para o ordenamento da lista fechada.

De qualquer maneira, é bom observar com mais detalhe o Projeto de Lei nº 4.636/09 no que toca a essa questão. De um lado, frente ao anteprojeto apresentado em 2008, o Projeto agora em tramitação deixa de propor a retirada da referência às coligações de alguns artigos do Código Eleitoral, dando a entender que elas não seriam eliminadas da legislação eleitoral. No entanto, as referências a coligações são, sim, retiradas dos dispositivos legais sempre que, por outras razões, o Projeto os pretenda alterar. Algumas vezes, o dispositivo modificado se torna quase incompatível com a subsistência das coligações, como quando se diz que, nas “eleições proporcionais, as listas partidárias concorrerão com o número identificador do partido”; afinal, se se dá a entender que se trata do número de um partido, mas não se define, dentro da coligação, qual partido, tudo parece indicar que não há, na verdade, coligação. Ora, se o governo optou por encaminhar ao Congresso Nacional proposições isoladas sobre cada tema, é melhor que cada uma delas se atenha a seu objeto específico, sem que o projeto que torna as listas preordenadas incida sobre a proibição das coligações, matéria de outra proposição.

Registre-se, por fim, que a redação proposta para o novo § 6º, a ser inserido no art. 12 da Lei nº 9.504, de 1997, repete parcialmente o que já diz o § 2º, que, no entanto, não se revoga, aparentemente para incluir a possibilidade de que o próprio partido proponha uma alternativa de nome para seu candidato. Talvez fosse o caso de se repensar, em conjunto, a redação de todos os parágrafos do artigo, para que a redação fique mais clara e precisa.

Financiamento público exclusivo de campanhas: Projeto de Lei nº 4.634/09

A proposta de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais pode ser atacada por vários flancos. Em primeiro lugar, por sua incompatibilidade com a melhor concepção do que deva ser a representação política. Em segundo lugar, em função das dificuldades para sua implementação. Em terceiro lugar, porque essas dificuldades de implementação, conjugadas com o grau de novidade envolvido na proposta, cria imensos obstáculos a que se chegue a uma redação satisfatória para as normas que eventualmente venham a consagrá-la. Em alguma medida, os três flancos serão explorados a seguir. Mas a abordagem do problema, por qualquer desses três flancos, deve ser precedida por uma distinção importante.

A existência de algum financiamento público de campanhas eleitorais é muito diferente da consagração do financiamento público exclusivo. No primeiro caso, o Estado busca prover os recursos mínimos para a participação na esfera político-eleitoral de todos os setores socialmente significativos, seja transferindo-lhes diretamente recursos financeiros, seja garantindo que o acesso a certos instrumentos fundamentais de ação não lhes seja vedado por outras forças sociais ou pela impossibilidade de custeá-lo. No Brasil, temos bons exemplos dessas duas formas de intervenção estatal. Da primeira, nos recursos do Tesouro transferidos para os partidos políticos por meio do Fundo Partidário; da segunda, na garantia de acesso de todos os partidos ao rádio e à televisão. O financiamento público exclusivo é diferente: ele não se baseia apenas na garantia de recursos para todos os participantes dos embates eleitorais; ele corta qualquer ligação financeira dos partidos e candidatos com suas bases sociais de apoio. Pura e simplesmente, nenhum indivíduo ou grupo pode aportar recursos para as campanhas dos partidos e candidatos de sua preferência.

A fraqueza da idéia de representação política subjacente à proposta de financiamento público exclusivo de campanhas se revela na redação proposta para o art. 31 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Temendo a contaminação das campanhas eleitorais com recursos de origem privada, o PL nº 4.634/09 veda que os partidos recebam qualquer “contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro (...) procedente de pessoa física ou jurídica”, mesmo que não se destine a campanhas eleitorais. Mais do que os eventuais problemas de redação (pois, certamente, não se quer eliminar a distribuição, aos partidos, de recursos do Fundo Partidário), o que se pretende acentuar aqui é o problema de concepção. Os partidos são entidades pelas quais setores sociais se organizam para participar da esfera política; não faz nenhum sentido definir que essas entidades sequer possam ser financiadas com contribuições dos seus filiados. No entanto, é essa idéia sem sentido que, no limite, está contida na proposta de financiamento público exclusivo de campanhas.

O corte total das relações de financiamento entre a base social e os representantes políticos tem implicações profundas sobre a concepção do que seja a representação política. Em princípio, os representantes não agem em uma esfera e os representados em outra, totalmente autônoma; pelo contrário, deve haver uma imbricação profunda entre eles. Os partidos não são partidos de si mesmos, mas partidos de sua base social. Se um partido não é capaz de se fazer financiar por sua base social (ou seja, se os cidadãos não se sentem estimulados a financiar seus partidos), o mais provável é que a ligação entre ambos seja frágil e que, portanto, o partido não esteja apto a representá-la adequadamente. Tanto mais se considerarmos que o financiamento de uma campanha pode se dar das mais diversas maneiras, e não apenas diretamente com dinheiro¹⁰.

¹⁰ Repare-se na redação dada, no Projeto de Lei nº 4.634/09, do Poder Executivo, ao início do art. 24, da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições): “É vedado, a partido e a candidato, receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro ...”. Ora, na sociedade contemporânea, virtualmente qualquer bem ou ação é

O financiamento público implica na existência de um critério para a distribuição dos recursos públicos. Esse critério dificilmente deixará de assentar (como acontece na proposta do governo e na da Comissão Especial da Reforma Política) nos resultados eleitorais. Assim, a esfera política se descola da esfera social: os resultados eleitorais definem a quantidade de recursos sociais que são carreados para as campanhas, recursos que, por sua vez, influem significativamente nos resultados eleitorais, que definem os recursos de campanha, e assim sucessivamente. A situação esdrúxula se patenteia de forma inequívoca quando da entrada de novos setores sociais, por meio de novos partidos, na esfera política; mesmo que eles tenham apoio na sociedade, não têm resultados eleitorais para apresentar, logo não terão recursos. De acordo com a proposta do governo, aliás, a carência se estende das campanhas ao esforço de auto-organização dos partidos recém criados, pois a distribuição dos recursos do Fundo Partidário também depende dos resultados eleitorais anteriores – e outras contribuições aos partidos, como já visto, seriam vedadas.

De qualquer maneira, embora seja essa a situação em que mais claramente a deficiência da proposta se patenteia, é importante acentuar que o problema não existe apenas para a entrada de novos atores na política. A persistência, ao longo do tempo, de uma situação em que os agentes políticos não precisam do apoio efetivo de uma base social que esteja disposta a despendar recursos e energia com eles não pode deixar de estiolar a esfera política.

Ao contrário do que pode parecer à observação superficial, o vínculo que liga os representantes políticos a seus financiadores (ou seja, a sua base social) não é um problema, é um fundamento da representação política consistente. Por isso, desde os primeiros documentos com que justificou a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas, o governo tem tido que recorrer a argumentos que, ou são meias-verdades, ou constituem uma crítica violenta à possibilidade da representação política legítima, quando não às pessoas dos representantes. Vejamos um exemplo.

Ainda em 2008, em um trecho que quase literalmente se repete na exposição de motivos que acompanha o PL nº 4.634/09, se afirmava que o financiamento privado acarreta “aumento do envolvimento entre candidato e financiador¹¹, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público”. Nessa afirmação, há um verdadeiro ataque à possibilidade de representação política legítima. Em qualquer atividade que tenha custo, pode haver relações de

estimável em dinheiro, inclusive o ato de portar uma camiseta com uma marca (comercial ou de partido político), a organização de reuniões na própria residência para discutir o programa de uma agremiação ou candidato, e tantas outras atividades de campanha. Enfim, seja qual for a maneira pela qual se legisle sobre financiamento público exclusivo de campanhas, dificilmente essa proposta deixará de portar a idéia subliminar de que não cabe a cidadãos e cidadãos participar ativamente das campanhas de seus partidos.

¹¹ Agora se diz: “aumento da dependência do candidato junto ao financiador ...”.

financiamento entre as partes que nela atuam. Não há nenhuma razão *a priori* para se pensar que essa relação – seja no campo eleitoral ou em qualquer outro – deva levar “ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público”. Por outro lado, uma pessoa que ocupa um cargo decisório do Estado, que está, portanto, em posição privilegiada para influenciar em decisões públicas que afetam a distribuição de verbas, fica, só por essa razão, exposta à possível pressão corruptora dos detentores de riqueza. Não é preciso que haja financiamento privado de campanhas para que essa exposição seja intensa.

A afirmação acima citada contém, ao mesmo tempo, uma meia-verdade implícita: a noção de que os recursos financeiros sejam os únicos elementos decisivos dos pleitos eleitorais. A experiência histórica recente do Brasil contradiz essa afirmação. A depender de recursos financeiros em sentido estrito, o Partido dos Trabalhadores não se teria tornado, em relativamente pouco tempo, uma das maiores agremiações partidárias do país. A sua atual capacidade de arrecadação decorre do seu crescimento, mais do que seu crescimento dependeu de uma elevada capacidade inicial de arrecadação. E o crescimento, por sua vez, decorreu do vínculo existente com sua base social.

Não se trata, de maneira nenhuma, de negar a influência de fatores econômicos nas eleições. O que se procura acentuar é que, inexistindo o vínculo entre o partido ou mandatário e sua base social (corporificada em sindicatos, empresas, associações, igrejas, áreas geográficas ...), esse partido ou mandatário não vai mais representar aquela base social, seja ele financiado pelo Estado ou pela iniciativa privada. Talvez o financiamento público exclusivo, baseado em resultados eleitorais passados, acabe por se tornar um mecanismo de preservação de representantes políticos que venham a perder a ligação orgânica com sua base social, pois os financiadores privados, mesmo aqueles que só busquem garantir a boa vontade futura do eventual eleito, possivelmente perderiam o interesse por um candidato desprovido de base eleitoral própria, enquanto o financiamento público garantiria, ainda por algum tempo, a continuidade do afluxo de recursos para a campanha.

A representação política exige que os candidatos sejam capazes de distinguir que passos eles podem dar sem perder a ligação com sua base social. Ora, a decisão sobre que recursos recolher para sua campanha é um dos elementos definidores da consistência do representante. É simples assim. O representante que não esteja disposto a assumir essa decisão dificilmente estará em condições de bem representar sua base social, dado o ambiente de cooptação permanente em que estará envolvido na gestão da coisa pública, mesmo que seja poupado da “pressão espúria dos grandes financiadores” de campanha.

Alguns outros elementos da defesa da proposta merecem breves referências, antes de se passar às dificuldades práticas envolvidas na implementação do financiamento público exclusivo de campanhas. Em primeiro lugar, se é certo que relações estabelecidas no financiamento de campanhas podem abrir espaço para a corrupção da máquina

pública, não é menos certo que se trata de um entre muitos mecanismos corruptores, que deve ser enfrentado, como os outros, pelo reforço da capacidade fiscalizatória do Estado e pela punição dos infratores da lei. Em segundo lugar, a redução dos gastos de campanha pode ser alcançada pelo estabelecimento de tetos legais para tais gastos e/ou para as contribuições dos financiadores; a existência desses tetos teria, inclusive, o condão de permitir a avaliação de que determinada campanha saiu flagrantemente dos limites legais, como se pretende que o financiamento público exclusivo venha a ter¹². Por fim, merece registro o argumento de que, com o financiamento privado, “vale a ‘vontade do capital’”, desvirtuando a “representação da vontade popular”¹³.

Ora, por mais importante que seja o financiamento de campanhas, ele é um elemento menor dentre os fatores que dão peso à “vontade do capital” nas decisões sociais. Como se pode imaginar que, em uma sociedade capitalista, a “vontade do capital” não tenha influência decisiva nas políticas públicas? Com financiamento público ou privado de campanhas, o peso do capital vem de sua inserção nos meios de comunicação de massa, de sua capacidade de financiar a dívida pública, de sua influência no investimento e na ausência de investimento e de tantos outros fatores muito mais estruturais que o financiamento de campanhas. A consistência da democracia não se joga aí. Ela é jogada na capacidade de as maiorias se organizarem para também fazerem valer seu peso nas decisões coletivas – e talvez o primeiro passo para isso seja o desenvolvimento de sua capacidade de financiar sua participação na esfera política.

É importante destacar que o financiamento público exclusivo de campanhas envolve imensas dificuldades práticas de implementação. O Brasil é um país de vasta extensão, com peculiaridades locais relevantes, dividido em unidades políticas e administrativas as mais variadas (estados, Distrito Federal, municípios), com partidos políticos que ostentam graus de implantação eleitoral muito distintas nas várias regiões ou mesmo nas diversas áreas de um mesmo estado. Elaborar regras de financiamento público exclusivo que equilibre todos esses fatores é tarefa das mais difíceis.

Às dificuldades objetivas, agrega-se uma peculiaridade da proposta de financiamento público exclusivo das campanhas, quando comparada com propostas como a de vedação de coligações, a de introdução de listas fechadas de candidaturas e a de criação de entraves às mudanças de filiação partidária: por ligar-se a um ponto até recentemente secundário na discussão da reforma política, e praticamente sem precedentes no mundo, não há acúmulo de redações alternativas, expostas a longo debate, para a proposta. As flagrantes semelhanças entre a redação do Projeto apresentado pelo Poder Executivo e a redação da proposição previamente em trâmite na Câmara dos Deputados deve-se, por certo, ao fato de ser, essa última, a única redação relativamente amadurecida disponível sobre a matéria.

¹² Desde 2006, a legislação já prevê que seja fixado, a cada eleição, por lei, “o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa” (Lei nº 9.504, de 1997, art. 17-A); o dispositivo, no entanto, não tem sido colocado em prática.

¹³ Esse argumento já não consta da exposição de motivos que acompanha o PL nº 4.634/09.

Fora das casas legislativas, as discussões sobre financiamento público exclusivo têm recaído basicamente sobre os eventuais benefícios e prejuízos da proposta em abstrato. Poucas contribuições à redação do texto legal apareceram. Basta notar o seguinte: o Projeto de Lei nº 2.679 foi dado a público pela Comissão Especial da Reforma Política em 2003; desde então, até 2007, nas várias discussões sobre a proposição, dentro e fora do Congresso Nacional, não foi assinalada a falta de previsão de recursos para os eventuais segundos turnos em eleições majoritárias. Só em 2007, no processo de elaboração de Substitutivo a ser levado ao Plenário, o defeito foi notado, e para ele o relator da matéria buscou solução. No próprio Projeto apresentado pelo governo, após período relativamente longo em que o anteprojeto esteve exposto a consulta pública, a situação não está bem resolvida, se é que está colocada.

Não se trata, aqui, de uma crítica ao trabalho, de alta qualidade, realizado na Comissão Especial; o que precisa ser anotado é que a elaboração e a revisão de uma proposta com esse grau de complexidade e ineditismo exige muito mais tempo e debate público do que pode parecer a uma análise superficial. Cabe ao Poder Legislativo, mais que a qualquer outra instituição, resistir pedagogicamente às pressões de todo tipo a favor da atuação legiferante apressada, insistindo sempre na necessidade de que seja escrupulosamente respeitado o tempo de maturação que uma proposta inovadora exige.

A regulamentação do financiamento público exclusivo traz a tona um problema semelhante a outro já abordado quando da análise da lista fechada. Da mesma maneira que o PL nº 4.636/09, do Poder Executivo, deixou à discricionariedade dos partidos os critérios de definição da ordem da lista de candidaturas¹⁴, também o PL nº 4.634/09 deixa ao alvitre de cada partido a distribuição dos recursos públicos entre os vários pleitos de que participa e entre os seus candidatos. E também aqui, de um ponto de vista doutrinário, parece que a solução do governo é a mais compatível com o ordenamento constitucional brasileiro e com o espírito global da reforma proposta. No entanto, mais uma vez, trata-se de solução que tende a encontrar resistências por parte de parlamentares temerosos do possível privilegiamento, pelos órgãos decisórios partidários, de determinados pleitos ou candidatos em detrimento de outros. Tal privilegiamento, no caso, seria fatal para as candidaturas deixadas em segundo plano, pois, dado o caráter exclusivo do financiamento público, as campanhas abandonadas pela direção partidária teriam que ser feitas sem recursos.

Por outro lado, para que a legislação estabeleça critérios para a distribuição de recursos entre os pleitos em que o partido lança candidatos, tal como proposto no Projeto da Comissão Especial da Reforma Política, a dificuldade para redigir as normas legais aumenta exponencialmente.

¹⁴ Ver, neste estudo, p. 10.

Uma característica importante do PL nº 4.634/09, do Poder Executivo, é que ele não faz qualquer menção ao montante de recursos que seriam destinados às campanhas, indicando apenas que se teria por referência o eleitorado existente em 30 de abril do ano da elaboração da lei orçamentária. Não se sabe se o objetivo é esperar que a discussão pública se encaminhe no sentido da definição desse montante, mas parece que a idéia é realmente deixar que tal definição seja feita, eleição a eleição, pela Justiça Eleitoral, sem critérios prefixados. É, contudo, mais adequado que a lei que eventualmente vier a estabelecer o financiamento público de campanha, seja ele exclusivo ou não, contenha indicação mais clara dos valores a serem distribuídos. Com isso, a Justiça Eleitoral ficará presa a um critério objetivo, dificultando a alteração pontual do custo das campanhas de acordo com interesses momentâneos¹⁵.

Na exposição de motivos que acompanha o PL nº 4.636/09, ao contrário do que acontecia em documentos anteriores do governo, já não há referência a sua vinculação com as listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais. Não custa, no entanto, manter um comentário constante da versão anterior deste estudo: embora não seja totalmente impossível imaginar um sistema que conjugue financiamento público exclusivo com lista aberta, sem dúvida ele parece muito mais compatível com a lista fechada de candidaturas nas eleições proporcionais.

Perda de mandato por desfiliação partidária¹⁶: PL nº 4.635/09

O texto com que inicialmente o Poder Executivo apresentou sua proposta de reforma política abordava, no tópico designado de “fidelidade partidária”, a possibilidade de perda do mandato por detentores de cargos eletivos que se desfiliam dos partidos sob cujas legendas foram eleitos. O Projeto de Lei nº 4.635/09 formalizou a iniciativa governamental. Trata-se de proposição que se articula com decisões recentes, no mesmo sentido, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, pois, como se sabe, o Poder Judiciário decidiu, em 2007, reinterpretar a Constituição Federal de 1988 nesse ponto.

O Poder Judiciário decidiu, no entanto, tratar-se de uma questão complexa, envolvendo princípios jurídicos e políticos contraditórios, que não pode ser, portanto, resolvida por uma norma unívoca, cujo efeito seja a pura e simples perda do mandato toda vez que um mandatário eleito se desfilie de seu partido. Por isso, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentasse o processo de perda de mandato e estabelecesse os critérios para que ela aconteça. Daí surgiu a Resolução nº 22.610, de 2007, pela

¹⁵ Temos a experiência, aparentemente bem sucedida, da Lei nº 9.096, de 2995 (Lei dos Partidos Políticos), art. 38, IV, que estabelece critérios para a definição do montante de recursos públicos a serem transferidos anualmente para o Fundo Partidário.

¹⁶ A fórmula “fidelidade partidária” – que subsistiu na ementa do Projeto do governo – é muito ampla para indicar uma proposta restrita como a da perda de mandato por desfiliação partidária. Por isso, ao contrário do que se fez nos tópicos anteriores, optou-se, aqui, por não usar a fórmula de identificação do Projeto de Lei constante dos textos do governo.

qual o TSE cumpriu a determinação da Suprema Corte, tomando decisões que, em princípio, deveriam ser tomadas em ambiente mais propício à elaboração de leis.

O Tribunal Superior Eleitoral, tendo reconhecido a possibilidade de que existam motivos políticos concretos que justifiquem o pedido de desfiliação do mandatário eleito, enumerou esses motivos. Entre eles, o TSE incluiu a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal¹⁷. Surge, em decorrência, a dúvida sobre quem pode decidir a respeito da existência ou não desses fundamentos políticos para a desfiliação partidária legítima. E a resposta não poderia ser outra: a decisão é do próprio Poder Judiciário. Em resumo, o Poder Judiciário decide se um agente *político* tem ou não motivação *política* legítima para tomar a decisão *política* de se desfiliar de seu partido.

Invertendo a abordagem da questão, mostra-se ainda mais óbvio o absurdo da situação. Nos casos em que o Poder Judiciário afirme a legitimidade política da decisão do mandatário de se desfiliar de seu partido, ele estará, ao mesmo tempo, desvendando a ilegitimidade política da atuação do partido, pois foi ela que legitimou a desfiliação. E que decorre disso? No limite, mantida a mesma lógica, se poderia concluir que daí decorreria a cassação do registro do partido. É óbvio, supõe-se, que o Poder Judiciário não pode tomar essa decisão, não pode decidir sobre a legitimidade de um partido político manter ou mudar sua linha de atuação política. Da mesma maneira, não pode julgar se a eventual incompatibilidade política surgida entre o mandatário e seu partido é legítima ou não. Se pudesse fazê-lo, o que lhe impediria decidir, também, que o mandatário, após a desfiliação legítima, filiou-se a uma agremiação incompatível com sua agenda de campanha (e que, portanto, essa nova filiação é ilegítima)?

O primeiro problema da proposta do governo é, portanto, que ela legitima uma decisão inconsistente do Poder Judiciário, que invade a esfera de atuação política dos Poderes efetivamente eleitos. Trata-se, ademais, de invasão que tende a tornar-se permanente, pois, a cada oportunidade em que um legislador ou governante decida que sua filiação ao partido sob cuja legenda se elegeu tornou-se insustentável, a Justiça Eleitoral será chamada a decidir se essa opção política se justifica ou não.

O PL nº 4.635/09 tem ainda a peculiaridade de explicitar que o partido pode, em princípio, cassar o mandato de um mandatário eleito sob sua legenda (mandato, aliás,

¹⁷ Na redação sugerida pelo PL nº 4.635/09, do Poder Executivo, para o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), há duas exceções à regra de que, com a desfiliação partidária, haveria perda do mandato, semelhantes às contidas na Resolução do TSE (incisos I e II): “demonstração de que o partido político realizou mudanças essenciais ou está descumprindo o programa ou o estatuto partidário registrados na Justiça Eleitoral” e “prática de atos de perseguição no âmbito interno do partido em desfavor do ocupante de cargo eletivo, objetivamente provados”. No caso da “filiação visando à criação de novo partido político”, referida no inc. III do parágrafo citado, o PL – ao contrário da primeira proposta apresentada pelo governo – exige que o partido a que originalmente se estava filiado tenha mudado ou descumprido o programa ou estatuto partidário, o que, aliás, torna o inc. III desnecessário, pois a determinação já está contida no inc. I.

conferido em eleição popular), bastando para tanto que o expulse da agremiação. É o que se depreende do trecho do Projeto em que se diz: “o mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido sob cuja legenda tenha sido eleito passará a ser exercido por suplente do referido partido”. Abrir essa possibilidade aos partidos políticos (ou seja, à maioria que eventualmente se tenha formado no partido) ultrapassa largamente os limites do razoável.

Repare-se, ainda, que, de uma perspectiva de médio prazo, algumas das insuficiências do sistema partidário atual decorrem exatamente do tipo de regra que agora se procura reintroduzir em nosso ordenamento jurídico. Embora, é claro, com um nível de intervenção muito menor, a norma proposta não deixa de apresentar alguma semelhança com o tipo de legislação que levou ao congelamento do quadro político brasileiro ao longo do bipartidarismo forçado vigente de 1966 a 1979. Com o quadro congelado, se acumularam discrepâncias entre as clivagens políticas reais e aquelas que o sistema partidário expunha. Quando se voltou ao pluripartidarismo, iniciou-se um processo de desagregação do sistema partidário anterior e de construção de um novo, que até hoje está em curso. O principal indício de que esse processo não se esgotou é justamente o fato de que seguia muito elevada, no Brasil, a taxa de transferência de mandatários eleitos entre os partidos. O que se propõe, neste momento, e o Poder Judiciário já implementou, é a quebra do termômetro enquanto a febre não passa.

Ainda que se conceda que, por estimular os possíveis candidatos a uma reflexão cuidadosa antes de filiar-se a determinado partido, o congelamento das transferências entre agremiações possa vir a colaborar para que avance o processo de sedimentação do novo sistema partidário, não se deve tratar esse congelamento como uma medida de pequeno porte. O que o Poder Judiciário impôs foi uma mudança muito significativa na dinâmica política brasileira, de tal maneira que, fixando-se tal jurisprudência (ou sendo ela absorvida em um futuro diploma legal), será razoável esperar por seus efeitos antes de continuar interferindo, com leis ou decisões judiciais, no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Em resumo, a decisão judicial e a proposta governamental que objetivam transformar a desfiliação partidária em causa de perda de mandato são, em si, iniciativas infelizes, e, como tal, devem ser combatidas; no entanto, caso venham a se impor, a própria medida deve servir de argumento contra a adoção de outras alterações do sistema eleitoral e partidário antes que seus efeitos venham a ser conhecidos.

O Poder Executivo propõe, ainda, um engenhoso mecanismo destinado a evitar o congelamento do quadro partidário que resultará inevitavelmente das recentes decisões do Poder Judiciário e da própria legislação sugerida: não haveria perda de mandato quando o mandatário se desfiliasse de seu partido para concorrer, por outra agremiação, em novas eleições na mesma circunscrição. A intenção de concorrer em novas eleições seria indicada pelo fato de que a desfiliação tem de acontecer entre 10 de maio do ano eleitoral e “o início do prazo da realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos”. Para permitir a mudança de partido especificamente com a finalidade de concorrer nas próximas eleições, o prazo de filiação exigido de quem estiver no exercício de mandato eletivo se encerraria “na data limite para a

realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos”, enquanto a regra geral (para todos os não detentores de mandato) é de, no mínimo, um ano de filiação.

O que esse engenhoso mecanismo mostra é que normas inadequadas (no caso, a perda de mandato por desfiliação partidária) criam distorções (no caso, o congelamento do quadro partidário) que, para serem superadas, pedem normas ainda mais inadequadas (no caso, a criação de uma esdrúxula “vantagem” dos detentores de mandato sobre todos os outros cidadãos, no que diz respeito ao prazo de filiação exigido como condição de elegibilidade). Basta pensar que, como resultado dessa proposta, um jovem de dezoito anos, que pela primeira vez se candidata a um cargo eletivo, terá prazo mais exíguo para decidir sobre o partido com cujo programa tem maior afinidade que um parlamentar veterano, com anos de atuação político-eleitoral.

A verdade é que a própria experiência de cerca de dois anos de “vigência” da decisão, tomada pela Justiça Eleitoral, de, por um lado, determinar a perda do mandato daqueles que se desfiliam do partido sob cuja legenda se elegeram e, por outro lado, chamar a si a avaliação sobre a eventual existência de razões que legitimassem a desfiliação tem explicitado as contradições envolvidas nessa situação artificialmente criada. É virtualmente impossível estipular uma linha jurídica consistente para tal avaliação – e a prática o vem mostrando cabalmente.

b) Ajustes Sistêmicos

Vedação de coligações em eleições proporcionais e alteração na divisão de tempo do horário eleitoral nas eleições majoritárias: PL nº 4.637/09

O Projeto de Lei nº 4.637/09 é, possivelmente, dentre as sete proposições sob análise, aquela em que mais claramente se manifesta, seja no conteúdo, seja na justificação, um problema fundamental das propostas do governo, o da desconfiança contra a atividade política eleitoral e partidária. O proponente da inovação legal se dá o direito de julgar a legitimidade política das alianças efetivamente realizadas entre as distintas forças políticas (“partidos com programas até mesmo contraditórios” – diz a exposição de motivos) e, em função desse julgamento, resolve que é melhor que as regras de funcionamento do sistema impeçam qualquer aliança eleitoral em eleições proporcionais.

Contra essa postura, é preciso mais uma vez acentuar que cabe às próprias forças políticas avaliar o cabimento de fazer ou não coligações, como cabe aos eleitores avaliar se as decisões dos partidos foram ou não compatíveis com suas expectativas. É assim que o sistema eleitoral se torna capaz de adaptar-se às realidades políticas de cada momento. O máximo que cabe ao poder público é a tarefa de explicitar o funcionamento do sistema, exatamente para que os eleitores tenham plena consciência de que, quando alguém vota em um partido ou candidato que faz parte de uma coligação, seu voto pode beneficiar outros candidatos

e partidos que compõem a lista de candidaturas. O que, aliás, constitui praticamente uma tautologia, pois é isso que significa votar em uma coligação.

A regra da coligação nas eleições proporcionais cumpre uma função importante em nosso sistema eleitoral, que é a de permitir que os candidatos a deputado federal eleitos por cada partido se distribuam pelos estados de forma proporcional à distribuição regional dos votos da agremiação. Para entender esse ponto, há que ter em conta que as eleições para a Câmara dos Deputados são realizadas em circunscrições (os estados e o Distrito Federal) de diferentes magnitudes (de um mínimo de oito a um máximo de setenta candidatos eleitos por circunscrição). Com isso, com o mesmo percentual de votos, um partido, concorrendo isoladamente, elegeria deputados federais em alguns estados (os mais populosos) e não os elegeria em outros (os menos populosos). Se, por exemplo, esse partido obtivesse, no total, cerca de oito por cento dos votos válidos¹⁸, espalhados proporcionalmente por todos os estados, ele elegeria deputados federais nos estados mais populosos, mas não elegeria nos menos populosos. Daí resultariam dois efeitos: um, interno à bancada do próprio partido, que ficaria desfalcada de representantes de vários estados em que obteve um percentual de votos relativamente elevado e, portanto, daria uma ideia errada acerca da verdadeira implantação nacional da agremiação; outro, na proporcionalidade entre o total de votos obtidos pelos partidos no País e o total de lugares ocupados na Câmara dos Deputados.

As coligações têm permitido que os resultados em cadeiras obtidas indiquem melhor o peso eleitoral de cada partido do que aconteceria se elas não existissem. Para mostrar que a proporcionalidade entre votos e cadeiras acaba por ser preservada em nosso atual sistema eleitoral, vale a pena comparar o percentual de votos e o percentual de cadeiras obtidos pelos quinze partidos mais votados nas eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados. Os números são os seguintes¹⁹: PT (15,0 e 16,2); PMDB (14,6 e 17,3); PSDB (13,6 e 12,9); PFL (10,9 e 12,7); PP (7,1 e 8,0); PSB (6,1 e 5,3); PDT (5,2 e 4,7); PTB (4,7 e 4,3); PL (4,4 e 4,5); PPS (3,9 e 4,3); PV (3,6 e 2,5); PCdoB (2,1 e 2,5); PSC (1,9 e 1,8); PSOL (1,2 e 0,6); PRONA (1,0 e 0,4); PMN (0,9 e 0,6). Como se pode ver, o sistema atual garante uma razoável equivalência entre o percentual de votos obtidos e o percentual de cadeiras ocupadas na Câmara dos Deputados. Embora qualquer sistema eleitoral tenda a beneficiar, ainda que levemente, os maiores partidos, é bastante provável que, sem as coligações, se criasse uma desproporcionalidade maior do que a acima apresentada, em detrimento dos partidos pequenos e médios.

Observe-se, ainda, que o PL n° 4.637/09, ao contrário de outras proposições que buscam eliminar as coligações das eleições proporcionais, sequer estabelece,

¹⁸ Para ficar claro que não se está falando apenas de pequenos partidos, basta ter em conta que, em 2006, apenas quatro partidos obtiveram mais de oito por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados.

¹⁹ Entre parênteses, após a sigla de cada partido, o percentual de votos e o percentual de cadeiras, nessa ordem. Dados retirados do banco de dados eleitorais organizado por Jairo Nicolau. Disponível em <http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>.

como compensação, a possibilidade de que os partidos que não alcancem o quociente eleitoral passem a participar da distribuição dos lugares. Ao contrário, a proposição é explícita em estabelecer, no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, que “só poderão concorrer à distribuição de lugares os partidos que tiverem obtido o quociente eleitoral”.

Quanto às coligações em eleições majoritárias, o Projeto do governo não chegou ao ponto de propor eliminá-las. Ele sugere, no entanto, alterações legais destinadas a desestimular as forças políticas a se aliarem. Assim, para tornar a coligação com partidos pequenos menos atrente, a distribuição do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão passaria a ser mais benéfica aos maiores partidos, pois apenas um quinto do tempo – frente a um terço, pela legislação vigente – seria distribuído igualmente entre as agremiações, enquanto a distribuição dos quatro quintos restantes se fariam na proporção das vagas ocupadas nas eleições anteriores para a Câmara dos Deputados, ou seja, dependeriam de resultados eleitorais de quatro anos antes. Com isso, naturalmente, haveria mais um estímulo à petrificação do sistema político partidário, pois um fator relevante para a campanha eleitoral (a propaganda no rádio e na televisão) ficaria preso a parâmetros passados em proporção ainda maior do que já acontece hoje, protegendo os grandes partidos do passado contra a pressão dos partidos ascendentes.

Ainda menos compreensível é a outra mudança proposta com o intuito de evitar a formação de coligações nas eleições majoritárias, também baseada na suposição de que elas são formadas tão-somente para, nas palavras da exposição de motivos, “aumentar o tempo de televisão para o candidato”. A proposta é que a coligação disponha unicamente “do tempo de rádio e televisão destinado ao partido com maior número de representantes na Câmara dos Deputados”. Trata-se de um excelente exemplo de como a preocupação excessiva com detalhes do processo eleitoral e partidário podem conduzir a propostas que, essas sim, rompem fragorosamente com a lógica do sistema. As coligações existem porque distintos grupos políticos resolvem juntar forças em um embate eleitoral; é totalmente razoável que daí resulte um acréscimo de recursos, inclusive em tempo na televisão e no rádio, para a campanha dos partidos coligados. Tudo que se faça contra isso é incongruente e certamente levará a efeitos danosos que sequer podemos imaginar *a priori*.

Um caso hipotético lança luz sobre a situação. Digamos que os dois maiores partidos de uma circunscrição defendam programas de governo semelhantes, mas, por uma disputa de espaço político e administrativo, entrem em confronto eleitoral feroz, cada um ocupando boa parte do tempo disponível no rádio e na televisão. Nessa mesma circunscrição, um conjunto de pequenos partidos resolve apresentar um programa de governo distinto, criando uma alternativa para o eleitorado que vá além da mera disputa de espaços no aparelho estatal. Pois bem, pela regra proposta, esse conjunto de partidos, em lugar de somar seus tempos no rádio e na televisão para enfrentar os dois maiores, ficaria com a diminuta parcela destinada, sem a coligação, ao maior deles. O caso, obviamente, embora não seja improvável, não é corriqueiro. O

que importa, contudo, é que ele mostra qual é – e deve ser – a lógica da política: forças distintas se aliam para aumentar a força do conjunto. Quando se tenta, com intervenções pontuais, “ajeitar” detalhes do processo, o mais provável é que se caia em soluções ilógicas e esdrúxulas.

Por fim, mas não menos importante, há que se ter em conta a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que assegura aos partidos políticos autonomia “para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”. Ora, se a Constituição reconhece essa autonomia na formação das coligações, mais certamente ainda ela supõe que as coligações são possíveis. Não parece, portanto, que a legislação ordinária as possa proibir. Na verdade, a dúvida é se a norma atualmente constante do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, não perdeu validade com a alteração constitucional, na medida em que o dispositivo legal estabelece uma limitação à autonomia dos partidos para escolher com que outras agremiações se quer ou não se quer coligar nas eleições proporcionais²⁰.

Cláusula de barreira ou desempenho: PEC nº 322/09

A Proposta de Emenda à Constituição nº 322/09 foi apresentada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, com o intuito de criar, pela exigência de um percentual mínimo de votos nas eleições para a Câmara dos Deputados, uma barreira à entrada dos partidos menos votados nas casas legislativas eleitas pelo sistema proporcional (com exceção das câmaras de vereadores). De uma perspectiva institucional, a PEC avança ao trazer o debate da cláusula de barreira, mais uma vez, para o plano constitucional, após a decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que continha norma que, embora distinta da agora sugerida, caminhava no mesmo sentido²¹. Mesmo como emenda constitucional, no entanto, a inovação legislativa não poderá deixar de enfrentar as mesmas dificuldades que se revelaram quando da elaboração da Lei do Partidos e quando da decisão judicial sobre a matéria.

O primeiro ponto a se ter em conta é que qualquer cláusula de barreira impõe uma restrição ao exercício de direitos políticos por parte dos cidadãos. Basta pensar em seus efeitos para ver como isso acontece. Partidos e candidatos, somados a seus apoiadores e eleitores, após se dedicarem intensamente na campanha eleitoral, veem-se sem seus representantes nas casas legislativas, apesar de terem alcançado o número de votos necessário para elegê-los, de acordo com as regras eleitorais vigentes. Essa restrição ao exercício de direitos

²⁰ Lei nº 9.504/97, art. 6º, *caput*: “É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. A restrição, possivelmente inconstitucional, encontra-se na parte sublinhada.

²¹ Lei nº 9.096/95, art. 13: “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

políticos – que incide tanto sobre os partidos e candidatos como sobre seus eleitores – se tornará tanto menos democrática quanto mais elevado for o percentual de votos exigidos para que a participação política plena se realize e quanto mais intensos forem os efeitos da não superação da cláusula de barreira.

Na comparação com a norma da Lei dos Partidos, que a Suprema Corte, por unanimidade, considerou inconstitucional, a proposta do governo mostra-se, em vários aspectos, menos exigente e rigorosa para com os partidos, seus apoiadores e eleitores; no entanto, em um aspecto fundamental, ela é mais rígida. É que, embora seja menor o número mínimo de votos exigido de cada partido para o pleno exercício dos mandatos de seus candidatos²², o efeito, sobre as bancadas, da inobtenção de tal mínimo, é mais intenso. Pela Lei, os partidos que não superassem a cláusula de barreira não poderiam ter funcionamento parlamentar²³, mas seus candidatos eleitos assumiriam os mandatos; se aprovada a PEC, sequer haverá posse de qualquer candidato registrado por esses partidos.

A pergunta mais importante é: faz sentido introduzir, nas regras eleitorais, uma limitação desse tipo a que votos efetivamente dados por eleitores se transformem em cadeiras para seus candidatos? E a resposta é a mesma que foi dada em tópicos anteriores deste estudo. A não ser que se queira conscientemente fechar o acesso de parte das demandas sociais ao nível estatal (seja em benefício de uma indefinida “governabilidade”, seja para prejudicar grupos sociais específicos), a cláusula de barreira só faz sentido se se parte da suspeição generalizada contra a esfera político-eleitoral, tida como um ambiente em que os eleitos tendem a usar de maneira irresponsável suas prerrogativas, sem qualquer pretensão de bem representar seus eleitores e a sociedade com um todo. Aliás, mesmo nesse último caso, a barreira pode ter efeito contrário ao pretendido; afinal, se se trata de uma deficiência inerente ao meio político, ela tende a ser tanto maior quanto mais poderoso é o grupo que exerce as prerrogativas da representação; valeria, aqui, portanto, a velha máxima de dividir o poder para que haja controle mútuo entre seus detentores, levando a facilitar, em lugar de dificultar, a entrada de distintos atores nos espaços decisórios estatais.

Uma segunda pergunta diz respeito ao fato de se recorrer ao resultado das eleições para a Câmara dos Deputados como critério para a restrição do acesso às assembleias legislativas e à Câmara Legislativa. Nesse caso, o efeito político pode ser verdadeiramente

²² De cinco por cento dos votos válidos, com dois por cento em cada um de nove estado, se passa à exigência de um por cento do total de votos e meio por cento em cada um de nove estado. Além disso, os efeitos restritivos da antiga cláusula legal – ao contrário dos da PEC – alcançariam as câmaras de vereadores e rebateriam sobre o acesso dos partidos a recursos do fundo partidário e ao rádio e à televisão.

²³ O significado preciso de “funcionamento parlamentar”, nesse contexto, nunca chegou a ser definido; no entanto, ele não poderia deixar de estar ligado ao direito de formar bancada na casa legislativa e de exercer as prerrogativas típicas das bancadas.

desastroso. Afinal, nada impede que um partido não alcance um por cento dos votos válidos nas eleições de deputados federais, mas obtenha dez ou quinze por cento dos votos nas eleições para uma assembleia legislativa. Ora, sendo assim, um percentual muito significativo de votos seria pura e simplesmente esterilizado. Trata-se de um bom exemplo da importância de a lei respeite as especificidades de cada nível da federação; é que o princípio federativo não é apenas uma idéia abstrata, mas tem implicações operacionais importantes, que, quando não são respeitadas, podem levar a incongruências no funcionamento do regime constitucional.

Mesmo o recurso à determinação constitucional de que os partidos tenham caráter nacional não deve servir de motivação para que uma eleição federal seja usada como critério para a distribuição de lugares em uma eleição estadual. A própria possibilidade, acima lembrada, de que as eleições nos dois níveis apresentem resultados substantivamente distintos esclarece o sentido da norma do art. 17, I, da Constituição Federal; o preceito do caráter nacional do partido político deve ser aferido fora do momento eleitoral, por exemplo, no momento de sua criação, como o faz a Lei dos Partidos Políticos. E o faz, registre-se, com bastante rigor, na medida em que, para obterem o registro no Tribunal Superior Eleitoral, condição para a participação nos pleitos, os partidos devem apresentar um número muito significativo de assinaturas de apoio, recolhidas em todo o País.

Registre-se, por fim, que a redação da PEC apresenta um avanço importante frente ao anteprojeto dado a público no ano de 2008, pois já não se diz que somente os *partidos* que ultrapassem a cláusula de barreira exercerão mandatos, mas que os *candidatos* desses partidos os exercerão. Fica claro, assim, que partidos não exercem mandatos, mas apresentam candidatos ao seu exercício. Ainda no plano redacional, é possível propor aperfeiçoamentos do texto. A fórmula votos “brancos”, por exemplo, parece menos rigorosa que a fórmula votos “em branco”, que deveria ser usada. Além desse, o texto mantém um outro lapso anteriormente presente na cláusula de barreira da Lei dos Partidos; nos dois textos, não se incluiu explicitamente o Distrito federal entre as circunscrições em que o partido poderia obter meio por cento dos votos (ou dois por cento, pelos parâmetros da Lei) para superar a parte da cláusula de barreira referente à distribuição da votação mínima por vários estados.

c) Outros Temas

Captação ilícita de sufrágio qualificada por violência: PL nº 4.633/09; e novo caso de inelegibilidade: vida pregressa do possível candidato: PLP nº 446/09

O governo apresentou, ainda, no bojo de sua proposta de reforma política, um projeto de lei e um projeto de lei complementar que buscam reforçar os controles sobre a lisura dos pleitos, inclusive pela avaliação da vida pregressa dos candidatos. Esses projetos não estabelecem mudanças na estrutura do sistema eleitoral, mas mecanismos subsidiários de controle de seu bom funcionamento. Na avaliação dessas proposições, é preciso ter em conta a relação que ambas mantêm com um tema que tem ganhado peso, e tende a ganhar ainda mais, nas discussões sobre matéria eleitoral, o das relações entre o Judiciário e o processo político-eleitoral.

O Projeto de Lei nº 4.633/09 se refere a situações cuja existência precisa ser cuidadosamente avaliada. Assim, por exemplo, nem sempre são inequívocos os indícios da ocorrência de ameaça ou constrangimento para obtenção de voto ou apoio político ou de impedimento, tumulto ou restrição a ato de campanha eleitoral, dois tipos de atuação sobre o processo eleitoral que o PL tipifica como causa de multa e de cassação do registro da candidatura ou do diploma do candidato irregularmente eleito. Não se questiona, no entanto, que as condutas previstas no PL nº 4.633/09, se comprovadas, merecem punição. Afinal, certamente fere a lisura do processo eleitoral qualquer ameaça ao eleitor, ou a provocação de tumultos em ato de campanha eleitoral e condutas assemelhadas. Poderia, no máximo, haver dúvidas sobre a necessidade de inovações legais para que tais condutas sejam punidas. Essa questão, aliás, foi, em parte, superada, após a apresentação do Projeto do governo, pela promulgação da Lei nº 12.034, de 2009, que incluiu no art. 41-A da Lei nº 9.504, de 1997, § 2º destinado a estender as sanções do *caput* (multa e perda da candidatura ou do cargo) a “quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto”.

O problema principal da proposta contida no PL 4.633/09 – e da própria Lei nº 12.034, citada – é o de tornar quase automática a punição de cassação do registro ou do diploma para o candidato que tenha cometido algum ato avaliado pelo Poder Judiciário como de ameaça ao eleitor ou de provocação de tumulto em campanha. Pode tratar-se, eventualmente, de ato de pequena monta e de difícil avaliação, que ainda assim a punição será gravíssima para o postulante ou detentor de um mandato eleitoral. Essa discrepância entre a gravidade do dano embutido na conduta e a consequência dela resultante

já tem demonstrado suas deficiências em julgamentos conduzidos sob a égide da atual redação do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 1997, que se refere à entrega “ao eleitor, com o fim de obter o voto”, de “bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza”. Com base nessa norma, mandatos têm sido cassados em função de condutas de difícil avaliação, inclusive pela pouca relevância do bem eventualmente entregue ao eleitor.

Em casos desse tipo, a intenção de tornar as leis enérgicas acaba por desconsiderar as sutilezas das situações políticas concretas. Assim, por exemplo, um grupo social que se organize para vencer uma eleição em condições desfavoráveis, e desfavoráveis exatamente devido ao fato de se contrapor a setores sociais mais poderosos, pode vir a perder todo seu esforço em decorrência de uma decisão baseada em evidências frágeis a respeito de um erro de pequena monta durante o processo eleitoral. E essa perda vai se dar através de um processo judicial que, por mais imparcial que seja o julgador, não deixará de refletir, em maior ou menor medida, a diferença de poder entre os grupos que disputaram o cargo eletivo.

O Projeto de Lei Complementar nº 446/09, que introduz novas situações de inelegibilidade na Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei das Inelegibilidades), possui sobre o Projeto de Lei nº 4.633/09 a vantagem de estabelecer critério inequívoco para a intervenção da Justiça Eleitoral sobre as disputas político-eleitorais. A existência de representação julgada procedente, ou de condenação criminal, ou de decisão em processo pelo abuso do poder econômico ou político, mesmo que não transitadas em julgado, são fatos objetivos, de fácil determinação, exatamente porque derivam de atos formais de uma instância oficial, devidamente registrados. Portanto, ao estabelecer que essas situações são suficientes para causar a inelegibilidade do pretendente a uma candidatura, o PLP 446/09 não estaria abrindo espaço para dúvidas factuais quanto à interpretação dos casos concretos.

Há, no entanto, embutido no PLP nº 446/09, um outro tipo de erro derivado do anseio de estabelecer regras enérgicas para conter possíveis desvios no processo eleitoral, sem o devido cuidado com os possíveis efeitos deletérios dessas normas sobre a inteligibilidade do sistema como um todo. A proteção dos direitos políticos é uma das bases do Estado de direito e da democracia; portanto, as regras que estabelecem inelegibilidades – e, conseqüentemente, restringem o mais importante dos direitos políticos no regime representativo, o de votar e ser votado – devem ser criadas com extrema parcimônia. Ainda que se admita restrições aos direitos políticos em função de condenações judiciais, indiscutivelmente se está indo longe demais quando se pretende impor tais restrições em casos



em que não haja sentença definitiva, transitada em julgado. Na verdade, a própria norma constitucional (art. 14, § 9º) que admite o estabelecimento de casos de inelegibilidade com base em fórmulas imprecisas como “moralidade para o exercício do mandato” e “vida pregressa do candidato” deveria ser repensada.

O PLP nº 446/09 constitui, ademais, um nítido exemplo de intervenção sobre o efeito em lugar de se atacar a causa. O problema de fundo para o Estado de direito no Brasil é a demora com que tramitam os processos judiciais. Não faz sentido tentar ultrapassar essa deficiência fazendo com que os processos produzam efeitos restritivos de direitos antes de que cheguem ao fim.