01 doc.
07 fls.

Dossiê 08

MC
cec/jcs

Afonso Arinos de Melo Franco

Código antigo:
01.06520
R/0001

Obs.: a data do documento (1982) não foi considerada para efeito de data-limite.

OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS*

R/0001

0100520

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO

1. Introdução; 2. Debilidade do sistema partidário; 3. Partidos políticos e grupos de pressão; 4. Partidos e grupos de pressão — relacionamento e influências.

1. *Introdução*

Em conferência anterior, pronunciada nesta mesma escola, a 5 de agosto do ano passado, salientei a dificuldade que a ciência política encontra para a elaboração de uma teoria geral dos partidos políticos. Daí a preferência pela abordagem do assunto em termos de apreciações parciais do fenômeno partidário. Tais apreciações devem, no entanto, orientar-se por certos critérios de observação que obedeçam aos princípios seguintes: coerência nos dados reunidos; idoneidade e validade desses dados para a identificação de conclusões aceitáveis; limitação do conjunto da análise ao caso brasileiro, ainda que se possa recorrer a exemplos estrangeiros como fatores auxiliares da demonstração.

Na aula do ano passado, foi adotado o método histórico como instrumento da apreciação parcial, no propósito deliberado de "relacionar as grandes crises institucionais do Brasil com grandes crises partidárias, relacionamento que põe em evidência a importância dos partidos na estabilidade institucional".

O propósito, agora, é outro. A visão parcial a ser apresentada terá por fim enquadrar o problema partidário brasileiro em uma ótica não mais histórica, porém sócio-política, de maneira a atingir bases sociais mais largas, representadas não só pelos partidos, como por outros grupos sociais, estruturados, coordenados ou simplesmente, agregados, constituindo todos, de formas diferentes, os chamados grupos de pressão.

Esse fenômeno político, corrente em outros países, apresenta-se no Brasil com a característica de atingir o funcionamento do sistema representativo em si mesmo, comprometendo ou desvirtuando a atividade partidária.

Não pretendo, é óbvio, entrar no campo das definições do sistema representativo, nem no das suas críticas, restringindo-me ao da sua aplicação. Esta aplicação indica que o sistema representativo brasileiro apresenta hoje, embora com as naturais diferenças de tempo, vícios, imperfeições e deficiências equivalentes aos que ocorriam no passado imperial e republicano; equivalentes porque geradores de crise e impeditivos de soluções duradouras para os problemas do Estado e do povo. No Brasil de hoje, como no de ontem, a democracia representativa apresenta sérias debilidades, tanto como democracia, quanto como representação.

* Conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 27 de maio de 1982.

AA-0 0000002-5

Por outro lado, é indiscutível que todas as tentativas que foram feitas para substituir o sistema democrático representativo por governos autoritários, civis e militares, dos quais conhecemos duas longas aplicações na República, foram incapazes de criar uma teoria política de governo, bem como fracassaram em uma ação governativa que indicasse solução convincente aos problemas do nosso povo.

É tempo, pois, de reconhecermos honestamente duas coisas. A primeira é que a democracia representativa sempre funcionou imperfeitamente, no Brasil. A segunda é que as experiências antidemocráticas chegaram a resultados piores que aqueles deixados pelo mau funcionamento da democracia.

Portanto, impõe-se que a inteligência civil e militar do Brasil, com o apoio do povo (tomada esta palavra no seu sentido sócio-jurídico), se integre no esforço comum de aperfeiçoar as instituições democrático-representativas, visando mais ao futuro do que ao presente, em busca de soluções gerais e não confinadas à classe política, às Forças Armadas e aos detentores do poder econômico.

Bem sabemos que isto é difícil. Mas não é utópico. Utopia é supor que uma sociedade em expansão demográfica, territorial interna e urbana, econômica, ecológica, religiosa e cultural — uma sociedade como a nossa de 1982 — possa estar ao abrigo de abalos sociais de toda ordem, amparada por uma teia de contenções, também de diversos gêneros, contenções que não são mais abertamente repressivas, mas que se manifestam pela exigüidade das fontes e do exercício do poder, pela fraca legitimidade deste mesmo poder e pela ausência de um instrumental jurídico de direito público que mereça este nome.

2. *Debilidade do sistema partidário*

Variadas são as causas da fraqueza dos nossos partidos atuais e elas têm sido focalizadas, em estudos recentes, por cientistas políticos. No primeiro volume do livro *Os partidos políticos no Brasil*, edição da Universidade de Brasília, o Prof. David Fleischer coleta resenha muito abrangente de tais estudos, seguida de importante bibliografia brasileira sobre o assunto.

Outro livro recente e marcante é a *História dos partidos políticos*, do Prof. Vamireh Chacon, da mesma universidade.

É digno de menção o fato de que, à medida que se sucedem e se aprimoram, entre nós, os estudos sobre os partidos políticos, em nada progride a legislação sobre eles, embora ininterrupta, nem se aprimora o seu funcionamento. Isto quer dizer que a política progride como ciência, mas continua atrasada como ação.

As causas principais desse atraso podem ser identificadas. A primeira é a deficiência na formação e estruturação dos partidos. Decorre ela do fato de tais providências legiferantes estarem centralizadas nas mãos do Executivo e obedecerem às suas intenções imediatistas com vistas às duas eleições nacionais em perspectiva. A liberdade e espontaneidade na organização dos partidos, ou seja, a ausência de leis detalhadamente constrangedoras é a regra nos países de democracia mais avançada. Nos de representação imperfeita, como o nosso, a regra é um excesso de legislação instável, detalhada e constrangedora. A causa profunda disso é o caráter menos largamente social da representação. Os partidos, em casos como o brasileiro, são gerados e formados no próprio seio do grupo

governante. Primordialmente no do Executivo, em seguida, em círculo maior, no Congresso e, por fim, dentro dos limites das chamadas classes políticas, ou seja, pelos "notáveis" da agremiação. Note-se que, à medida que se alargam os círculos, a influência de cada um vai-se enfraquecendo. Isto é, influência dominante no centro, composto do Executivo e Forças Armadas; influência cooperadora no Legislativo; afinal, influência somente complementar da classe política sem mandatos. As forças sociais fundamentais, inclusive as próprias bases partidárias, não atuam na formação dos partidos brasileiros, talvez com a única exceção atual das Comunidades Eclesiais em ligação com o Partido dos Trabalhadores.

Assim, essa forma de estruturação dos partidos afasta-se das bases sociais, ou melhor, a representação vai-se distanciando dos representados. A razão determinante da falta de enraizamento social dos partidos é a necessidade de o Executivo patrocinar uma fiel organização partidária múltipla (para evitar a confrontação plebiscitária) e, ao mesmo tempo, conservar a maioria parlamentar de sustentação e a maioria no colégio eleitoral para a eleição indireta do presidente. Tudo se faz em vista dos interesses ocasionais e transitórios do Executivo.

Compreende-se que o governo deseje que a "abertura" seja por uma porta estreita, como aquela de que fala o Evangelho, pois receia que ela se transforme de porta em comporta, feita para mudanças imprevisíveis. Mas é também verdade que a democracia, sendo governo da maioria, não pode caber em uma passagem estreita sem atropelos e choques.

Em decorrência dos fatores expostos, o comportamento dos partidos também se ressente de muitas falhas. Indiquemos as principais:

1. A ação parlamentar dos partidos se concentra, especialmente, no jogo eleitoral e nas providências destinadas a alterá-lo, ao sabor dos interesses de cada um ou de cada grupo deles. As motivações sendo as mesmas do Executivo, é natural que as intenções dos partidos sejam correspondentes.

2. Os programas dos partidos, quando merecem esse nome, visam às eleições e não à execução de propósitos representativos. Atualmente, sucedem-se até emendas constitucionais de cunho limitadamente eleitoral, que não obedecem à tradição da generalidade da matéria constitucional. Esta preocupação eleitoral apaga os poucos traços de união efetiva entre o partido e o representante. Os representantes partidários no Congresso, premidos pelas exigências eleitorais, assumem freqüentemente comportamento individual instável, ameaçando cisões ou sortidas pessoais sem outra significação que a eleitoral. Ou então os candidatos, mesmo da chamada oposição, pressionam o governo. É a "coreografia partidária" de que fala um sociólogo político.

Esse comportamento, em muito forçado pelas iniciativas minuciosas e constrangedoras do Executivo, afasta naturalmente os partidos de sua função política geral e essencial, principalmente no que toca à formação da opinião pública, à seleção ponderada e livre dos candidatos aos postos eletivos, e à cooperação na modernização da vida política do país. No caso do Brasil, o fato desconcertante é que os partidos em nada contribuem para a eficácia e a modernização do processo da chamada abertura — nem o partido do governo, nem os da oposição. Nem tentam alargar a porta.

O resultado de toda essa situação indefinida é o fortalecimento das entidades sociais não-partidárias e formalmente não-políticas, que se distribuem em grupos de variadas origens e finalidades. Grupos profissionais, como os sindicatos de operários, empresários, professores, jornalistas e profissionais liberais; grupos habitacionais, como as associações de moradores de bairros, seções de bairros e logradouros; grupos confessionais, como as Comunidades Eclesiais de Base católicas e associações congêneres de outras religiões ou seitas.

Não devemos esquecer o potencial eleitoral, portanto partidário, que podem assumir as agremiações esportivas (clubes de futebol) ou carnavalescas (escolas de samba), bem como centros de macumba, sem falar nas tentativas da formação de grupos que exploram o problema racial. Curioso é que este no Brasil não é agitado espontaneamente pela numerosíssima parte do povo diretamente interessada, mas por intelectuais que aspiram a uma liderança eleitoral fugidia.

Nas grandes metrópoles, com predominância talvez do Rio de Janeiro, esses elementos funcionam. Candidatos a vereadores e deputados estaduais pretendem tornar-se menos desconhecidos com tais processos.

As favelas, com sua enorme e sempre crescente população, constituem outros focos de pressão eleitoral, apesar da alta taxa de analfabetismo entre os seus habitantes. Elas não parecem, no entanto, classificáveis nitidamente entre os grupos a que se fez referência. Extrapolam do quadro partidário, ou, mesmo, propriamente político, para constituírem a forma emergente e visível de todo o desequilíbrio econômico-social brasileiro.

Recordando ensinamentos de autoridades em sociologia política,[1] bem como de conhecidos e autorizados autores nacionais,[2] os partidos, pelo monopólio exclusivo que exercem no processo eleitoral, são mecanismos inseparáveis do regime democrático-representativo. Diferem, por isso, substancialmente, dos grupos de pressão. As diferenças básicas entre uns e outros são as seguintes:

1. Os partidos são organizações permanentes, regidas pela lei, e destinam-se às finalidades gerais do Estado; os grupos são conglomerados transitórios, regidos ou não por normas de funcionamento e visam a defender interesses específicos.

2. O objetivo final dos partidos é a conquista do poder político, através das eleições; o dos grupos é influir sobre o poder constituído, através de pressão eleitoral, para satisfazer interesses particulares agrupados.

Observa-se, no entanto, na história dos partidos, que os grupos sociais podem servir de substitutos às agremiações partidárias quando estas se revelam débeis ou inoperantes.

A história do Partido Trabalhista inglês e dos sindicatos da Inglaterra, por exemplo, tratada em livros por Clement Atlee, para o partido, e Sidney e Beatriz

[1] La Palomara. *Political parties and political development*. Prince, 1966; Duverger, Maurice. *Sociedade politique*. Presses Universitaires, 1966; Prélot, Marcel. *Sociologie politique*. Dalloz, 1973; Schawarzenberg, Roger. *Sociologie politique*. Montchrestien, 1977.

[2] Ver em Fleischer, David. *Os partidos políticos no Brasil*. Universidade de Brasília, 1981. 2 v. Há, também, trabalhos de: Orlando M. Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais; Fernando Henrique Cardoso, Universidade de São Paulo; Bolivar Lamounier, Universidade Federal de Minas Gerais; David Fleischer, Universidade Federal de Brasília; Vamireh Chacon, Universidade Federal de Brasília; Leda Boechat Rodrigues e outros.

Webb para os sindicatos, mostra como essa poderosa organização partidária se formou no princípio do século, pela ocupação do território político por parte dos sindicatos de operários, sobretudo os das minas de carvão, insatisfeitos com a política social dos conservadores e liberais.

No Brasil de hoje assistimos a episódio semelhante, com a evolução dos sindicatos metalúrgicos de São Paulo, do nível sindical profissional para o do partido político, com a formação do Partido dos Trabalhadores, visivelmente apoiado por setores da Igreja, por intelectuais de esquerda e parcelas apreciáveis da classe média de menor poder aquisitivo.

O quadro partidário atual, no Brasil, sugere comparações interessantes com situações observadas pelo Prof. Roger Schwartzenberg. O caso brasileiro a focalizar é o da fusão do Partido Popular (PP) com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, fusão decorrente da legislação eleitoral conduzida pelo Governo, para atender aos objetivos referidos no início, ou seja, manutenção da pluralidade partidária, que enfraquece a oposição, com a permanência majoritária do Partido Democrático Social (PDS).

Ouçamos o autor citado:

"Esta situação é freqüente quando o sistema partidário justapõe uma plêiade de formações da oposição a um partido dominante, de direita ou centro. Este último, o centro, atira-se a uma fusão forçada (*rassemblement à outrance*) e torna-se um partido onde cabe tudo. No caso brasileiro, o centro, o PP atirou-se à fusão forçada, não com a direita, mas com a esquerda, ou meio-esquerda, o PMDB, abrindo um espaço eleitoral onde, de fato, cabe tudo, desde o radicalismo estudantil ao caudilhismo urbano; do coronelismo rural à democracia cristã; do liberalismo intelectual, ao profissionalismo político hábil e oportunista."

Deve-se reconhecer que a fusão compulsória proveio da ação do Governo, e que ela abriu novas perspectivas de vitória eleitoral para o partido onde tudo cabe, precisamente por causa disto. Mas o poder eventualmente conquistado, pelos partidos assim reunidos, não poderá ser exercido sem concessões, primeiro internas, pela disparidade dos seus elementos componentes, os quais se manifestarão após a vitória; em seguida pela subsistência dos elementos de contenção impostos pelo poder remanescente, principalmente o econômico e o militar; terceiro, pela organização federal falsa e ineficiente, cuja ruptura exigiria um esforço incompatível com a situação de vacância constitucional.

Os menores partidos oposicionistas são instrumentos a serviço de lideranças pessoais, de nomes próprios que têm ibope eleitoral. São oposicionistas de circunstância. Servem para eleger o candidato com possibilidades e, também, em certos casos, para integrar na vida democrática legal elementos dela afastados por exclusões anteriores, ligadas ao movimento de 1964. Correspondem ao que se poderia chamar oposição benevolente, ou oposição consentida.

4. *Partidos e grupos de pressão — relacionamento e influências*

A fragilidade dos partidos contradiz a importância da sua missão política, determinada pela Constituição. Importância, como foi dito, monopolística. De tal contradição, agravada pela emergência substitutiva dos grupos de pressão, decorre o fato de que os partidos passam a utilizar os processos desses últimos, para suas campanhas eleitorais. Há uma certa analogia, neste ponto, entre o caso

do Brasil e o da Polônia. Lá, o Sindicato Solidariedade transformou-se em grupo de pressão único, porque lá o Partido Comunista polonês é também único. O sindicato foi absorvendo os métodos de ação que mais pertenceriam ao partido, mas este não era livre, não era nacional, estava submetido ao poder externo da URSS. O desfecho seria fatal. Anulação do sindicato pela pressão militar estrangeira, e fim do grupo interno de pressão.

No Brasil, a situação não se pode resolver da mesma maneira. A destruição violenta dos grupos de pressão atingiria também os partidos, pois só se conseguiria com o fim da abertura política. Então começou o processo de acomodação, que fez com que os partidos abandonassem sua técnica eleitoral tradicional e passassem a empregar a dos grupos. Os partidos, sem exceção, procuraram se aproximar do povo como um todo, não discriminando correligionários, como nos tempos da UDN ou PSD. Estabelecem bases comunitárias, enfatizam as questões habitacionais urbanas (no PDS do Rio de Janeiro tem sido marcante, neste ponto, a presença de um dos ministros do Governo), procuram participar, ao lado das associações de moradores, de temas sobre transportes, violência e criminalidade, desemprego, custo de vida, poluição e outros.

Naturalmente, os grupos de pressão procuram defender-se contra essa infiltração, que lhes parece comprometer a eficácia de sua ação. Ainda recentemente, no dia 1.º de maio, no Rio, um sindicato fez o que pôde para impedir a infiltração de partidos e seus candidatos na festa que organizara para os trabalhadores. Houve até tumultos provocados por facções partidárias, infiltradas no sindicato em questão. Convém recordar, neste momento, que os grupos de pressão se formam nitidamente dentro da oposição, o PMDB e o PT, levando às vezes, a confrontações externas, isto é, partido contra partido, e não, propriamente, grupo contra grupo. Depois das eleições, tais confrontações passarão a ser também internas, ou seja, dentro dos partidos divididos por facções mais ou menos radicais, provenientes dos antigos grupos.

Tal parece ser a mutável situação dos partidos nacionais neste ano eleitoral, considerando-se paralelamente os grupos de pressão. Destes, o maior, o mais importante e o mais influente é a Igreja Católica. Mas só um estudo sobre a questão da Igreja mereceria um curso, não podendo, nem de longe, ser abordado em uma aula conjuntural. Realizei, no ano passado, uma mesa-redonda no Instituto de Ciências Políticas da Fundação Getulio Vargas, sobre o tema "Relacionamento Estado-Igreja no Brasil contemporâneo". Com a participação de eminentes professores, um deles membro da alta hierarquia eclesiástica, fez-se uma aproximação do problema, que bem merecia ser desenvolvida. Porque a posição da Igreja, apesar das divisões internas (como acontece nos partidos), é, hoje, mais influente do que a de qualquer partido brasileiro. Influência indireta, é certo, mas nem por isto, ou talvez por isto mesmo, não menos operativa e eficaz no campo das transformações jurídicas e sociais inevitáveis. Talvez mais operativa, pela sua convivência constante e não ocasional com as bases sociais, pelo desinteresse individual dos seus membros, em média com maior aparelhamento intelectual em comparação com o de outras instituições.

Seria aventuroso e frívolo traçar uma perspectiva do futuro. Neste terreno, tudo é opinativo. O que vou dizer, em conclusão, representa, pois, uma opinião pessoal, resultante da interpretação, também pessoal, do momento brasileiro. Para mim o caminho da restauração democrática do Brasil depende, inicialmente, da sua reorganização constitucional. Não vou entrar no debate ocioso sobre o

caráter originário e soberano do Congresso Constituinte, porque não se chega aos fatos através de hipóteses nem sempre fundadas no saber, na lógica, no bom-senso e, até, na boa-fé. Refiro-me a um Congresso Constituinte cuja legitimidade resultaria das decisões primárias dos poderes atuais, implementadas, secundariamente, pelo poder de sufrágio. Foi a proposta que fiz, em exposição ao Senado federal, e que mantenho até que apareça outra melhor, apoiada em argumentos e sugestões e não em verbiagem sem maiores conseqüências.

Esse Congresso Constituinte transbordaria dos quadros partidários atuais, traria representantes investidos da missão constitucional e desviaria a opinião pública, das excitantes insignificâncias do personalismo político, para os problemas fundamentais do Estado brasileiro.

Num continente conturbado, como é hoje a América do Sul, o restabelecimento da ordem constitucional daria ao nosso país a primazia no caminho da restauração democrática internacional, primazia que ele, por sua formação, pode deter. Para tanto é, porém, necessário que o Brasil se reconheça a si mesmo e distinga, no emaranhado das ambições e receios circunstanciais em que se enleia, as linhas nítidas que predominam na nossa verdadeira fisionomia política.

Pode-se reconhecer, na formação brasileira, uma espécie de justaposição de duas forças, a continental americana e a cultural latina. O fator americano é, sem dúvida, também latino, porque nada tem de comum com a América inglesa, dos EUA e Canadá. Mas a nossa formação histórico-cultural portuguesa deu, a esse contingente americano, um desenvolvimento marcadamente distinto daquele que aparenta e assemelha o americanismo espanhol.

Certos sociólogos e homens de letras brasileiras, alguns deles de marcada eminência, têm insistido na tese do nosso hispanismo. Se pensarmos com isenção, reconheceremos que o domínio espanhol, de 1580 a 1640, não influiu profundamente no Brasil em nada. Figuras culminantes como Antonio Vieira ou Sousa de Macedo, que viveram sob os Felipes, nunca deixaram marcar seu hispanismo por lusitanismo. E, sejamos sinceros, qualquer brasileiro culto de hoje se sente mais estrangeiro na Espanha do que na França. As exceções são muito raras.

A raça, o trópico, o subdesenvolvimento não fazem desaparecer esta bipolaridade histórico-cultural. O Brasil é latino-americano, mas continua a ser tão latino quanto americano.

Nós nos integramos na América hispânica, mas nos expandimos na latinidade não-hispânica. Por isto mesmo, nossos modelos políticos devem ser hoje os da França, Itália, Espanha e Portugal, na medida mesma em que eles diferem dos modelos americano-latinos. Na trilha da latinidade é que devemos reconquistar a ordem jurídica na liberdade; a dignidade da vida ao lado do progresso social.

Não aspiramos a lideranças, mas não podemos declinar da nossa responsabilidade civilizadora.

1 doc.
1986
04 fls.

Dossiê 08

MC
cec/pcs

Bolivar Lamounier

Código antigo:
01.00685
CT 03/12 A

Comissão de Est. Constitucionais/Subcomitês 3 e 4
Reunião de 2 a 4 de abril.

PARTIDOS POLÍTICOS [redacted] E SISTEMA ELEITORAL

Bolívar Lamounier

O direito [redacted] à representação política não se esgota no simples direito de votar. Significa, também, que o cidadão deve saber com razoável clareza que tipo de governo está ajudando a criar quando escolhe seus candidatos e seu partido. É, pois, um direito que se concretiza sob a forma de uma expectativa de que o voto produzirá efeitos consistentes e prolongados. O requisito prático para que esse direito exista em sua plenitude é uma estrutura partidária minimamente sedimentada, capaz de assegurar estabilidade e consistência aos compromissos.

Este enunciado geral leva-nos a procurar um equilíbrio adequado entre as duas teses principais que se enfrentam neste campo. De um lado, a tese do sistema eleitoral majoritário e da redução do número de partidos a um mínimo(compatível com o pluralismo). De outro, a tese do sistema proporcional, associado a partidos numerosos, para que a variedade das preferências sociais se expresse plena e autenticamente.

No caso brasileiro, torna-se também indispensável frisar que não temos e não é provável que venhamos a ter uma estrutura partidária tão sedimentada como a que se conhece em vários países da Europa e mesmo em alguns da América Latina. Entre nós, essa sedimentação há de ser, até certo ponto, uma obra deliberada de arte política. Não ocorrerá por processos totalmente "espontâneos", como tem assinalado muitos dos principais estudiosos da matéria.

Estas considerações levam-me a sugerir [redacted] aos eminentes colegas desta Comissão a conveniência de dispositivos explícitos sobre a estrutura de partidos e o sistema eleitoral em nosso esboço de Constituição. Esta sugestão divide-se

em dois tópicos, como segue.

I. Partidos Políticos : Criação e Funcionamento

Parecem-me adequados os dispositivos da Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, artigo 152, salvo no tocante ao § 2º, que preserva os mandatos dos deputados federais eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais mínimos exigidos, desde que optem, no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes. Em que pese sua intenção democrática, esse parágrafo é uma verdadeira válvula de escape que anula, na prática, o sentido da cláusula de exclusão de pequenos partidos. Reduz nominalmente o número destes, mas na verdade cria as condições para que eles participem do parlamento, embutidos nos demais. É desnecessário acrescentar que esse procedimento implicará em acentuada perda de coesão, clareza ideológica e disciplina entre os agrupamentos partidários. A ter-se esta válvula de escape, melhor seria não ter nenhuma cláusula de exclusão. (Ver em anexo o texto do artigo 152)

II. Sistema Eleitoral

As condições brasileiras aconselham, como foi dito, um texto mais explícito e estrito do que o da maioria das Constituições contemporâneas. É sabido que a Constituição da Alemanha Federal não trata diretamente do sistema eleitoral, mas isto se explica pela maior densidade da organização partidária naquele país; pela existência contínua dos principais partidos muito antes de adotada a Constituição de Bonn; e pelas circunstâncias especiais dessa adoção, que aconselharam deixar a matéria para uma solução negociada entre os partidos. Muitas outras Constituições são lacônicas, ou tratam do assunto com grande flexibilidade. A da Finlândia enuncia o princípio proporcional, mas autoriza exceções quando "circunstâncias locais" o exigirem. A Portuguesa (art. 116, § 5) enuncia com exatidão o princípio proporcional. Como tive oportunidade de

expressar em outras comunicações já apresentadas aos subcomitês 3 e 4, penso que devemos ter uma referência precisa ao sistema eleitoral desejado, por ser ele uma das poucas instrumentalidades de que dispomos para tentar produzir a aludida sedimentação da estrutura partidária brasileira. Penso também que o importante é obter esse resultado no que se refere às eleições para a Câmara Federal, deixando boa margem para experimentação nos níveis estadual e municipal. Esta orientação será eventualmente convergente com as importantes sugestões apresentadas pelo subcomitê encarregado de estudar a questão do federalismo, uma das quais é justamente a de ampliar o campo da legislação comum entre a União e os estados.

Dentro desta ordem de idéias, minha proposta é que o ante-projeto mantenha a opção das Constituições brasileiras pelo princípio proporcional, mas que abra caminho para a implantação de um sistema eleitoral misto, a exemplo do que é praticado na Alemanha Federal. Não há contradição entre estas duas afirmações. O sistema eleitoral pode ser misto (majoritário e proporcional) no que diz respeito a sua forma operacional, sem prejuizo de que se alcance no cômputo final uma excelente aproximação à proporcionalidade. Ou seja, a proporcionalidade é o princípio regente do sistema, sem embargo de sua forma mista. Nesta linha de raciocínio, metade dos deputados seria eleita em distritos uninominais, pelo critério da maioria simples, e a outra metade através de listas partidárias fechadas, servindo estas como base para o cálculo global do número de cadeiras a que teriam direito os diferentes partidos. A Constituição deveria explicitar que esse cômputo baseado nas listas partidárias será feito de modo a assegurar a melhor aproximação possível à proporcionalidade .

Quero crer que com estes tres instrumentos (personalidade jurídica e demais princípios já inscritos na Constituição ; cláusula de exclusão de 3%, ficando sem representação, direta ou indireta, o partido que não alcançar este limite ; e sistema eleitoral misto), poderemos chegar a uma melhor consolidação estrutural do sistema de partidos.

Anexo:

Texto do artigo 152 conforme a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985 :

"Art. 152 — É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I — é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;

II — é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;

III — é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros;

IV — o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V — a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1.º — Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

§ 2.º — Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

§ 3.º — Resguardados os princípios previstos no **caput** e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento."

01 doc.
s.d.
13 fls.

Dossiê 08

MC
cec/pcs

Bolívar Lamounier

Código antigo:
01.00084
CT 03/12

01.00084

00720

IDESP

Partidos Políticos e Sistema Eleitoral (*)

Bolivar Lamounier

(*) Nota preliminar, sujeita a revisão.

IDESP
IDESP
IDESP

Introdução

O ideal de que os partidos políticos sejam sempre coesos e voltados para uma atuação programática não corresponde à realidade na maioria das democracias representativas. A queixa de que essas agremiações são indisciplinadas, eleitoreiras e clientelistas é geral. Não obstante, existe um amplo consenso de que a debilidade das estruturas partidárias brasileiras é particularmente grave, colocando-nos nas antípodas daquele ideal normativo. Não é exagero afirmar que o desarranjo [redacted] em nosso caso, atinge um nível capaz de comprometer o próprio projeto democrático. O Brasil é, realmente, um caso extremo de "subdesenvolvimento partidário", mesmo para os padrões da América Latina. Basta observar que, entre nós, esta imagem de fragilidade e desarranjo não [redacted] diz respeito apenas à indisciplina dos membros individuais dos partidos, nem mesmo às mazelas que afligem este ou aquele partido, mas sim à descontinuidade entre os próprios sistemas partidários que se sucederam ao longo de nossa história. Desde os liberais e conservadores do Império, reconhecíveis como tais desde a primeira metade do século passado, diversas formações [redacted] totalmente distintas sucederam-se umas às outras, atrofiando-se ou sendo suprimidas pela violência, praticamente sem deixar um rastro organizacional ou um fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte.

A possibilidade de que a futura Constituinte venha a optar por um sistema parlamentarista de governo ou, de qualquer forma, por uma decisiva revalorização do Legislativo, torna parti-

IDESP
IDESP
IDESP

cularmente aguda esta velha preocupação com a inorganicidade de nossa vida partidária. Embora seja certo que o parlamentarismo é mais propício do que o presidencialismo ao fortalecimento dos partidos, não parece acertado confiar de maneira exclusiva nas virtudes corretivas desse sistema. A debilidade aqui referida tem raízes históricas profundas e ainda atuantes, cujos efeitos não poderão ser revertidos dentro de um prazo razoável sem dispositivos constitucionais expressos e sem uma legislação menos permissiva no tocante à organização da vida partidária.

A preponderância histórica do Estado sobre a Sociedade, a dependência financeira dos estados e municípios em relação ao poder central, a própria estrutura federativa - tudo isso milita no sentido de manter e de reproduzir continuamente a frouxidão e a instabilidade desse subsistema. Numa estrutura desse tipo, os requisitos da sobrevivência político-eleitoral chocam-se frequentemente com a lealdade a opções partidárias e ideológicas, estimulando um padrão de comportamento maleável por parte dos políticos - na realidade, um "oportunismo preventivo" que se reflete, inclusive, na preferência tantas vezes reiterada por uma legislação eleitoral e partidária exageradamente permissiva.

A experiência historico-comparativa demonstra que o fortalecimento e a sedimentação dos partidos políticos dependem de muitos fatores. Não há uma fórmula de engenharia institucional que leve imediatamente a esse resultado. Em diversos países da Europa, foram as divisões religiosas e culturais que levaram à cristalização inicial dos partidos. Noutros, foram divisões de classe, tornadas mais nítidas no comportamento eleitoral pela memória de momentos importantes do processo de ampliação dos direi-

IDESP

tos sociais e econômicos. A experiência brasileira recente demonstra que a adoção de regulamentações autoritárias não leva à desejada cristalização. [redacted] Bipartidarismo compulsório, sublegenda, fidelidade, [redacted] vinculação total dos votos - nada disto parece ter produzido um impacto permanentemente estruturador sobre a vida partidária brasileira. Com o agravante de que o aspecto válido dessas idéias, enquanto hipóteses para uma melhor estruturação, ficará por algum tempo obscurecido e deslegitimado pelo contexto autoritário em que foram gestadas e pelos objetivos casuistas a que elas serviram.

Feitas estas ressalvas, parece claro que não poderemos prescindir, nos próximos anos, de uma legislação eleitoral mais adequada ao objetivo de estabilizar e sedimentar as estruturas partidárias. O ponto nevrálgico dessa legislação é, naturalmente, o método pelo qual serão eleitos os membros da Câmara Federal. Além de uma adequada correção das distorções existentes no que se refere à representação dos estados na Câmara, ou seja, ao conhecido problema da super-representação dos pequenos e da subrepresentação dos grandes estados, notadamente São Paulo, impõe-se um reexame em profundidade do sistema eleitoral vigente. A vantagem do sistema que temos empregado, cujas origens remontam a 1932, é sua extrema simplicidade, fator nada desprezível no início do regime de 1946, quando foi adotado em feição praticamente definitiva. Quer se considere a questão na ótica do eleitor individual, quer sob o ponto de vista da administração do processo eleitoral, eram ponderáveis os motivos que levaram

IDESP
IDESP
IDESP

à sua implantação. Da mesma forma, na questão básica, que é evidentemente a opção sobre qual deveria ser o princípio regente do sistema, pode-se considerar acertada a escolha, naquele momento, de um sistema proporcional clássico. Mas é inegável, à luz das alternativas técnicas hoje disponíveis, da experiência já adquirida pela Justiça Eleitoral e pelo próprio eleitorado, e sobretudo à luz da questão partidária, que estas premissas precisam ser novamente submetidas ao debate nacional. No sistema vigente, a lista mediante a qual um partido se apresenta à disputa é, como se sabe, uma lista aberta, não sujeita a uma prévia ordenação dos nomes a serem eleitos. Trata-se, por conseguinte, não de uma verdadeira lista partidária, mas sim de uma simples justaposição de candidaturas individuais, que dispensa e até dificulta negociações intra-partidárias efetivas, fomentando o individualismo e tornando fictícia a autoridade do partido enquanto tal sobre os que se apresentam sob sua legenda.

No período de 1946-1964, o recurso indiscriminado às alianças nas eleições proporcionais foi sem dúvida alguma um fator de agravamento dos defeitos desse sistema, contribuindo para a quase total descaracterização das identidades partidárias aos olhos do eleitorado.

Hipóteses para uma reformulação

Quando se considera a necessidade de uma reformulação do sistema vigente, o que vem a público é quase sempre uma contraposição extremada entre o status quo e a adoção de um sistema majoritário puro, impropriamente chamado de "voto distrital". A preferência por este último aparece, em geral, associada ao argumento de que a eleição por maioria simples em distritos uninomi-

IDESP
IDESP
IDESP

nais fortaleceria os partidos e reduziria seu número, possivelmente levando mesmo à consolidação de uma estrutura bipartidária.

Uma reflexão mais detida levaria à conclusão de que o princípio majoritário nos termos acima delineados contribuiria apenas marginalmente para a sedimentação dos partidos e poderia fazê-lo ao preço de criar outras dificuldades, quiçá mais graves. O sistema distrital/majoritário nessa forma extremada pode forçar a redução do número de partidos, mas não garante o aparecimento das qualidades que estamos considerando, e que são fundamentais na hipótese parlamentarista, a saber, a coesão e a capacidade de sustentar compromissos programáticos com firmeza, dentro de horizontes de tempo compatíveis com o desenvolvimento da ação administrativa do Governo. O caso norte-americano, embora presidencialista, permite entrever com clareza este problema e sugere, ademais, que a estrutura federativa é um poderoso desagregador interno desses macro-partidos cuja existência o sistema distrital puro facilita.(1) Acrescente-se que o fortalecimento dos partidos por este ca-

(1) O sistema distrital associado, convém lembrar, ao peculiar método norte-americano de escolha do Presidente da República.

IDESP
IDESP
IDESP

minho, caso viesse a ocorrer, poderia criar problemas ainda mais graves. Este tipo de estrutura [redacted] requer uma alternância no poder entre dois partidos, ou dois grandes blocos, o que somente é possível se não for muito grande a distância entre ambos, em termos ideológicos e de política econômica. Somente nesta hipótese é que se pode admitir uma fidelidade estrita à regra majoritária levada às últimas consequências - subjacente ao bipartidarismo e ao chamado sistema distrital puro - que é a exclusão efetiva [redacted] de um adversário numericamente expressivo enquanto um partido exerce isoladamente o poder.

Estas considerações sugerem a conveniência de se examinar a alternativa de um sistema misto. Fala-se, em geral, como se houvesse um <u>único</u> sistema misto - "o sistema misto alemão". Embora óbvio, convém frisar que o que realmente existe são infinitas possibilidades de combinação entre os dois grandes princípios - o majoritário e o proporcional - como se verifica, aliás, na própria evolução do sistema alemão desde sua implantação no pós-guerra.

A experiência da Alemanha Federal tem sido imitada, entre nós, no que se refere à severidade de suas cláusulas de exclusão de pequenos partidos. É o caso de se perguntar se não estaremos importando o lado questionável e ignorando o mais fecundo. No Brasil, a tentativa de reduzir [redacted] o número de partidos (mediante cláusulas de exclusão demasiado severas) fomentará necessariamente o crescimento extensivo das agremiações, levando-as a casamentos de conveniência que visam apenas a [redacted] implantação no número exigido de estados. É equívoco pretender, por [redacted] este caminho, a formação de partidos verdadeiramente nacionais. Ao fazê-lo, corre-se o risco de excluir tendências que podem ser numericamente pouco expressivas no plano nacional, mas que representam segmentos importantes enquanto minorias, ou que se encontram de

IDESP
IDESP
IDESP

alguma forma concentrados em determinadas regiões. Sem mencionar que se distorce a própria proporcionalidade, já prejudicada, no caso brasileiro, pelos desequilíbrios decorrentes da composição da Câmara Federal.

O que se deveria reter da experiência alemã-ocidental é a possibilidade de combinar os dois grandes princípios, mas com o predomínio do proporcional e em proveito de uma melhor consolidação estrutural do sistema de partidos. Dividida a representação de um estado em duas metades, a primeira eleita em distritos, pelo princípio majoritário, e a segunda através de listas partidárias fechadas, pode-se em tese otimizar vários objetivos. Primeiro, pode-se conservar a proporcionalidade como princípio dominante, se a metade a ser escolhida através das listas partidárias for entendida como destinada a corrigir a posteriori as distorções inevitavelmente associadas à aplicação do método majoritário. Assim, um partido que obtive, na "etapa" distrital do sistema, um percentual de cadeiras superior ao seu percentual de votos, sofrerá um "desconto" na etapa proporcional, isto é, à medida em que forem sendo alocadas as cadeiras sobrantes conforme a ordem indicada nas listas partidárias.(2) Segundo, a lista fechada e bloqueada aumenta a auto-

---

(2) Em sua forma mais simples e exata, esta combinação entre os dois princípios requer que o eleitor tenha apenas um voto, e que o manifeste ao escolher seu candidato distrital. Esta escolha é aparentemente personalizada, mas nada impede que esse voto seja considerado como um voto pelo partido a que pertence o candidato distrital. Na realidade, os nomes mais destacados de um partido são normalmente candidatos distritais e ocupam os melhores lugares na lista. Caso se opte pela não vinculação entre o candidato distrital e a lista, o eleitor terá de votar também nesta. Isto evidentemente dificulta o ajuste proporcional a posteriori, embora possa ser considerado mais democrático.

IDESP

ridade da convenção partidária, tornando mais orgânicos os compromissos e negociações, justamente porque força uma hierarquização explícita dos objetivos eleitorais do partido. Este procedimento requer, é claro, a garantia da democracia interna da organização, com proteções adequadas para as minorias e exigências que assegurem a condução democrática das convenções. Com estas garantias, o ganho é evidente, sob o ponto de vista da coesão partidária. Terceiro, a combinação de princípios ora sugerida pode inclusive ampliar a democracia intra-partidária e a margem de opções do eleitor individual - por exemplo ao facilitar a introdução de novos mecanismos, como a própria seleção de candidatos ao Legislativo através de eleições primárias.(3)

O que foi dito até aqui deve ter deixado claro que não se está propondo a adoção de um sistema distrital/majoritário camuflado como "misto". O que se sugere, entre as infinitas possibilidades de combinação entre os dois grandes princípios, é uma modalidade que permite reter as vantagens do método proporcional, a saber : o convívio mais harmonioso com o pluripartidarismo ; oportunidades adequadas para os pequenos par-

---

(3) No sistema vigente, baseado na lista aberta e na votação de âmbito estadual, mecanismos deste tipo são evidentemente impraticáveis. Deve-se também acrescentar que a eleição primária, a julgar pela experiência norte-americana, enfraquece a organização partidária. É, pois, desaconselhável/num país como o nosso, onde as instituições partidárias já são tão débeis, a menos que seja concebida, como está sendo sugerido, apenas como uma peça de um mecanismo mais complexo, cujo sentido global é o de fortalecer os partidos.

IDESP

tidos que representem tendências emergentes, como fator de constante renovação ; estímulo a uma orientação mais ideológica e menos localista nas campanhas para o Legislativo federal. Mas, ao mesmo tempo, esta mescla parece também melhor indicada para mobilizar certas características do sistema distrital/majoritário a favor do objetivo básico de consolidar a estrutura de partidos. Uma dessas características deve ser mencionada. Sabe-se que [redacted] ocorre no Brasil, nas eleições proporcionais, uma divisão geografica de fato entre os candidatos de cada partido (e às vezes até de partidos diferentes). Os candidatos cujas bases eleitorais encontram-se em municípios médios ou pequenos celebram verdadeiros pactos de não-aggessão com seus correligionários dos grandes centros urbanos e das capitais, no sentido de obter certo "zoneamento" de esforço de campanha. Um não faz propaganda no reduto do outro. Já se observou que esse zoneamento equivale, na prática, à criação de distritos uninominais, com evidente prejuizo para a liberdade de escolha do eleitor. A transgressão dessas normas [redacted] não escritas, que por certo não é infrequente, é uma das causas dos conflitos intra-partidários, prolongando-se, via de regra, no relacionamento parlamentar entre companheiros de partido. No sistema misto aqui sugerido, tal como ocorre no sistema distrital puro, essa regionalização de fato da política é reconhecida, [redacted] mas em vez de hostilizar os [redacted] candidatos de outras regiões, [redacted] mesmo um candidato [redacted] dependente do prestígio local buscará e tenderá a obter o apoio [redacted] dos demais, [redacted] - visto que o desempenho eleitoral dos candidatos distritais é fundamental para a eleição do [redacted] maior número [redacted] possível de integrantes [redacted] da lista partidária.

IDESP

Observe-se, finalmente, que este mecanismo poderá abrir o caminho para uma moralização efetiva das campanhas no que diz respeito ao dispêndio de recursos financeiros. Esta possibilidade decorre fundamentalmente da redução do número de personagens . A metade distrital do sistema é focalizada em candidatos de grande projeção, que os partidos terão escolhido por serem capazes de disputar um pleito majoritário. A outra metade, vale dizer, a lista partidária hierarquizada, fornece igualmente critérios nítidos para a repartição dos espaços eventualmente disponíveis nos grandes meios de comunicação. A utilização destes poderá então ser feita de maneira séria, e não como um desfile infindável de currículos e informações superficiais. Este é o ponto de partida para uma legislação que regulamente de maneira efetiva a matéria, fazendo a eleição depender mais do apoio partidário do que do dispêndio de recursos financeiros astronômicos.

Indicações quanto ao futuro texto constitucional

Se as sugestões acima forem consideradas dignas de exame, convém discutir desde logo suas implicações no que diz respeito ao futuro texto comstitucional e à complexa modificação a ser feita na legislação ordinária e na administração do processo eleitoral.

A maioria das Constituições é lacônica no que diz respeito ao sistema eleitoral. Muitas não tratam diretamente do assunto ou o fazem somente enunciando o princípio regente do sistema - proporcional ou majoritário, e remetendo o restante à lei ordinária. As Constituições brasileiras desde 1934 não fogem a esta regra. Limitam-se a enunciar a opção básica, detalhando apenas

IDESP

o mecanismo que determina a representação dos diferentes estados na Câmara Federal. A referência explícita ao sistema eleitoral misto introduzida pela Emenda nº 22 de 1982 foi suprimida, como se sabe, pela Emenda nº 25 de 1985.

Caso sejam corretas as observações aqui apresentadas acerca da debilidade das nossas estruturas partidárias e da conveniência de se alterar o sistema eleitoral para transformá-lo em um fator ativo na sedimentação dos partidos, parece aconselhável que a futura Constituição incorpore de maneira explícita o sentido e os limites dessa alteração. Com esta finalidade, ela deverá tornar imperativa a combinação entre os princípios majoritário e proporcional, pelo menos nos estados que tenham um número mínimo (a ser determinado) de deputados federais; mas assegurando, por outro lado, que a proporcionalidade continuará a ser o princípio regente do novo sistema. Este papel predominante do princípio proporcional deverá ser declarado explicitamente, indicando-se que a eleição dos candidatos incluídos nas listas partidárias será feita de modo a assegurar tão perfeitamente quanto possível a proporcionalidade entre os votos dados aos candidatos na etapa distrital e as cadeiras conquistadas pelos respectivos partidos no cômputo final.

As mudanças que esta alteração básica acarreta na legislação ordinária e na administração do processo eleitoral são consideráveis. Seu detalhamento exato requer uma definição prévia sobre o âmbito de sua aplicação (se em todos os estados ou somente naqueles que tenham determinado número mínimo de deputados federais); sobre a maneira pela qual serão eleitos os

IDESP

deputados estaduais, e mesmo sobre a coincidência ou não das duas escolhas. Contudo, os pontos mais importantes dizem respeito à legitimidade da mudança. Cumpre evitar a todo custo a contaminação da mesma pela carga psicológica negativa das manipulações casuistas a que se recorreu no passado recente. A metade majoritária do sistema aqui sugerido requer, como é óbvio, a divisão dos estados em distritos eleitorais contíguos e de igual tamanho. É indispensável assegurar a isenção e a legitimidade do organismo encarregado dessa divisão. No mesmo sentido, é necessário impedir que a elaboração das listas se transforme num mecanismo de dominação por parte de oligarquias partidárias. Torna-se pois imprescindível assegurar a proteção das minorias e a condução democrática das convenções, da mesma forma que o estímulo à participação mais ampla possível por parte dos afiliados.

1 doc.
s.d.
3 fls.

Dossiê 08

MC
cec/pcs

Bolivar Lamounier

Código antigo:
01.00079
02/CT03

Bolivar Lamounier

IDESP
AVENIDA DR. ARNALDO, 1973
CEP 01255 - FONE: 864-7500 SÃO PAULO

01 00079

00690

IDESP

COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL: UMA PROPOSTA

Bolivar Lamounier

O artigo 39 da Constituição vigente optou por fixar o número máximo de deputados federais. Dentro desse limite máximo, que é de 479, o § 2º atribui à Justiça Eleitoral a autoridade para fixar a representação de cada estado ou território, para cada legislatura, proporcionalmente à população, "com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito deputados". Minha proposta é que a futura Constituição não fixe de maneira rígida o número máximo de deputados, tendo em vista atenuar a desproporcionalidade que resulta da regra vigente; e que adote uma fórmula semelhante à adotada no artigo 58 da Constituição de 1946, exceto no tocante à fixação de um número mínimo para cada Estado e para o Distrito Federal. Neste sentido, a nova redação seria a seguinte:

Art. - O número de representantes dos estados e do Distrito Federal será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes, até sessenta deputados, e, além desse limite, um para cada quinhentos mil habitantes.

§ 1º - Cada Território terá dois deputados.

IDESP

JUSTIFICATIVA

A legitimidade da representação dos estados na Câmara Federal vem sendo crescentemente questionada. O número mínimo de deputados atribuido aos territórios federais e aos pequenos estados resulta em flagrante super-representação de suas populações. A fixação do número máximo de sessenta deputados leva a uma subestimação não menos flagrante dos grandes estados, notadamente São Paulo. Sendo estes últimos os estados que abrigam as maiores populações urbanas, esta subestimação adquire também, como é amplamente reconhecido, uma conotação social e política, e não apenas numérica.

Não obstante, é preciso reconhecer que o equilíbrio federativo não será satisfatoriamente assegurado apenas pela representação igual dos estados no Senado da república. Bancadas demasiado exíguas, na Câmara, não seriam adequadas para representar a diversidade política dos pequenos estados. Tampouco permitiria a seus representantes aquele mínimo de especialização que a atividade política e parlamentar muitas vezes exige. É preciso convir também que os grandes estados são centros decisivos no processo de formação da opinião nacional; e, portanto, que o aumento de suas bancadas para torná-las rigorosamente proporcionais ao volume de sua população não é um dogma que deva ser seguido ao pé da letra. A proposta ora apresenta

IDESP

da procura contemplar os dois lados da questão, fixando somente o número de representantes dos territórios e adotando um critério de estrita proporcionalidade somente até o limite de sessenta deputados. Adotamos, como na Constituição de 1946, a população, e não o eleitorado como base para o cálculo das representações estaduais. Finalmente, vale a pena observar que a fórmula proposta não alteraria de maneira abrupta o número total de deputados, permitindo que a Câmara resolvesse de maneira ordenada os problemas práticos decorrentes da alteração.

01 doc.
30/09/85
01 folha

MC
cec/pcs

Cândido Cintônio Mendes de Almeida

Código antigo:
01.00078
CT03 101

01 00078

00689

O REGIME DE PODERES: HIPÓTESE DE ABORDAGEM SISTÊMICA

AS FUNÇÕES DO PODER

INTEGRAÇÃO

COOPERAÇÃO

- LEGISLATIVO
  - BICAMERALISMO REVISIONISTA DIFERENCIADO
  - NSELHO ESTADO
  - EQUILÍBRIO FEDERATIVO
- EXECUTIVO
  - DIVERSIFICAÇÃO DA VICE-PRESIDÊNCIA
  - A INICIATIVA
  - A GESTÃO
- JUDICIÁRIO
  - ESPECIFICAÇÃO
  - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
  - JUSTIÇA AGRÁRIA
  - JUIZADO DE INSTRUÇÃO
  - ECONOMIA DE SERVIÇOS
  - JUIZO DE PEQUENAS CAUSAS
  - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SUBSTITUIÇÃO

- EXEC/LEGIS
  - EXPROPIAÇÃO E CONDIC.
  - DE COMPETÊNCIAS
  - MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA
  - DÍVIDA EXTERNA
  - DEC.LEI
  - LEGISLAÇÃO DELEGADA
- LEGIS/EXEC.
  - O DECRETO LEGISLATIVO
  - O REFERENDUM
- JUDICIÁRIO

OS ATORES

- EXCUTIVO
  - RENOVAÇÃO MANDATO PRESIDENCIAL
- LEGISLATIVO
  - LIMITES DA IMUNIDADE PARLAMENTAR
- JUDICIÁRIO
  - RENOVAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RECRUTAMENTO DOS SEUS QUADROS

FREIOS E CONTRAPESOS

MANUTENÇÃO DE PADRÕES

COOPERAÇÃO

- EXECUTIVO
  - DESENVESTIDURA DO GOVÊRNO DEMISSÃO DE MINISTRO
  - LEGISLAÇÃO POR DECURSO DE PRAZO
- LEGISLATIVO
  - VETO EXEC/LEGIS
  - CONV.MINIST.
  - COMIS.INQUE.
- CONTROLE JUDIC.DOS ATOS ADMINISTR
- AÇÃO POPULAR
- O CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

AUTONOMIA

- GARANTIAS JUDICIÁRIO
- PRIVILÉGIO EXECUTIVO
- IND.PROC.GERAL DA REP. EST
- INICIATIVA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ← SOC.
- QUADROS INSTITUCIONAIS E FUNCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADAPTAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

- O OMBUDSMAN
- ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

OBTENÇÃO DE OBJETIVOS

A INSTÂNCIA EMERGENTE DO PLANEJAMENTO

I N I C I À T I V A

- RESPONSABILIDADE EXECUTIVO NOMEAÇÃO
- CONTRÔLE LEGISLATIVO V E T O

CONSELHO NACIONAL
(MULTIFUNCIONAL)
SUPERINTENDÊNCIA

IMPLEMENTAÇÃO POR LEGISLAÇÃO DELEGADA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA → CONSELHO MONETÁRIO

C. MENDES
30.09.85

02 docs.
25/02/1986
02 fls.

Dossiê 08

MC
cec/pcs

Josaphat Ramos Marinho

Código antigo:
01.00083
CT03/10

00718

Sobre o Processo Legislativo

Art. As emendas substanciais a projeto de lei, ou que aumentarem a despesa ou o número de cargos públicos, somente serão admitidas se subscritas por um quarto, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e a aprovação delas depende do voto favorável da maioria absoluta da totalidade em ambas as Casas.

Art. A iniciativa de projetosde lei e de emendas a estes cabe às bancadas dos partidos políticos, a grupos parlamentares regimentalmente constituídos, ou a um quarto, no mínimo, de representantes na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Art. A delegação legislativa ao Poder Executivo, nos casos permitidos, será votada em regime de urgência, se assim o solicitar o Presidente da República, e a autorização poderá ser prorrogada por igual prazo, obedecida a mesma forma de decisão.

Art. É permitida delegação legislativa à comissão especial do Congresso Nacional, de acordo com o que dispuser o regimento comum e obedecido o critério de proporcionalidade entre os partidos políticos, devendo o projeto por ela aprovado ser enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias de sua publicação, dois líderes partidários requererem apreciação da matéria pelo plenário.

Art. Os projetos de lei originários do Poder Executivo serão automaticamente incluídos em ordem do dia sessenta dias após seu recebimento, e terão preferência para discussão e votação sobre qualquer outra matéria.

Art. O projeto de lei de caráter financeiro, de iniciativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, será aprovado por maioria absoluta dos votos dos membros de uma e outra das Casas do Congresso Nacional, devendo conter indicação dos recursos correspondentes à despesa prevista.

Art. ou parágrafo : O projeto de lei que, na Casa de origem , receber parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões, será tido como rejeitado.

Art. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

Josaphat Marinho

Art. As emendas modificativas do conteúdo de projeto de lei, ou que aumentem a despesa ou o número de cargos públicos, somente serão admitidas se subscritas por um quarto, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e a aprovação delas depende do voto favorável da maioria absoluta da totalidade em ambas as Casas.

Art. A iniciativa de projetos de lei e de emendas a estes cabe às bancadas dos partidos políticos, a grupos parlamentares regimentalmente constituídos, ou a um quarto, no mínimo, de representantes na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Art. A delegação legislativa ao Poder Executivo, nos casos permitidos, será votada em regime de urgência, se assim o solicitar o Presidente da República, e a autorização poderá ser prorrogada por igual prazo, obedecida a mesma forma de decisão.

Art. É permitida delegação legislativa a comissão especial do Congresso Nacional, de acordo com o que dispuser o regimento comum e obedecido o critério de proporcionalidade entre os partidos políticos, devendo o projeto por ela aprovado ser enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias de sua publicação, dois líderes partidários requererem apreciação da matéria pelo plenário.

Art. Os projetos de lei originários do Poder Executivo serão automaticamente incluídos em ordem do dia sessenta dias após seu recebimento, e terão preferência para discussão e votação sobre qualquer outra matéria.

Art. O projeto de lei de caráter financeiro, de iniciativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, será aprovado por maioria absoluta dos votos dos membros de uma e outra das Casas do Congresso Nacional, devendo conter indicação dos recursos correspondentes, sempre que houver previsão de despesa.

Art. ou parágrafo: O projeto de lei que, na Casa de origem, receber parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões, será tido como rejeitado.

Art. O veto parcial somente pode abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

Josephat Marinho

25/2/86

Texto com as alterações de redação resultantes do debate.

01 doc. + 01 anexo
20/02/1986
11 fls.

Dossiê 08

MC
Lec/pcs

Luiz Pinto Ferreira

Código antigo:
01.00086
13/CT03

0100086
A1

PINTO FERREIRA
ADVOGADO
Rua Herminia Lins, 25
Fone: (081) 222-2914
50.000 - RECIFE - PERNAMBUCO - BRASIL

COMITÊ SECCIONAL DO NORDESTE DA COMISSÃO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS
OFÍCIO Nº 04/86

RECIFE, 20 de fevereiro de 1986
EXMO. SR. PROF.
NEY PRADO
D.D. SECRETARIO EXECUTIVO DA COMISSÃO DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS

Com a presente encaminho a V. Exa. diversos trabalhos do comitê seccional de nordeste da Comissão de Estudos Constitucionais.

Estes trabalhos são os seguintes :

1 - Pinto Ferreira : O Voto Distrital e a Realidade Brasileira.

2 - Pinto Ferreira : Proposta Articulada de um Anteprojeto referente à Educação e Cultura.

3 - Diversos autores : Carta de Campo Grande.

4 - Assistência Judiciária e Defensoria Pública.

Solicito a gentileza de distribuir fotocópias dos aludidos trabalhos aos membros da Comissão de Estudos Constitucionais.

Atenciosamente,

PINTO FERREIRA

01.00086

00737

(recebido em 5-6-85)

O VOTO DISTRITAL E A REALIDADE BRASILEIRA

Pinto Ferreira

1. Representação majoritária. A representação majoritária foi o primeiro modelo dominante na representação política, surgindo na Inglaterra no século XIII, antes das técnicas de representação proporcional, dominantes depois do século XIX.

A representação majoritária consiste na divisão do território de um país em tantas circunscrições eleitorais quantos forem os mandatos, elegendo-se o candidato mais votado ou a lista de candidatos mais votados em cada circunscrição.

A representação majoritária admite duas variantes principais : a) o voto distrital ; b) o escrutínio em dois turnos.

a) Voto distrital. O território é dividido em distritos eleitorais, cada um elegendo um ou vários candidatos. A maioria simples ou relativa , isto é, a maioria dos votantes, eis o necessário para a eleição.

O distrito eleitoral pode ser uninominal, isto é, cada distrito eleitoral só elege um deputado, é o voto distrital uninominal.

O distrito eleitoral pode ser plurinominal, ou seja, cada distrito elege um número mais de candidatos, é o voto distrital plurinominal.

b) Escrutínio em dois turnos. O escrutínio em dois turnos ocorre quando nenhum candidato obtem maioria absoluta (metade dos votantes mais um), fazendo-se então uma segunda rodada (ballotage, ou seja, apelando-se para um segundo escrutínio e elegendo-se aquele que obtiver mais número de votos entre os primeiros colocados no primeiro escrutínio (primeira rodada).

O direito eleitoral francês, usa as expressões ballotage (segunda votação), bolloter (proceder a uma segunda votação, desempatar). Em alemão: Stichwahl. Em francês : scrutin de ballotage.

2. Vantagens da representação majoritária e do voto distrital. A representação majoritária, através de suas principais variantes, isto é, o voto distrital e o escrutínio em dois turnos, apresenta vantagens e desvantagens.

As vantagens da representação majoritária são as seguintes :

a) provoca governos estáveis ;

b) evita a pulverização partidária;

c) cria entre os dois macro-partidos um eleitorado flutuante, que na verdade serve de fiel de balança na definição da possível maioria parlamentar;

d) permite o governo com uma maioria parlamentar ;

e) a sua extrema simplicidade, que permite saber logo o número de candidatos eleitos;

f) aproxima o candidato e o eleitor.

g) permite o melhor conhecimento do candidato pelo eleitor, que vota na pessoa e suas qualidades, mais do que no partido e sua ideologia;

h) torna o candidato eleito mais dependente do eleitor ;

i) elimina pequenos grupos ou facções, que afinal são absorvidos pelos macro- partidos;

j) confere à disputa eleitoral em caracter competitivo e concreto, pois o eleitor não vota em idéias abstratas, mas em candidatos com respostas objetivas e práticas de governo.

3. Desvantagens da representação majoritária. A representação majoritária é duramente criticada, sobretudo pelosque aderem às teses da representação proporcional.

Pesa bastante contra o voto distrital a falta de representatividade do candidato eleito em face da totalidade do eleitorado. Exemplifiquemos: num determinado distrito eleitoral de 75.000 votos concorrem três partidos, A; B e C, cada um apresentando um candidato. O Partido A obtem 30.000 votos, o Partido B consegue 25.000 votos e o Partidos C obtem 20.000 votos. Elege-se somente no caso o candidato do Partido A, com 30.000 votos, ficando 45.000 eleitores sem representatividade, aniquilinados na sua vontade política, com os seus votos jogado na cesta de papel.

Outro defeito grave do voto distrital resulta de critério artificial de repartição dos distritos eleitorais, em recortes artificiais, que influenciam de modo positivo ou negativo o resultado das eleições. Determinados grupos podem patrocinar favoravelmente estes recortes artificiais, dos distritos eleitorais, favorecendo os seus interesses. É o que se chama de geometria eleitoral, ou prática do gerrymander, nome de certo governador na América que a idelizou. Como exemplo : um distrito eleitoral A abrange 100.000 eleitores na zona urbana de um país, onde certo partido pode ter maior vinculação eleitoral e só elege um candidato ; mas o distrito eleitoral B só abrange 20.000 eleitores, circunscritos numa área rural, onde outro partido tem prevalência. Há assim discordância de repartição artificial de distritos eleitorais, favorecendo ou desfavorecendo os resultados eleitorais dos diversos partidos.

Além disso, o voto distrital uninominal, como na Inglaterra, pode trazer ao poder e conduzir ao governo, com maioria de cadeiras no parlamento, um partido que não obteve maioria de votos em determinada eleição. Nas eleições parlamantares gerais da Inglaterra em 1951, o Partido Trabalhista obtem 13.900.000 votos e só elegeram 295 deputados para a Câmara dos Comuns, mas o Partido Conservador conseguiu 13.700.000 votos, isto é, 200.000 votos

00739

porém
a menos, ~~mas~~ elegeu 320 deputados em 320 distritos eleitorais correspondentes.

Afora isso, entende-se geralmente que o voto distrital dificulta ou quase veda a representação das minorias. Os pequenos partidos não se representam, não logram uma fatia do poder, uma parcela de representação, nunca chegam ao poder.

4. O sistema majoritário de dois turnos. A Frrança adotou o sistema majoritário de dois turnos, com a maioria absoluta no primeiro escrutínio (primeiro turno, primeira "rodada", e a maioria simples ou maioria relativa no segundo escrutínio, ou segundo turno, ou segunda rodada). Duverger acha que o sistema francês provoca a multiplicação e a fragmentação de partidos, que ele denomina "de multipartidarismo temperado por alianças". Sobre ele escreve Vicente Barreto, no estudo Representação (Jornal da Tarde, São Paulo, 2.04.1983): "Adotado na França durante extenso período da Terceira República, teve ali consequências deploráveis, debilitando ao extremo o funcionamento do governo e pondo em risco, pela excessiva pulverização partidário e instabilidade política dai decorrente, as próprias instituições democráticas."

5. O sistema majoritário no Japão. Os partidos escolhem com liberdade o número de candidatos apresentados em cada lista de acordo com o número de cadeiras que esperam conseguir.

O eleitor só vota em um candidato e em um único escrutínio. Quanto à atribuição de cadeiras, são eleitos os candidatos das diversas listas que obtiveram a maioria ordinária. O seu resultado prático é o de conseguir uma dieta ou assembléia que reflete a própria fisionomia política do Japão.

6. As origens históricas do voto distrital. O voto distrital aparece historicamente na Inglaterra, em 1254, quando o rei Henrique II convoca dois cavaleiros por condidados para deliberar sobre a concessão de auxílio, e mais tarde, em 1265, em nome do rei prisioneiro, Simon de Montfort, convoca dois representantes por burgo ou vila privilegiada para o parlamento inglês. É essa a razão pela qual Simon de Montfort é considerado como o fundador e criador do parlamento inglês.

Determinados pensadores políticos entendem, porém, que foi o parlamento modelo (great and model parliament), convocado por Eduardo I, em 1295, que representou significativamente o parlamento inglês. Tal parlamento modelo comprendia os representantes da nação inteira formado dos três estados (nobreza, clero e burguesia). A representação popular historicamente identificada com a burguesia, como o foi originariamente na Inglaterra e depois na França, objetivou-se na Câmara dos Comuns, crescendo progresivamente na história.

A eleição então realizada para originar a Câmara dos Comuns se prendeu ao hoje chamado voto distrital, variante do voto majoritário.

Define Eduardo K. M. Carrion no estudo Representação Proporcional e Voto Distrital (na Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, janeiro de 1983, p. 140) : "O escrutínio majoritário é um modo de escrutínio ao fim do qual o candidato ou a lista de candidatos que obtiver a maioria de votos é eleitor.

7. Os grandes modelos históricos do voto distrital. A representação majoritária assumiu modelos históricos diferentes nos diversos países.

O primeiro modelo histórico é o do escrutínio majoritário uninominal em um turno, em que o distrito eleitoral elege apenas um só representante. O escrutínio uninominal em um só turno é utilizado desde longa data na Inglaterra onde se originou, depois transplantado para o sistema eleitoral norte-americano, em tais países se exigindo a maioria relativa dos votos para a eleição do representante popular.

Este modelo foi adotado no Brasil pela Lei dos Círculos, no Segundo Reinado, em 1858.

O segundo modelo histórico é o do escrutínio majoritário plurinominal, em que diversas cadeiras são preenchidas no distrito eleitoral, pela lista de candidatos que obtiver maior número de votos. Este modelo foi adotado no Brasil pela Lei Rosa e Silva (1904) e durante a Primeira República.

O terceiro modelo histórico é o escrutínio majoritário em dois turnos, como ocorre na França, quando o candidato pelo distrito pode ser eleito no primeiro turno quando consegue a maioria absoluta, e se não consegue, os mais votados se candidatam num segundo turno (ballotage), elegendo-se então os que tiveram maioria relativa ou maioria simples.

O quarto modelo histórico é o do escrutínio majoritário em dois turnos com a fixação de um piso mínimo de votos, como condição indispensável para que o partido possa apresentar-se no segundo turno, orientação que desfavorece e aniquila geralmente os pequenos partidos.

Aliás, esta exigência também pode ocorrer na representação proporcional, quando o partido deve ter um piso mínimo de votos para concorrer no segundo turno, a fim de participar na atribuição proporcional das cadeiras, também esta medida desfavorecendo os pequenos partidos. Foi o que ocorreu já na Romênia e na França, inclusive com a representação proporcional.

Na Romênia (então as duas guerras mundiais), o seu sistema de representação proporcional admitia que o partido que obtivesse 40% dos sufrágios no pleno nacional obtinha também 50% de cadeiras; a outra metade de 50% seria repartida proporcionalmente entre todos os partidos, incluindo-se ainda o partido majoritário, que assim ficava altamente beneficiado.

00741

Na França, ainda com o sistema proporcional, em 1919 e 1924, a lista que obtivesse a maioria absoluta dos votos expressos em certa circunscrição recebia a totalidade das cadeiras de tal circunscrição.

Ainda na França, em 1951 a 1956 o partido ou a Coalizão de partidos no plano nacional que conseguisse em uma circunscrição a maioria absoluta dos votos expressos recebia a totalidade das cadeiras em tal circunscrição.

Na Itália, em 1953 também no regime de representação proporcional, as coalizões com a maioria absoluta dos sufrágios no plano nacional deveria receber 64,5% das cadeiras.

Evidentemente este último modelo, tanto no escrutínio majoritário como no escrutínio proporcional, tendo a desfavorecer os pequenos partidos.

8. As formas históricas de representação política e a sua influência sobre os partidos. Há um interrelacionamento entre os sistemas eleitorais e a vida dos partidos políticos. As reformas da legislação eleitoral podem ter até importância sobre a existência e permanência histórica dos partidos políticos. (v. Jean-Marie Cotteret e Claude Emerl, Les Systemes Electoraux (Duf, Paris, 1978, 3ª ed., p. 47).

Determinados autores de renome como Raymond Aron e Duverger classificam os regimes políticos inclusive de acordo com os sistemas partidários.

Aron fala dos regimes constitucionais pluralistas e dos regimes de partido monopolítico. Duverger alude aos regimes pluralistas e regimes unitários.

Esta tipologia corresponde genericamente o dualismo existente entre o Estado-de-partidos (Parteeinstaat) e o Estado unipartidário (Einheitsparteistaat)

Duverger na sua obra Os Partidos Políticos (Les Partis Politiques , Librarie Armand Colin, Paris, 1973, 8ª ed., p. 246-258, 269-286, 358-364), enumera três leis que repercutem sobre a vida e a existência dos partidos :

1ª a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes ;

2ª o escrutínio majoritário em dois turnos tem a tendência de permitir a floração de partidos múltiplos, flexíveis e dependentes ;

3ª o escrutínio majoritário em um turno tende ao dualismo dos partidos.

9. Mecanismo da repartição dos distritos eleitorais. Referência especial deve ser feita ao mecanismo de repartição ou de determinação dos distritos eleitorais.

Caso se procura realmente a igualdade de representação, é indispensável repartir os distritos eleitorais com igual peso, para evitar distorções no processo eleitoral, o que é tarefa dificil, mas não impossível, levando-se

em consideração o quadro geográfico,econômico, político-cultural e administrativo.

É de considerar-se que a realidade demográfica e sobretudo o rápido crescimento da população, assim como êxodo rural,tende a alterar o quadro dos distritos eleitorais.

A Irlanda faz revisões periódicas de cinco em cinco anos, mas é um pequeno país de população estável.

O grande perigo do voto distrital e o furioso grito contra ele decorre da criação de desigualdades muito visíveis e desconcertantes de representação dos ditos distritos.

Tal prática tem o nome de gerrymandering, derivado de um governador norte-americano que o engendrou e imaginou, consistindo em dividir&& os distritos eleitorais de acordo com circunstâncias políticas ocasionais.

Vejamos alguns exemplos.:

Nos Estados-Unidos, a relação entre distritos chegou a alcançar a proporção de 1 a 10 na Georgia, e até de 1 a 16 no Alabama.

Na França, em 1973, a circunscrição de Mende-Florac (Lozère) tinha 28.980 eleitores inscritos e a circunscrição de Longjumeau (Esson) 145.769 eleitores inscritos, numa desproporção evidente.

Ainda na França, no ano de 1958, quando se adotou o escrutínio majoritário em dois turnos, o poderoso PC francês conseguiu 3.882.000 votos e apenas 10 deputados, mas URN, que era o partido situacionista, teve menos votos ou 3.604.000 votos, mas elegeu 196 deputados. Quer-se dizer: um deputado do PC em equivalente a &&&& 388.200 votos e o do URN a 18.387 (em 1962: 97.640 e 25.570 respectivamente ; 1967 : 69.980 e 44.608, respectivamente ; 1968 : 134.380 e 31.282, respectivamente.)

Comenta E. K. M. Carrion que na França, caso tivesse sido aplicada a representação proporcional no primeiro turno das eleições legislativas de 1978, a oposição não teria sido derrotada, mas teria uma maioria de 10 deputados.

Na Inglaterra deve-se observar o fato ocorrido em 1951, nas suas eleições gerais, quando os trabalhistas obtiveram 13.900.000 votos mas só elegeram 295 deputados à Câmara dos Comuns, enquanto os conservadores lograram menos votos no número de 13.700.000 sufrágios (isto é, 200.000 votos a menos, no país inteiro), mas elegeram 320 deputados, correspondentes aos 320 distritos eleitorais em que obtiveram maioria relativa.

Ainda na Inglaterra, em 1974, um deputado trabalhista correspondeu a 35.915 eleitores, um deputado conservador a 37.771 eleitores e um deputado liberal a 411-288 eleitores.

Também na Inglaterra, quando ainda não haviam terminado as girândolas da vitória conservadora nas eleições de 1983, verificou-se quase semelhante geometria eleitoral.

O Partido Conservador conquistou 397 cadeiras num total de 650 na recente eleição para a Câmara dos Comuns, obtendo 60% das cadeiras parlamentares pelo sistema do voto distrital uninominal.

Mas a observação direta do fenômeno eleitoral mostra que o Partido chefiado por Margareth Thatcher conquistou 44% dos votos e em contrapartida 61% das cadeiras parlamentares.

Do total de 29.570.753 votos apurados, os Conservadores conquistaram 13.012.602 votos, isto é, 44% da votação, que lhe valeram 60% das cadeiras parlamentares ou 397 deputados na Câmara dos Comuns.

As oposições conquistaram 16.658.197 sufrágios, isto é, uma diferença de 3.000.000 a mais entre os dois partidos da oposição e do governo..

Caso fosse utilizado o sistema do quociente eleitoral, que é um dos modelos da representação proporcional, o Partido Conservador só elegeriam 285 deputados e não 397, como ficou, quer-se dizer, perderia 112 cadeiras e permaneceria em minoria, obrigado a perder para uma possível coligação dos partidos oposicionistas.

Tal oposição é formada hoje na Inglaterra pelos Trabalhistas, Liberais e Social-democratas, que teriam 355 cadeiras com 70 mandatos a mais do que os conservadores.

Tudo dependendo, destarte, do sistema eleitoral adotado, representação proporcional ou voto majoritário com um só turno.

No recente pleito inglês de 1983 ocorreu a fragmentação das oposições, dos seus 16.658.197 votos.

Esta fragmentação assim se realizou : Partido Liberal, cerca de 4.000.000 de votos e 17 cadeiras; Partido Socia-Democrata aproximadamente 3.500.000 de votos; Partido Trabalhista cerca de 9.100.000 votos. Os votos obtidos pelos liberais somados com os dois social-democratas, 7.500.000 aproximadamente, se aproximaram da votação do partido trabalhista 9.100.000.

Os liberais obtiveram 17 cadeiras e os social-democratas um pouco menos pelo sistema do voto majoritário, mas deveriam ter 92 e 78 cadeiras respectivamente . Se outro fosse o sistema, qual seja a representação proporcional.

Assim sendo, o Partido Conservador obteve 44% dos votos e 61% dos mandatos parlamentares.

Como bem diz Barbosa Lima Sobrinho, no artido Os casuismos britânicos (Jornal do Brasil, 16.6.1983), trata-se de um regime eleitoral que assegura a vitória de minorias eleitorais.

Ocorre então o fenômeno chamado por Carrion de uma sobrerepresentação (mais valia) de alguns partidos.

Com esta geometria eleitoral e a sofisticação artificial, os partidos políticos evidentemente não ficam representados na proporção de sua respectiva força eleitoral e do número de sufrágios consignados.

10 - Nacionalização da opinião v. municipalização da opinião. - Há um confronto entre os dois sistemas dominantes, o do voto majoritário e da representação proporcional. No fundo este antagonismo se realiza mediante o esquema : municipalização da opinião decorrente do voto majoritário contra a nacionalização da opinião proveniente da representação proporcional.

O escrutínio majoritário tende a favorecer e a consolidar verdadeiros feudos eleitorais, a concentração do poder econômico e de sua exagerada influencia, a cooptação dos candidatos, os feudos eleitorais, a mente paroquial dos eleitores e eleitos (espírito de paróquia , localismo). É a chamada municipalização da opinião. Ele favorece ainda, como assinala Duverger, ou pelo menos tende ao sistema bipartidário, bloqueando ou dificultando o nascimento de novos partidos políticos. O surgimento no partido trabalhista na Inglaterra no fundo foi permitido pelo declínio do partido liberal, substituindo o conflito eleitoral dos conservadores x liberais pelo dos conservadores x trabalhistas.

O sistema da representação proporcional tende à desenfeudação do voto paroquial e à nacionalização da opinião e do ideário político, favoreceu a multiplicação dos partidos e a regular representação, mas tende em contrapartida a desestabilizar o governo, com as permanentes coalizações partidárias.

11. A nova experiência política eleitoral da Alemanha do Bonn. - A Alemanha de Bonn se inclinou a adotar um sistema muito equilibrado.

Esta orientação da mistura e da simbiose dos dois sistemas, o do escrutínio majoritário e o da representação proporcional se mostra com variantes e opções, quais sejam: o sistema misto equilibrado, o sistema misto com predominância majoritária e o sistema misto com predominância proporcional.

O novo sistema eleitoral alemão parece ser superior tecnicamente ao modelo inglês e ao modelo francês, ambos estes estabelecendo o sistema majoritário, com um ou dois terrenos.

Na Alemanha pelo sistema misto equilibrado a metade dos representantes (deputados federais) no Bundestag (Câmara Federal dos Deputados) é eleita pelo escrutínio majoritário, mas a outra metade é eleita pela representação proporcional em cada Estado federal (Land). Cada eleitor tem direito a dois votos, com um voto ele manifesta a sua vontade e a sua opinião política no distrito, o outro vota para uma das listas do Estado-membro (Land).

É preciso, porém, que cada partido participe com um piso mínimo na atribuição proporcional das cadeiras, ~~[illegible]~~ piso este que é de 5%, o que aniquila ou pelo menos desfavorece os pequenos partidos, é a cláusula dos 5%, que não se pplica às minorias nacionais.

Vide a respeito a obra A Alemanha de Hoje (Lexikothek Verlag Guetersloh, 1982, p. 118):

"As eleições para qualquer representação popular são por princípio gerais, diretas, livres, iguais e secretas. A maioridade eleitoral ativa e passiva é alcançada aos 18 anos, podendo candidatar-se qualquer cidadão alemão. Na República Federal da Alemanha inexiste o sistema de eleições prévias. Os candidatos aos cargos eletivos são escolhidos dos quadros partidários e exclusivamente destes.

O sistema eleitoral para o Parlamento Federal é bastante complexo. Trata-se de um chamado "direito eleitoral proporcional personificado" : 248 deputados, ou seja a metade dos parlamentares (sem considerar os deputados por Berlim), são eleitos em circunscrições (distritos) eleitorais segundo o sistema majoritário simples. A outra metade, os restantes 248, são eleitos por listas dos partidos. O cálculo dos votos é feito de tal forma que o Parlamento Federal seja constituido proporcionalmente à distribuição dos votos (com os limites da já mencionada cláusula de obstrução).Se um partido alcançar nos distritos eleitorais mais mandatos do que o que lhe caberia segundo a proporcionalidade de votos estabelecida pela lista de candidatos estadual, ele poderá ficar com estes "mandatos suplementares". Nestes casos o Parlamento Federal possuirá mais de 496 deputados com pleno direito de voto. Os deputados federais do estado de Berlim (ocidental), que não gozam de pleno direito de voto no parlamento, são escolhidos pela câmara parlamentar berlinense dentre seus próprios membros.

Em todas as eleições a população demonstra um vivo interesse político. Nas eleições parlamentares federais de 1980 a participação eleitoral foi de 88,6% e mesmo em eleições municipais esta participação é de até 80% dos eleitores."

12. A experiência brasileira. - Durante o Império prevaleceu o voto distrital, sendo bastante conhecida a Lei dos Círculos, datada de 1855. Ainda durante a República prevaleceu o voto distrital, e em ambas as épocas sempre ocorreram práticas viciosas, não pela legislação em si, mas pelo contexto socio-cultural e econômico.

Atualmente, desde 1930 a 1982, domina a representação proporcional, porém com variadas formas de alteração do seu conteúdo mais puro.

Esta forma de alteração da representação proporcional reside na fixação do número de representante à Câmara Federal sendo feita por Estado desproporsionalmente ao número de seus eleitores : CF de 1934, CR de 1946, CR de 1976, CF de 1967 (red. da EC nº 8/1977) ou ainda de seus eleitores (EC nº 1/1969).

Em razão de tal sistema os Estados industrializados do centro e do sul do País são sub-representados, e os menos industrializados são sempre re- representados.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1974 o partido oposicionista obteve 48% dos sufrágios e 43% das cadeiras; o partido do governo conseguiu 52% dos sufrágios e 57% das cadeiras.

Do mesmo modo permaneceu o panorama em 1978; o partido oposicionista obteve 49,5% dos sufrágios e 45% das cadeiras, o partido do governo atingiu 50,5% dos votos e 55% das cadeiras.

Na época houve também a prevalência da população rural sobre a urbana, dando margem ao coronelismo, voto do curral ou de cabresto ___ e famosas aligarquias rurais. A população rural prevaleceu da seguinte maneira , com respeito à população urbana : 1940 : 68,78% ; 1950 : 63,84% ; 1960: 54,91%. Agora prevalece a população urbana (1980).

A adoção do voto distrital, consoante a opinião de Eduardo K. M. Carrion (o.c., p. 146),"possui um caracter inequivocamente conservador".

Atualmente a Câmara Federal tem 479 deputados, prevendo a CF (red. da EC nº 22/1982) que o número de deputados será estabelecido pela justiça eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de 60 ou menos de oito deputados (art. 39, § 2º), prevendo-se o futuro sistema distrital misto majoritário e proporcional (CF de 1967 , art. 148, parágrafo único) red. da EC nº 22/1982).

01 doc.
1986
22 fls.

Dossiê 08

MC
cec/pcs

Rosah Russomano

Código antigo:
01.00081
CT03/07

01 00081

00695

ROSAH RUSSOMANO

Trabalho apresentado ao "COMITE TEMATICO 3" .

Coordenador - PAULO BROSSARD

Abordagem específica relativa às

IMUNIDADES PARLAMENTARES

- 1986 -

1. - O mais representativo de todos os Poderes, o Legislativo, para que se possa firmar e afirmar nos quadros estatais, deve ter seus membros resguardados contra coações ou pressões, acaso provindas do Poder Executivo ou de outras forças que repontem no País.

Para que tal suceda, deferem-se a seus componentes garantias funcionais, que se traduzem nas imunidades.

Não simbolizam estas privilégios de caráter individual, o que se atritaria com o princípio da isonomia, situando os legisladores em patamar superior, alheio aos esquemas democráticos.

Encarnam, sim, prerrogativas do Poder Legislativo em si, que devem ser reconhecidas e proclamadas, em que pesem as modificações por que passaram os Estados, como decorrência do processo evolutivo.

Destarte, assegura-se a independência plena das Assembléias políticas.

Nem outro é o ensinamento de Laferrière ("Manuel de Droit Constitutionnel", 2a ed., 1947, Paris).

2. - As garantias funcionais sob exame, reconhecidas em encaixe parlamentarista - no qual, aliás, nasceram, consoante rememoraremos de pronto -, também o são no presidencialista, simbolizando um pressuposto da livre expansão do regime democrático.

Assim devera ser, em função das finalidades a que visam - e que convergem no sentido de adensar o prestígio do Poder Legislativo, colocando embora, ainda que por via oblíqua, seus integrantes em situação especial. Estes, beneficiários das prerrogativas indiretamente - eis que seu destinatário real, insistimos, é o Poder Legislativo -, [redacted] por esta circunstância, não se podem despir das mesmas.

Vale dizer - as imunidades são sublinhadas pela irrenunciabilidade.

A doutrina vem, a propósito, convergindo, em relação ao que, há mais de um século, afirmado foi : não sendo as imunidades direitos dos legisladores, mas, sim, do Legislativo, descabe qualquer renúncia, na dimensão em que as mesmas se impõem.

Não obstante, refugindo à regra, Constituições há, embora em flagrante minoria - o que esgarça a expressão de seu posicionamento -, que admitem poder o legislador dispor das imunidades, tendo, portanto, condições de renunciar às mesmas.

3. - Têm elas suas raízes cravadas na tradicional Inglaterra. Aperfeiçoaram-se, à medida que o regime representativo evolveu.

Conectam-se, pois, estreitamente, com a representatividade.

Enquanto, porém, o regime em pauta se caracterizou espontaneamente naquele País, sem maiores dissonâncias, as imunidades seguiram caminho ás pero. Pleno de arestas.

Num roteiro em que se alternaram, antiteticamente, reconhecimento e violações das prerrogativas, acabou, bem o sabemos, dominando aquele, donde sua consagração e sua inserção no Direito Público do País - e sua projeção aos demais Estados.

4. - Na Inglaterra, durante os séculos XVI e XVII, os membros da Câmara dos Comuns esbarravam em dificuldades, criadas pela Coroa.

O soberano considerava como atentatórias quaisquer deliberações daquele órgão, que contrariassem seus interesses ou sua vontade.

Os discursos proferidos pelos parlamentares, se desentranhavam a "verdade verdadeira", que se queria oculta, eram tachados de injuriosos. Daí, advinham perseguições para os que os tinham pronunciado.

A tensão aumentava e a Câmara flexionava-se ao monarca.

5. - No século XVI (1541), teve início a reação. A Câmara dos Comuns chamou a si a prerrogativa básica - a liberdade de palavra.

Não obstante, esta liberdade periclitou ou constringida foi. Conforme recorda Maitland, em 1549, os Comuns tinham, em verdade, o direito único de se pronunciar através do "sim" ou do "não". Os assuntos religiosos escapavam de seu pronunciamento.

Morice, que se atreveu a apresentar proposição sobre esta matéria, foi condenado à prisão.

Finalmente, em 1689, o "Bill of Rights" assegurou a liberdade de expressão no Parlamento. Subtraiu as opiniões de seus integrantes à apreciação de qualquer outra Corte ou em qualquer local, que não o próprio Parlamento.

A Coroa passou a agir indiretamente, com vistas a reduzir ou a eliminar a prerrogativa, sendo, porém, à medida que rolaram os anos, desvitalizada sua atitude. A liberdade de expressão ocupou o nível que lhe cabia, na dimensão representativa.

Ao assegurar aos parlamentares a prerrogativa mencionada (liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares, vale dizer, a "freedom of speech"), o "Bill of Rights" delineou a primeira faceta da imunidade parlamentar que veio, realmente, a comportar uma repartição.

Sua outra variante caracterizou-se na "freedom from arrest", que visou a resguardar o parlamentar à prisão. Imunizou-o, assim, ao processo civil.

Não se subtraiu o mesmo à prisão, em razão da prática de crimes, principalmente se graves, nem ao processo penal, eis que os ingleses não podiam conceber que a qualidade de legislador encarnasse óbice ao exercício da justiça penal.

Em verdade, segundo historiadores, momentos houve em que o privilégio se distanciou de sua origem e de seu embasamento. Ampliaram-se suas dimensões, chegando-se a extremos limites.

O objetivo precípuo da "freedom from arrest" dos ingleses, porém, foi recuperado e mantido : obstar o que, antigamente, era usual naquele país - prisões por dívidas.

Uma vez que estas se reduziram progressivamente, com a evolução, e uma vez que o desenvolvimento do povo inglês não se poderia coadunar com prisões decorrentes de perseguição política, a faceta de imunidade, que se encontra em pauta, foi também se reduzindo. Passou a apresentar, de modo progressivo, um sabor histórico. (Alcino Pinto Falcão - "Da imunidade parlamentar", 1955, Rio).

6. - Os Estados Unidos da América do Norte, no pertinente à "Freedom from arrest", ajustaram-se à orientação inglesa, tornando,pois, o congressita imune ao processo civil.

Ou seja - este permaneceu ao sabor do processo penal e da sanção que do mesmo advém.

Observe-se, por sinal, que, naquele País, rigorosamente, a imunidade se dilui, no período de recesso parlamentar. No entanto, conforme a orientação dominante, se houver prisão neste período (resultante de processo civil), a mesma abrangerão tão-só a época do recesso. Não se prolongará além do momento em que tiver início a sessão ulterior. (Carlos Maria Bidegain, "El Congreso de Estados Unidos de America", 1950, Buenos Aires).

7. - Sistema inverso adotou a França, onde a variante de imunidade em pauta foi concebida no sentido de subtrair o legislador ao processo penal.

Passou-se o mesmo, conforme logo veremos, em nosso meio.

Naquele Estado, preliminarmente, como se infere, as imunidades também foram bifurcadas.

Distinta, porém, de início, apresentou-se a nomenclatura utilizada para caracteriza-las·

À "freedom of speech" dos ingleses, correspondeu a "irresponsabilité"dos franceses.

À "freedom from arrest" inglesa, equivaleu a "inviolabilité" francesa.

Substancialmente, porém, as variantes de imunidade são caracterizadas por traços similares.

A irresponsabilidade (expressão não usada no texto constitucional vigente) estende-se a todos os atos próprios da função legisferante - desde que praticados no exercício da mesma - e projeta-se no tempo. Sem solução de constinuidade.

Em síntese, é perpétua, dela derivando efeitos jurídicos de monta.

Qualquer processo, civil ou penal, não pode atingir o legislador . Contra o processo em foco, erige-se obstáculo de ordem pública. Daí, a irrenunciabilidade do privilégio, a que já nos reportamos.

Sob certo ângulo, a franquia excede a pessoa do legislador. Os que publicam suas opiniões, expendidas no exercício de suas funções,desde que não distorçam o pensamento daquele, não poderão ser responsabilizados.

A inviolabilidade (designação também não incluída na Constituição atual), como se infere, é mais restrita.

Por via de conseqüência, surgiram críticas em torno da expressão em si, por muitos tida como exagerada.

Isto porquanto apenas retardaria, como retarda, uma variante de processo (como sucede na Inglaterra e nos Estados Unidos, face ao processo civil). No caso - o processo penal. De resto, p privilégio era - e é - temporário. A imunidade, pois, prolonga-se tão-só durante a investidura.

7. - A nomenclatura que a França utilizou não repercutiu no Brasil, em que pese a influência deste País em nosso meio, no atinente,entre outras dimensões, à proteção deferida ao congressista, face ao processo penal.

Entre nós, a doutrina utiliza, para designar as variantes de imunidade (e assim o faz, por ex., Pontes de Miranda), as seguintes expressões:

a) - imunidade material;

b) - imunidade processual ou formal.

Contemplando-as em sua pureza - e efetuando, pois, abstração das modificações etransfigurações por que têm passado -, notamos que a imunidade material estende ampla e profunda proteção ao legislador.

No exercício do mandato, diga o que disser, profira o que proferir, ataque a quem atacar, vote como votar, não comete nenhum crime.

Permanece integralmente tutelado, eis que, como frisa o jurista, a lei material é excludente do crime e não haverá lugar para processo, eis que, é óbvio, inexiste regra de direito material que incida e que se tenha de aplicar.

A imunidade material, como o sabemos, protege o legislador, mesmo após findo o mandato. A exclusão do crime projeta-se no tempo. Infinitamente.

A imunidade processual, ao revés, é relativa. Sublinha-a, portanto, a transitoriedade.

A relatividade ressalta do fato de que a prisão poderá efetuar-se, em se tratando de flagrância de crime grave. Emerge, ainda, da circunstância de que, se a Câmara interessada anuir ao pedido de licença para processo, este terá condições de desenrolar-se.

A transitoriedade provém, ainda, da circunstância de que, findo o mandato, ressurge a possibilidade de instauração do processo.

Isto porquanto o crime continuou a existir. Apenas permanecem, durante certo período, em estado de latência.

Revificado, pela extinção do mandato - e a não reeleição para o mesmo corpo ou para outro, que lhe defira imunidade por igual -, o processo adquire condições de agilizar-se, podendo acarretar a prisão do ex-legislador.

8. - A imunidade material, consagrada pelas Constituições do Brasil republicano, também o foi através da Lei Suprema do Império (1824).

Pinçando, dentre aquelas, as de 1891, 1934 e 1946, vemos que, salvo ligeiras variantes impressas nos dispositivos que as reconheceram, sua substância permaneceu a mesma.

Já a Constituição de 1937, acorde com o espírito que a ditou, imprimiu à franquia sensíveis restrições.

O período em que vigorou aquela Carta, entretanto, pode e deve ser marginalizado, também sob este ângulo, eis que, durante o mesmo, todos o sabem, jamais se reuniu o Legislativo.

Exclusão ao mesmo, verificamos que, entre nós, se deferiu ao congressista total liberdade de emissão de pensamento. Segundo a orientação de nosso constitucionalismo, o legislador constituinte, até a Lei Básica de 1946, ao exercer seu mandato, agia em ampla dimensão.

No recinto da Casa a que pertencesse, nas comissões, nas votações, nas ocasiões em que, fora do órgão legisferante, desempenhasse suas atribuições, mesmo que praticasse excessos, não se configuraria crime. Não seria tocado pelas normas de Direito Penal, ou outras, relativas à manifestação do pensamento.

Consoante acentuamos, nestas hipóteses, o crime inexistiria, eis que a lei material o excluia. Inexistindo, seria inexequível a realização do processo.

Contrariamente, se o congressista, dentro ou fora do órgão legisferante, agisse sem estar a exercer suas funções, a franquia diluir-se-ia. Seria, então, de agilizar-se a outra faceta de imunidade, ou seja - a processual ou formal.

A concepção de que a imunidade material ultrapassa a pessoa do congressista foi albergada por nosso constitucionalismo. De ser assim, aqueles que editassem (ou editem) o que fosse sido proferido - fazendo-o na íntegra, atribuindo ao legislador o que tivesse realmente dito, agindo,

numa palavra, com cautela, sem comentários ou manchetes sensacionalistas, cingindo-se à publicação oficial - não poderiam ser responsabilizados.

Lembre-se, correlatamente, que, segundo a doutrina, dentro e fora de nossas fronteiras, se o próprio congressista, fora do exercício do mandato, fizesse publicar algum pronunciamento, asseverando, por ex. - "Consoante disse na Câmara..." -, desde que suas palavras se revestis - sem, suponhamos, de cunho calunioso, ou injurioso, escaparia à proteção constitucional. Tornar-se-ia responsável.

9. - Dentro de nossas fronteiras, a imunidade material, que mantemos sob nosso enfoque, sofreu graves lesões, face à crise política que determinou o recesso do Poder Legislativo, em fins de 1968, e que acarretou modificações amplas e fundas na redação originária da Constitui - ção de 1967, através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Alterações posteriormente efetivaram-se. Houve um certo adensamento da prerrogativa. No entanto, não retomamos, ainda no hoje, nossa tradi - ção. Em verdade, dela nos encontramos muito distanciados.

O art. 32 daquela Emenda estatuiu, em seu início, que os deputados e senadores seriam "invioláveis no exercício do mandato, por suas opi - niões, palavras e votos". De imediato, acentuado foi - "salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional".

Os conceitos daqueles crimes, provindos do Direito Penal, insuscetíveis de restrições, os conceitos destes, traçados em lei draconiana e de sensível abrangência, desfiguraram, se não desfizeram, a imunidade.

Certo, não surgimos no panorama constitucional como caso isolado. Assim no-lo revelam, v.g., as Constituições da Alemanha Ocidental e da Oriental.

Não obstante, a realidade é que nos desprendemos de nossa orienta -

ção tradicional.

O mesmo dispositivo que, em seu começo, consagrou a imunidade material, tornando o legislador inviolável, de imediato, pulverizou a prerrogativo. De modo amplo e incisivo.

De 1969 a 1978, o encaixe pertinente à prerrogativa permaneceu intocado.

Uma série de motivos, porém, foi gradativamente conduzindo o Governo a uma distinta tomada de posição.

De ser assim, exatamente em 1978, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 11, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1979. Pôs a mesma término à Ordem Institucional e alterou múltiplos preceptivos constitucionais. Situações foram atenuadas. Revitalizaram-se prerrogativas.

Esta revitalização alcançou a imunidade material.

Os congressistas retomaram-na, no âmbito dos crimes de calúnia, injúria, difamação. Não a retomaram, porém, no relativo aos crimes contra a segurança nacional. O texto não efetuou referência à Lei, atinente a esta segurança; mas o espírito permaneceu o mesmo.

Veio, porém, a Emenda Constitucional nº 22, de 1982. E, com ela, nova alteração do setor sob exame. Riscou-se a remissão à segurança nacional. Refixou-se a exceção, que a Emenda nº 1 estabelecera, pertinente aos crimes contra a honra.

As opiniões, quanto à exegese do texto, divergiram.

O Congresso Nacional inclinou-se a favor de uma compreensão extensiva da prerrogativa. O Supremo Tribunal Federal mostrou-se propenso a uma interpretação restritiva.

Destarte, enquanto, de um lado, se afirmava que os crimes contra a hora de autoridades se equiparavam aos delitos contra a honra de qualquer cidadão, sendo invocável o Código Penal e não a Lei de Segurança Nacional, de outro, frisava-se ser impossível esta orientação, eis que a Lei em foco estendia tutela jurídica abrangente da segurança do Estado e da honra

de seus agentes ou funcionários.

Atenuaram-se, porém, as divergências, face a ulterior decisão do Supremo Tribunal Federal (embora atinente à imunidade processual).

Rasgando caminho, para afirmação de jurisprudência, aquele Pretório entendeu, como procuraremos focalizar, que a ofensa à honra das autoridades se insere nos crimes comuns.

A exceção, a que se reporta o art. 32, "caput", deve passar, pois, a ser abrangente de ofensas a indivíduos em geral e a autoridades também em geral, configurando, e tão-só, crime comum, apartado do direito posto na esfera da Segurança Nacional.

Esta foi tratada pela Emenda nº 22 mediante termos expressos e incisivos, que se não defem confundir com o que se encontra exarado no comando normativo pertinente à imunidade material.

De qualquer sorte, esta prosseguiu minimizada, demandando a recomposição devida.

10.- A imunidade processual, conforme sabemos e como relembrado foi nesta exposição, tem a marca da "relatividade".

Em primeiro lugar, visa a imunizar o legislador à prisão ou ao processo : ao penal, conforme o sistema francês e o nosso; ao civil, segundo o sistema inglês, que influiu sobre o norte-americano.

Em segundo lugar, é transitória. Findo o mandato (sem referirmos ,de pronto, outras circunstâncias), ressurge a possibilidade de instauração do processo.

Não obstante, sob certo aspecto, a imunidade processual apresenta amplitude maior, do que a outra variante. Por estender-se a atos não jungidos à função legislativa.

Mesmo, pois, que o legislador não se encontre no exercício do mandato, será intangível à prisão. Salvo se, consoante nossa tradição e a de outros Estados,houver flagrância de crime, sendo este apontado como inafiançável e, pois, de funda gravidade.

Haverá lugar para desencadeamento do processo, desde que a Câmara a que pertencer o legislador autorize o mesmo. No caso brasileiro, sob o aspecto clássico, desde que autorize a "formação da culpa".

Paralelamente, a imunidade passa a inexistir, se a Câmara interessada concede licença para que o processo se desdobre.

Como acentuamos, é temporária, limitando-se a determinados períodos, sendo também irrenunciável, característica inerente à imunidade em si.

Lembre-se que, dentro de nossas fronteiras, à semelhança do que se tem passado em outros Estados, o Legislativo costuma ceder à natural tendência de todo órgão, interpretando amplamente os dispositivos que o beneficiam e estendendo o privilégio para além dos limites adequados (Laferrière, op. cit.).

Em função desta maleabilidade - incompatível, em especial, com a severidade do regime que se instaurou no Brasil -, a imunidade processual ou formal passou a seguir, entre nós e, em especial, nos últimos tempos, uma senda angustiada. Por definição, estreita.

Em período curto, houve, é certo, algum alargamento.

De pronto, porém, marchou-se a ré. Por força de Emenda Constitucional (nº 22, de 1982), que trouxe em si uma figura insólita em nosso constitucionalismo - a da "sustação" do processo contra o congressista.

11. - Entretanto - e em verdade -, a prerrogativa (processual), que surgiu no Brasil com a Constituição de 1891, insculpiu-se em nossa dimensão constitucional.

Entretanto, a Emenda nº 1, de 1969, aboliu-a. Drasticamente.

Revitalizou-a a Emenda nº 11, de 1978. Colocando fim à Ordem Institucional, retomou parte de nossa orientação. Traçou, entretanto, determinações relativas à omissão da Casa interessada (face a pedido de licença para processo), como o fizera a Constituição de 1967 origina-

00707

riamente, de sorte que, se aquela silenciasse durante um determinado período, entender-se-ia concedida a licença. Concessão, logo se percebe, por decurso de prazo.

A imunidade em foco, porém, tornou a ser suprimida, em função da Emenda nº 22, a que nos temos reportado, e que trouxe, em seu bojo, a figura da "sustação" do processo.

Impediu a prisão, salvo flagrante de crime inafiançável, quando os autos serão remetidos, dentro de 48 horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a privação da liberdade.

Deferiu à Câmara e ao Senado, conforme o caso, competência para, a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, "sustar" o processo. Tornou pois este, logo se vê, desencadeável, independentemente de licença da Casa interessada.

A inovação constitucional dividiu a doutrina.

Corrente há que considera que o corte ao pedido de licença e o novo mecanismo tornam mais eficaz a prerrogativa.

Em contrapartida, corrente há que reputa a imunidade processual, associada ao pedido de licença, o mais significativo mecanismo tutelar dos interesses globais do órgão legisferante.

Este, cremos, embasados, inclusive, no constitucionalismo hodierno, de além fronteiras, o posicionamento mais certo e mais abertamente democrático.

12. - A "Comissão Provisória de Estudos Constitucionais", por certo, cortará, também no setor das imunidades, a ênfase demasiada que imprimida foi à segurança nacional.

O texto vigente frisa - indo ao arrepio do abrandamento que se pretendeu imprimir ao regime - que, em crimes contra a mesma (notando-se que houve omissão quanto à licença, em harmonia com a atual orientação), o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, poderá requerer a "suspensão" do exercício do mandato,

00708

até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

O preceito é, em verdade, permissivo. Lesa, não obstante, a essencialidade das prerrogativas parlamentares, que permaneceu ao sabor da interpretação do Procurador-Geral, relativamente à gravidade do delito. Sem que nos esqueçamos de que esta autoridade (VEIO) a ser nomeada pelo Presidente da República, subordinando-se este apenas aos pressupostos insculpidos no texto supremo, sem que sua nomeação passe, como passava, pelo crivo do Senado Federal.

Afirmar-se, como se tem afirmado, mais sob o impacto da paixão política, do que pela influência de um raciocínio isento, que o §5º do art. 32, pertinente ao tema, permaneceu engastado no texto por lapso do legislador revisionista, será extrapolar a exegese, por mais dúctil que esta pretenda ou possa ser.

O preceito ai está, enredando liberdades, minimizando o órgão legisferante e, por via de conseqüência, demandando sua supressão, em novo texto constitucional.

13.- Considerando-se que a Constituição simboliza um todo orgânico, não se podendo pinçar dispositivos aglutinados, para interpreta-los, sem os vincular a outros que, esparsos no texto, aos mesmos se interligam, é de trazer-se à tona o art. 154, em má hora inserido no Capítulo da Declaração dos "Direitos e Garantias Individuais".

Este artigo, no "caput", focaliza o abuso de direito individual ou político, abrangendo qualquer pessoa que abuse de um ou de outro, desde que o abuso tenha propósito de subversão da ordem democrática ou de corrupção. Representa a respeito, perante o Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República. Segundo Pontes de Miranda ("Comentários à Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, São Paulo, 2a ed., vol. V), qualquer pessoa tem condições para "representar" perante aquela autoridade. A suspensão, acentue-se, não prejudica a ação cível ou penal cabível, assegurando-se ao paciente plenitude de defesa.

O parágrafo único daquele preceito, sem reportar-se às imunidades, encarna séria agressão às mesmas. Em derradeira análise, ao Poder Legislativo.

O dispositivo é determinação insólita em nosso constitucionalismo. Nasceu com a Constituição de 1967 - inspirado na Constituição da República Federal Alemã.

Aquela Lei Suprema, em sua primeira redação, referia-se a parágrafos em que se continham direitos suscetíveis de acarretar sanções a quem deles abusasse.

A Emenda nº 1 não se reportou a parágrafos específicos. Tornou a sanção mais abrangente, enlaçando todos os direitos individuais elencados no art. 153.

Ora, o congressista, depositário das imunidades - em que pese sua atual compressão -, fica, por força desta determinação, totalmente a descoberto.

Confirmam a veracidade da assertiva o art. 35, item IV, da Constituição Federal (que fixa a perda do mandado do deputado e do senador que tiver seus direitos políticos suspensos) e os arts. 39 e 41, pertinentes aos mesmos.

Suspensos os direitos políticos, através de processo ao qual permanece alheia a Câmara a que pertencer o legislador (em termos de licença, eliminada, aliás, pela Emenda nº 22), há desfazimento de sua situação anterior. Descabe, então, a invocação das imunidades, fragilizadas, insistimos, por demais, no contexto em que nos encontramos, mesmo quando exeqüível sua invocação.

14. - O §5º do art. 32 e o parágrafo único do art. 154 têm, visivelmente, o mesmo sentido : o de constringir ainda mais as prerrogativas parlamentares. A variável está na extensão ou na intensidade da constrição.

Um - refere-se à suspensão do exercício do mandato parlamentar, até decisão final do Supremo Tribunal Federal. Se este decidir a favor do congressista, o mesmo prosseguirá no exercício do mandato. Se, neste interim, findar a legislatura, mesmo tendo havido suspensão do mandato anterior, recobra a sua capacidade eleitoral passiva, podendo ser reelei - to.

Outro - reporta-se à suspensão dos direitos políticos, durante o período mínimo de dois e máximo de dez anos. Suspensos estes direitos, o titular do mandato eletivo, de pronto, o perderá e, enquanto se prolongar o prazo da suspensão, estará afastado da vida político-partidária, quer como possuidor de capacidade eleitoral ativa (elegendo), quer como possuidor de capacidade eleitoral passiva (sendo eleito).

A inovação constitucional tornou-se alvo de iterativas críticas negativas - e é de também ser abolida, na futura Constituição. Por toda a carga de agressividade que dela se projeta, incidindo sobre princípio sagrado, o da democracia.

15. - Os "sistemas de emergência" envolvem, no ensinamento do jurista, os estados de exceção, hoje configurados em nosso meio, por força da Emenda nº 11, de 1978, nas medidas de emergência, no estado de sítio e no estado de emergência.

Classicamente, em nosso constitucionalismo, vigorou o estado de sítio, reservado a momentos difíceis, vivenciados pelo País, e que demandassem a atuação severa do Estado, incluindo suspensão de garantias constitucionais e a tomada de medidas coercitivas expressas no texto supremo.

Assim, tivemo-lo durante a Constituição de 1891.

No decurso do mesmo, poderia dar-se a suspensão daquelas garantias. Entretanto, acentuava João Barbalho ("Constituição Federal Brasileira", Rio, 2a ed., 1924), a orientação não abarcava as imunidades. Es-

tendia-se, sim, às garantias constitucionais, relacionadas na Declaração de Direitos.

Rui posicionou-se também favoravelmente à intocabilidade das prerrogativas, durante o sítio, quando se tornariam mais indispensáveis. Seu ponto de vista cimentou-se : face à sua natureza e a seus objetivos, seriam insuspensíveis, nas épocas anormais do estado de sítio.

A amplitude da interpretação, logo se percebe, não poderia prejudicar os interesses gerais. Assim, se os legisladores se manifestasse contra a ordem pública, ferindo-a, o Estado não deveria permanecer paralisado, pela barreira das prerrogativas. Destarte, conforme a doutrina, tecida em especial pelo jurista supramencionado, haveria um caminho que se imporia - e que seguido era, nas épocas normais. Ou seja - surpreender-se-ia a flagrância de determinado crime, que acarretasse prisão, ou que, se não fosse o caso, se solicitasse licença à Câmara respectiva, para o desdobramento do processo devido.

A Constituição de 1934 considerou o estado de exceção sob duplo aspecto : estado de sítio propriamente dito (estado de sítio político, que caberia quando houvesse ameaça de guerra) e estado de guerra (quando, realmente, existisse guerra, considerada como luta entre Estados, no âmbito internacional).

Assim concebido, porém, o estado de exceção pareceu insuficiente. E veio a Emenda nº 1, que criou terceira modalidade - o estado de sítio agravado. O Presidente da República tornou-se competente para declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparando-a ao estado de guerra. O exemplo, que veio da França, simbolizou, na frase do estadista, "a crisálida do golpe e da Constituição de 1937".

Não obstante, em qualquer dos casos citados, as imunidades persistiriam. Só poderiam ser suspensas, como o seriam em períodos normais, dependendo, assim, prisão e processo criminal das regras fixadas no texto supremo.

Sem que nos detenhamos no TEMPO em que vigorou a Carta de 1937 - na qual, sabemo-lo à saciedade, nunca se reuniu o Poder Legislativo -, verificamos que, ao ser reconstitucionalizado o País, o legislador constituinte de 1946 restabeleceu o clássico estado de sítio, motivável por duas causas precisas - comoção intestina grave, ou fatos que evidenciassem estar a mesma a irromper; guerra externa.

Determinando que as imunidades subsistiriam, considerou a possibilidade desua suspensão, apontando outro norte a ser seguido. Efetivou-se, então, a extensão especial do estado de sítio aos congressistas, desde que exercessem sua liberdade de modo incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais.

O Poder Executivo, porém, não teria a menor influência sobre esta extensão. O Congresso Nacional seria o único órgão competente para solver o problema, tendo cada uma das Câmaras condições para suspender as imunidades, mediante "quorum" qualificado (dois terços) e face a SITUAÇÕES expressas e excepcionais.

No intervalo das sessões legislativa, o Presidente da Câmara respectiva poderia decidir e, em verdade, suspende-las. Seu ato, porém, subordinar-se-ia ao "referendum" da mesma.

16. - A Constituição vigente, com as Emendas que lhe foram apostas, também aqui, fez-nos marchar a ré. Em detrimento, é claro, das prerrogativas parlamentares.

Em sua redação originária, permitiu a suspensão das imunidades deste ou daquele integrante do Legislativo, mediante o pronunciamento de dois terços dos membros da Casa a que pertencesse.

A Emenda nº 1, de 1969, agravou a situação dos congressistas. Fixou a possibilidade da suspensão durante o sítio, suprimindo o "quorum" qualificado de dois terços. Não demandou voto secreto, para o pronunciamento da Câmara ou do Senado. Esgarçou, num ajustamento a toda a ambiência que se criara, as prerrogativas dos legisladores.

A Emenda nº 11 manteve a restrição. Mais do que isto, levando em conta o "direito das crises", embasando-se no exemplo francês, acresceu, como vimos, ao estado de sítio, o estado de emergência e as medidas de emergência.

Às imunidades parlamentares, quer na primeira hipótese, quer na segunda,(estado de sítio e estado de emergência) imprimiu-se similar tratamento.

Simplesmente, por deliberação da Câmara ou do Senado, sem que haja "quorum" qualificado, nem votação secreta, poderão ser suspensas.

Na atualidade, pois, durante os estados de exceção em foco, as imunidades, já tênues em excesso, foram frontalmente reduzidas.

O espírito da Emenda nº 1 - inerente a uma época de rigidez de todo o sistema -, paradoxalmente, projetou-se à Emenda nº 11 - que, em realidade, procurou maleabilizar aquela rigidez, em diversificadas dimensões.

Criou-se, paradoxalmente, uma situação exótica, a que se não pode estender a cobertura da racionalidade.

Na esfera dos"sistemas de emergência" , esta Emenda, insistimos , adequou-se ao figurino de 1969, sublinhando a fragilidade das prerrogativas, que estão a aguardar uma reconquita de seu prestígio, de sua intensificação, de seu perfil delineado pela tradição. Por exigências inerentes à reafirmação do Poder Legislativo em si, sem a qual a ambiência democrática não é.

17. - Quando se elabora o "Esboço de Anteprojeto de Constituição", de uma nova e esperada Constituição", levando em linha de conta o que rememorado foi e o que está a ser nesta dimensão, entendemos que todos os esforços devem ser envidados, no sentido de que retomemos o fio de nossa orientação democrática.

Devolver-se-á, assim, às imunidades parlamentares, sua densidade característica, de sorte que o texto futuro não venha a albergar preceptivos

que firam, de leve sequer, em sua essencialidade, as prerrogativas do legislador.

18. - Cabe à tona trazer, com vistas a adensar a assertiva, o exemplo traçado pelo moderno constitucionalismo.

Relembráveis, pois, tornam-se as a Constituição Alemã (RFA), de 1949 (sendo indicado o texto em vigor em 1959); a Francesa, de 1958 ; a Portuguesa, de 1976 (com a 1a Revisão em 1982); a Espanhola, de 1978; a Peruana, de 1979.

Tornam-se rememoráveis, por igual, as Propostas de Constituição apresentadas por entidades, como a OAB/RS e o Instituto dos Advogados do RS , bem como por juristas, a ex. da elaborada pelo Prof. José Afonso da Silva e da que redigida foi pelo Prof. Pinto Ferreira.

Através desta referência retrospectiva, face aos exemplos que se têm erigido entre nós, somos levados a uma tomada de posição consciente , que nos conduz a apresentar sugestões, abrangentes do que desdobrado foi nesta digressão. E mencionadas articuladamente.

19. - Frisando, preliminarmente, que, em nosso entender, o conteúdo do art. 32, explicitado no §5º, e o do art. 154, por estarem empapados de temperamentos autoritários, devem ser afastados - e DE VEZ , do "Esboço de Anteprojeto de Constituição".

Contemplando, ao fim e ao cabo, as imunidades parlamentares sob sua dúplice apresentação (material e formal), bem como sua destinação, em períodos de exceção, entendemos que o "Esboço" em pauta assim as poderia referir -

Art..... - "Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

Art..... - "Desde a expedição do diploma, até a inauguração da

legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

Parágrafo único - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que esta, pelo voto secreto da maioria de seus membros, autorize ou hão a formação da culpa.

Art.....- Por crime cometido durante o mandato, os deputados e senadores serão processados e julgados perante o Supremo Tribunal Federal.

Art.....- As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não substirão, se deixarem de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

Art.....-Os deputados e senadores terão o direito de negar seu testemunho referente a pessoas que lhes houverem confiado fatos em seu caráter de deputados ou senadores, ou a quem eles em tal caráter houverem confiado fatos, bem como referências aos próprios fatos. Não será admissível o seqüestro de documentos, na medida em que isto atinja aquele direito dos deputados e senadores.

.....

Art..... - Durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência, as imunidades dos deputados e senadores per

sistirão. Apenas poderão ser suspensas, mediante voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencerem, as de deputados ou senadores cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa nacional e com a estabilidade das instituições políticas ou sociais.

Parágrafo único- No intervalo das sessões legislativas, a autorização será dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo Presidente do Senado Federal, conforme se trate de membro de uma ou de outra Câmara, "ad referendum" da Câmara competente, que deverá ser convocada, para que se reúna dentro de quinze dias.

20. - Como se torna perceptível, esperamos que se não torne a fazer COMPARECER as "medidas de emergência", abrigando-se, no máximo, o "estado de emergência" que, em derradeira análise, como se infere da Proposta de José Afonso da Silva, poderia ser riscado, voltando a ser consagrado, com todas as suas potencialidades, tão-só o"estado de sítio".

Rosah Russomano