

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

Fabiane Ciampi Costa

**O PAPEL DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS NAS VOTAÇÕES DA REFORMA
POLÍTICA INFRACONSTITUCIONAL [MINIRREFORMA POLÍTICA] NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2015**

Brasília

2016

Fabiane Ciampi Costa

**O PAPEL DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS NAS VOTAÇÕES DA REFORMA
POLÍTICA INFRACONSTITUCIONAL [MINIRREFORMA POLÍTICA] NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2015**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília para conclusão do curso de
graduação em Ciência Política.

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

Brasília

2016

Fabiane Ciampi Costa

**O PAPEL DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS NAS VOTAÇÕES DA REFORMA
POLÍTICA INFRACONSTITUCIONAL [MINIRREFORMA POLÍTICA] NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2015**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de bacharela em Ciência Política pela Universidade de Brasília e avaliada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA

(Universidade de Brasília)

Brasília

2016

AGRADECIMENTOS

Hoje, o sentimento que transborda dentro de mim é *gratidão*. Muitas são as emoções, mas poucas as palavras que conseguem expressá-las. Apesar disso, é válido o esforço para fazer, destas singelas letras, agradecimentos especiais.

Ao Deus Triúno, que me guiou ao longo de toda essa trajetória acadêmica.

Aos meus pais, irmãos e demais familiares, que sempre me apoiaram e me ampararam, especialmente em momentos de maior preocupação e cansaço.

Ao meu namorado, por sua longanimidade e seu incentivo constantes.

Aos meus amigos, que me acompanharam – alguns mais de perto, outros mais de longe – durante esses anos de graduação.

A todos com quem tive o privilégio de conviver e de aprender – muito – quando estagiei na Assessoria de Articulação Parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral.

À professora Suely, minha ilustríssima orientadora, por seus conselhos, sua amabilidade e pelo modo competente e solícito como me instruiu em cada etapa desse desafiante processo de elaboração da monografia.

RESUMO

O papel dos líderes partidários é um assunto sobre o qual os estudos legislativos a respeito do Parlamento brasileiro não têm explorado em toda a sua complexidade. Pouco se fala, na literatura acadêmica, sobre as limitações que o líder de partido pode enfrentar na execução de sua agenda; ao contrário, esse ator político é mais comumente visto como peça-chave para o presidencialismo de coalizão, figura de forte influência para que a disciplina partidária seja garantida no momento de votação nominal em Plenário. Desta forma, buscou-se analisar um caso de tramitação de matéria polêmica, a Minirreforma Política, na Câmara dos Deputados em 2015. Procurar entender o papel dos líderes nas votações desse tema, em que é muito difícil encontrar opiniões unívocas, é uma alternativa que permite enxergar, sob novas perspectivas, quais obstáculos e fragilidades se colocam à frente de sua atuação no decorrer da dinâmica legislativa.

Palavras-chave: líderes partidários; Minirreforma Política; presidencialismo de coalizão; estudos legislativos.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	55
Tabela 2	56
Tabela 3	57
Tabela 4	58
Tabela 5	59
Tabela 6	60
Tabela 7	61
Tabela 8	62
Tabela 9	63
Tabela 10	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CD	Câmara dos Deputados
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CN	Congresso Nacional
CTREFORMA	Comissão da Reforma Política do Senado Federal
DEM	Democratas
DTQ	Destaque (de Plenário)
EMA	Emenda Aglutinativa (de Plenário)
EMP	Emenda de Plenário
IAG	Índice de Apoio ao Governo
IFLP	Índice de Fidelidade à posição do Líder Partidário
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REQ	Requerimento
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
Solid.	Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	9
1.1 Introdução	9
1.2 Metodologia	10
CAPÍTULO II	12
Revisão de literatura	12
CAPÍTULO III	25
O Trâmite Legislativo do PL 5.735, de 2013, e seu Resultado	25
3.1 PL 5.735, de 2013 [projeto original].....	28
3.2 Lei 13.165, de 2015 [Lei da Minirreforma Política].....	36
CAPÍTULO IV	51
O papel dos líderes partidários nas votações da reforma política infraconstitucional [Minirreforma Política] na Câmara dos Deputados em 2015	51
4.1 A Comissão Especial	52
4.2 Plenário da Câmara dos Deputados	54
4.3 O papel dos líderes partidários.....	66
4.4 Aplicações da literatura na análise do papel dos líderes.....	68
CAPÍTULO V	70
Conclusão.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXO	75

CAPÍTULO I

1.1 Introdução

A razão de estudar o papel dos líderes de partidos parte do trabalho analítico feito por Suely Araújo e Rafael Silva (2012) a respeito de pesquisas desenvolvidas sobre o Legislativo brasileiro. Em tais análises, os autores buscaram mapear lacunas deixadas no recorte teórico desses estudos que focalizam o funcionamento do Congresso Nacional. Entre as abordagens que foram verificadas, pelos autores, como incompletas ou pouco aprofundadas, estão os trabalhos referentes aos partidos políticos – com ênfase nas limitações encontradas pelos líderes partidários na execução de sua agenda legislativa.

Autores como Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995), Fabiano Santos (2003) – e outros – são categóricos ao mostrar que a disciplina partidária, nas votações nominais em Plenário, é essencial para estabilidade do governo e quem a assegura são os líderes de partido. Os trabalhos feitos por esses defensores da corrente partidária apontam que o papel do líder é determinante para o sucesso do Executivo no plenário das duas Casas legislativas.

Entretanto, a atuação do líder não se resume a isso, aliás, existem fatores limitadores que precisam ser considerados na análise do papel dos líderes de partido. Essa foi a constatação feita por Araújo e Silva (2012). Os autores se empenharam em apresentar as bases para novas possibilidades de adentrar em temas como esse com perspectivas mais abrangentes e aprimoradas. Nesse sentido, a presente monografia se lança em uma desafiante tentativa de explorar abordagens diferenciadas, que contribuam para a melhor compreensão do papel dos líderes de partido.

A pergunta de pesquisa, portanto, é: **Qual foi o papel dos líderes partidários nas votações sobre a reforma política infraconstitucional [Minirreforma Política] que ocorreram na Câmara dos Deputados em 2015?**

A escolha dessa Casa Legislativa se deu por ter sido a Casa iniciadora da proposição e o espaço onde ocorreu a maioria das discussões e deliberações acerca do tema. O ano de 2015 foi adotado como referência temporal para a coleta e a análise dos dados visto que, nesse ano, aprovação da Minirreforma Política possuiu início – na Comissão Especial –, meio – no Plenário da Câmara e, rapidamente, passando pela Casa

revisora, o Senado – e fim – quando resultou na Lei 13.165, de 2015.

No segundo capítulo deste trabalho, a revisão de literatura, serão apresentados argumentos de autores que oferecem o arcabouço teórico para que seja possível entender o papel do líder de partido no Parlamento brasileiro. No capítulo terceiro, sobre o trâmite legislativo da Minirreforma Política – que começou na forma do PL 5.735, de 2013, e culminou na Lei 13.165, de 2015 –, estão apresentados, cronologicamente, os fatos ocorridos, na esfera legiferante, e as principais modificações e inclusões que, tanto o projeto original quanto a lei final, propuseram que fossem feitas nas seguintes normas jurídicas: (i) Lei das Eleições, nº 9.504, de 1997; (ii) Lei dos Partidos Políticos, nº 9.906, de 1995; e (iii) Código Eleitoral, nº 4.737, de 1965.

No quarto capítulo, foi feita a análise do papel dos líderes partidários na votação da reforma política infraconstitucional, a Minirreforma Política, na CD, em 2015. Para tanto, observou-se a atuação dos líderes na Comissão Especial e no Plenário da CD, a partir de dados coletados no sítio eletrônico da Câmara – observações estas que também serviram de suporte para se verificar em que medida as teses a respeito desse assunto encontradas na literatura acadêmica podem ser aplicadas no contexto em estudo. No quinto e último capítulo, está a conclusão a que se chegou após todas as avaliações feitas.

1.2 Metodologia

Para a elaboração do terceiro capítulo, foram consultados, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: a tramitação do PL 5.735, de 2013, e o avulso do projeto original. No sítio eletrônico da Presidência da República, foram pesquisadas: (i) Lei 13.165, 2015 – Lei da Minirreforma Política; (ii) Lei 9.504, de 1997 – Lei das Eleições; (iii) Lei 9.096, de 1995 – Lei dos Partidos Políticos; (iv) Lei 4.737, de 1965 – Código Eleitoral; e (v) Constituição Federal de 1988.

No capítulo quarto, o posicionamento dos líderes partidários, na Comissão Especial da Minirreforma Política, foi averiguado com base nos discursos registrados nas notas taquigráficas de cada reunião e que estão disponíveis à consulta pública no sítio eletrônico da Câmara. Todas as notas taquigráficas, das três reuniões e das cinco audiências públicas, foram coletadas, destacando-se, em cada uma delas, as falas dos líderes ou vice-líderes de partido ao longo das discussões na Comissão Especial.

Ainda no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, foram pesquisados os votos

dos líderes e dos membros de suas bancadas nos dois dias de votações nominais que ocorreram ao longo do trâmite legislativo da Minirreforma. A partir desses dados, foi possível calcular o que Nicolau (1999) denominou de Índice de Fidelidade à posição do Líder Partidário (IFLP) que é calculado da seguinte forma: divide-se o total de deputados de cada partido que votaram conforme a indicação do líder, pelo total dos deputados, desse mesmo partido, que estavam presentes no momento da votação ou pelo total dos membros da legenda – na presente monografia, optou-se por trabalhar somente com o número de deputados que compareceram às votações. Segundo o autor:

No processo de votação na Câmara dos Deputados brasileira, os líderes dos partidos e o líder do governo são convocados pelo presidente da Casa a orientarem suas bancadas a respeito de como devem votar. As opções são o encaminhamento favorável (sim), o encaminhamento contrário (não), a liberação da bancada para votar livremente (ou o não-pronunciamento, cujo efeito é o mesmo) e a declaração pela obstrução da votação. Esse processo de deliberação permite avaliar em que medida os deputados acompanham ou não a indicação do líder (NICOLAU, 1999, p. 4).

Dessa forma, se o IFLP chegar a 100%, significa que todos os membros da bancada que compareceram às votações votaram de acordo com a orientação do líder do partido ou do bloco parlamentar. Se, porém, o IFLP for de 0%, tem-se então a situação em que nenhum dos parlamentares da bancada votaram em consonância com a indicação do líder. Ademais, se o líder liberar sua bancada, atribuir-se-á ao partido ou bloco liberado o símbolo “.” para indicar que não foi possível calcular o IFLP.

O líder do governo, nas votações nominais estudadas, optava ou por não fazer nenhuma orientação ou por liberar os membros de sua bancada. Assim, não houve como medir o Índice de Apoio ao Governo (IAG), que, segundo Nicolau (1999) é calculado do seguinte modo: divide-se o total de deputados que votaram segundo o líder do governo, pelo total de deputados da bancada, presentes ou não, durante a votação.

Por fim, auxiliaram, grandemente, nas análises feitas ao longo deste trabalho, as entrevistas semiestruturadas feitas com os Srs. Roberto Pontes, Ana Luiza Backes (ambos Consultores Legislativos na Câmara dos Deputados) e Ana Lúcia Henrique (que trabalhou na liderança do PDT de 2010 a 2015 e, atualmente, se encontra lotada no Centro de Documentação e Informação – CEDI, da Câmara dos Deputados).

Para começar, então, o capítulo a seguir, sob o fundamento da literatura acadêmica, fará a contextualização do panorama político onde estão inseridos os líderes.

CAPÍTULO II

Revisão de literatura

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiro, uma explicação para a escolha da terminologia a ser usada; depois, a exposição de ideias de autores que contribuem para a compreensão do papel do líder partidário no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro; e, por fim, a apresentação de novas abordagens para analisar o papel dos líderes, levando-se em conta possíveis limitações que esses atores políticos podem encontrar na execução de suas funções e que ainda não foram profundamente estudadas.

2.1 Antes de tudo, uma ressalva

Antes de tudo, é importante fazer uma ressalva: quanto à terminologia, serão utilizadas as expressões “líderes de partido” ou “líderes partidários” em vez de “lideranças partidárias”, pois, segundo Abreu Júnior (2009), as lideranças partidárias, embora sejam entendidas como sinônimo de líderes de partido, são, na verdade, “a estrutura funcional e organizacional que dá suporte aos deputados de uma bancada” (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 10). Segundo o autor, o papel das lideranças partidárias é muito importante uma vez que, diversas vezes, os líderes de partido levam em conta as análises dos assessores técnicos de suas lideranças antes de tomar a decisão sobre como encaminhar a votação em plenário e sobre como executar suas funções no decorrer dos trabalhos legislativos da câmara baixa. Enquanto os consultores legislativos possuem um contato mais apartidário com os relatores e os presidentes das comissões, os assessores das lideranças partidárias atendem os líderes e os deputados de suas bancadas lançando mão de um viés político nas análises que realizam.

2.2 O papel do líder partidário no presidencialismo de coalizão brasileiro

Sérgio Abranches (1988) entende que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira é uma das principais marcas de seu histórico de desenvolvimento. A pluralidade de demandas implica a multiplicidade de partidos. Contudo, o

multipartidarismo brasileiro, muitas vezes, é alvo de duras críticas por ser visto, erroneamente, como algo exacerbado, quando, na verdade, não se desvia do padrão da maioria das democracias estáveis do Ocidente. Além disso, o próprio sistema eleitoral pode conter a “excessiva proliferação dos partidos” (ABRANCHES, 1988, p. 10). Pode-se pensar também que os procedimentos para o cálculo do quociente eleitoral e para a distribuição das sobras podem ser mais efetivos nessa contenção partidária do que qualquer outro tipo de mecanismo de coerção legal (Idem).

O autor entende que o melhor sistema para agregar essa diversidade de vozes, na esfera representativa, é o proporcional, o qual lida bem com o multipartidarismo. Quando, porém, muitos partidos resolvem se coligar, a situação fica mais delicada. Exemplo disso foi o aumento do número de coligações observado no final dos anos 50 e início dos anos 60, que acabou por misturar as diferentes ideologias das legendas coligadas, fragilizando, assim, as identidades partidárias. Abranches (1988) acredita que essa sim é uma marca do modelo brasileiro que o torna desviante em relação às “democracias maduras”.

Abranches (1988) defende que a especificidade do regime político brasileiro é o seu presidencialismo de coalizão. De todas as liberal-democracias mais estáveis, somente o Brasil reúne representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, em um mesmo modelo institucional, e sustenta o Executivo em grandes coalizões – são inevitáveis se as cadeiras dos partidos da base não forem suficientes para formar uma maioria no Parlamento. Cabe ao presidente avaliar se formar uma coalizão majoritária é algo arriscado ou não, pertinente ou não.

Segundo o autor, o dilema institucional brasileiro consiste em encontrar mecanismos institucionais que possam agregar as heterogeneidades da sociedade brasileira de modo legítimo e eficaz, contribuindo para a integração da ordem social. Dessa forma, em um contexto de maior disparidade e conflito, é natural que se recorra à formação de uma grande coalizão. Se o número de parceiros políticos coligados – cada qual com sua ideologia partidária – for substancial, será possível verificar um maior grau de instabilidade e a presença de forças centrífugas, que levam à polarização. A construção, portanto, de um programa governamental e de um calendário que atendam de forma coerente, legítima e efetiva as mais diversas demandas competitivas que surgirem será decisiva para assegurar um cenário de estabilidade.

Em momentos de crise, certos assuntos são praticamente inegociáveis, cabendo aos líderes articular com sua legenda a aprovação das políticas mais polêmicas,

sem que isso contamine a sua imagem pública. São necessários consensos parciais – acordos setoriais –, que solucionem esses conflitos e não bloqueiem ou desestabilizem a coalizão futuramente (ABRANCHES, 1988). O autor acredita que o fim de uma coalizão fragiliza o poder presidencial e potencializa uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995) afirmam que, com a promulgação da Constituição de 1988, foram recuperadas prerrogativas que haviam sido retiradas do Legislativo durante o regime militar. Além disso, o Congresso adquiriu novos poderes, possibilitando que a sua atuação na formulação de políticas públicas se tornasse mais efetiva. Entre as novas atribuições do Parlamento, destacam-se: (i) um número maior de proposições orçamentárias – como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos adicionais –, feitas pelo Executivo sob a avaliação do Legislativo, que foi dotado do poder de emendar tais orçamentos; (ii) a maior influência do Congresso no processo de nomeação dos membros do Tribunal de Contas. Vale destacar que, no governo militar, a participação do Legislativo na área orçamentária e de controle das finanças públicas era fortemente limitado.

Ademais, ficou definido que, para derrubar um veto presidencial, basta que seja alcançada a maioria absoluta dos votos – e não mais dois terços, como era até então. Definiu-se também que certas matérias passaram a ser de competência exclusiva do Congresso para legislar, como, por exemplo, “as concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 177). Definiu-se ainda que o Legislativo está autorizado a sustar os atos normativos do Executivo que ultrapassem os limites do poder regulamentar e da delegação legislativa (CF 88, art. 49, inciso v). Outra inovação foi atribuir às comissões permanentes do Congresso o poder terminativo, aliviando a pauta do plenário e contribuindo para que a dinâmica congressual se tornasse mais eficiente e produtiva.

Contudo, a nova Carta Magna não apenas fortaleceu o Parlamento, mas também preservou significativos poderes legislativos da Presidência da República, conquistados no período autoritário. Exemplo disso é a prerrogativa de editar Medidas Provisórias (MPs), entendida como uma continuidade do poder presidencial de emitir Decreto-Leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 178). A MP, que entra em vigor imediatamente após a sua edição, possui força de lei e deve ser apreciada pelo Legislativo em até 45 dias – conforme a EC 32/2001 –; caso contrário, a mesma irá sobrestar a pauta, do plenário das duas Casas legislativas, até que se ultime a sua

votação. A edição de MPs possibilita que o Executivo não fique cativo das deliberações do Congresso para que seus poderes legislativos sejam concretizados.

Outro poder legiferante do Executivo, assegurado pela CF 88, consiste na capacidade de solicitar urgência para os projetos de lei de sua autoria, que também trancam a pauta de plenário até que haja deliberação sobre eles. No regime militar, a não apreciação do Legislativo acarretava a aprovação da proposição de iniciativa da Presidência. Com o novo texto constitucional, o Congresso é forçado a votar um parecer, seja favorável seja contrário. Esse poder possibilita que o Executivo influencie a condução dos trabalhos no Parlamento brasileiro, comandando a agenda legislativa.

Ademais, os constituintes, de 1988, atribuíram à Presidência da República o monopólio da iniciativa de determinadas matérias, tais como: “orçamentação, regulamentação e alterações na estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada” (FIGUEREDO; LIMONGI, 2009, p.77). É interessante destacar que essas matérias podem ser reeditadas e possuem um calendário a ser cumprido, portanto, o Executivo pode usar a estratégia de submeter ou modificar essas proposições perto do prazo de encerramento da votação no Congresso, como uma manobra para restringir o poder de barganha do Legislativo. Essa competência exclusiva da Presidência para legislar sobre certos temas é uma prerrogativa herdada do período autoritário – não consta na Carta Constitucional de 1946.

Tais dados, levantados por Figueiredo e Limongi (1995), mostram que os poderes legislativos do Executivo lhe conferem um papel de relevo na esfera legiferante, enfraquecendo, portanto, o Legislativo como poder autônomo. Configura-se, pois, um cenário de “atrofia do próprio Legislativo e de predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato” (FIGUEREDO; LIMONGI, 1995, p. 176). Segundo os autores, a dinâmica legislativa, pós-governo militar e com a promulgação da CF 88, permanece centralizada em poucos congressistas, o Colégio de Líderes, priorizando os trabalhos do plenário em detrimento das decisões tomadas nas comissões.

Em 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados institucionalizou o Colégio de Líderes, dotando-o do *status* de “órgão auxiliar da Mesa Diretora da casa nas principais tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos” (FIGUEREDO; LIMONGI, 1995, p. 181). Esse colegiado e o Presidente da Mesa são os responsáveis por elaborar a agenda de matérias a serem colocadas na Ordem do Dia do mês

subsequente. O Colégio de Líderes, no entanto, não é a única instância onde os líderes assumem uma posição privilegiada ao longo do trâmite congressional. Há uma prerrogativa chamada “voto de liderança” – surgiu em 1972 –, na qual o voto do líder corresponde ao voto de toda a sua bancada, indicando o seu papel de destaque e de influência na coordenação da dinâmica legislativa.

Regimentalmente, não existe mais o voto de liderança na Câmara. No Senado, entretanto, essa prática ainda está expressa no artigo 293 de seu Regimento Interno, tornando, portanto, uma prerrogativa válida também para sessões do Congresso Nacional. O Colégio de Líderes, na CD, pode ser entendido como uma continuidade do voto de liderança, que esteve em vigor no regime militar. A crítica dos autores é que tanto o voto de liderança quanto o Colégio de Líderes evidenciam a “desvalorização da atividade parlamentar”, na medida em que um número restrito de parlamentares tem o poder de decidir em nome de sua legenda, mesmo sem o consentimento de seus liderados (FIGUEREDO; LIMONGI, 1995, p. 183). Os autores defendem que o Colégio de Líderes foi a resposta encontrada em meio a uma relação conflituosa entre Legislativo e Executivo, que é quem, de fato, comanda a dinâmica legiferante.

Figueiredo e Limongi (1995) contestam a hipótese de que o Legislativo poderia ser um obstáculo à atuação do Executivo, uma vez que se verifica esforço do Parlamento no sentido oposto, o de garantir que as matérias presidenciais sejam aprovadas. Os autores constataram que as proposições encaminhadas pela Presidência possuem alta taxa de aprovação no Legislativo, sendo, raramente, derrotadas. Além disso, a maioria das matérias que se tornam lei é de iniciativa do Executivo. Essa predominância do Executivo, contudo, não seria possível sem um apoio sistemático dos parlamentares, obtido por meio de bases partidárias (FIGUEREDO; LIMONGI, 2009).

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (2009) refutam a tese da existência de uma agenda dual – em que Executivo e Legislativo teriam, cada qual, uma agenda independente –, mas defendem o que resolveram chamar de “agenda da maioria”, elaborada no seio da coalizão governamental, a qual conta com membros tanto do Executivo quanto do Legislativo. Essa agenda, portanto, não somente anteciparia, mas também agregaria os interesses de membros do Legislativo.

Segundo Fabiano Santos (2003), em 1889, quando da proclamação da República, nasce o presidencialismo brasileiro – sem freios e contrapesos. O Executivo era forte e não havia conflitos entre ele e o Legislativo. Nos pleitos estaduais, os parlamentares eram eleitos por influência dos governadores – que mantinham um pacto

com a Presidência –, e, portanto, encontravam pouco espaço para manobras que se desviassem da vontade política do Executivo. O autor afirma que, a partir de 1988, constitucionalmente amparado, o governo passou a utilizar uma série de instrumentos para intervir na dinâmica congressual e a contar com a atuação dos líderes partidários na importante tarefa de manter sua bancada disciplinada em plenário. Não somente isso: como havia o interesse mútuo em se trocar votos no Parlamento por cargos e verbas, o Executivo podia confiar que, de modo geral, a quantidade de cadeiras dos partidos da base aliada corresponderia ao número de votos favoráveis às propostas governamentais (SANTOS, 2003).

O autor explica esse fenômeno mostrando que a forte concentração do poder decisório no Executivo e nos líderes das maiores legendas aliadas, uma característica do regime autoritário, manteve-se durante a redemocratização, revelando a chamada “natureza *path dependent* [ou inercial] da evolução institucional” (SANTOS, 2003, p. 21). Ele comenta que os custos de se alterar, em curto prazo, a rotina do processo de tomada de decisões não são baixos e significam a rejeição de resoluções passadas e a reformulação de toda a estrutura interna da instituição que irá regular o processo decisório. O alto preço, portanto, de se reduzir o poder do Executivo para tomar decisões, alterando sua própria engrenagem institucional e retirando a credibilidade de suas ações pretéritas, não foi a alternativa escolhida na transição do governo militar para o democrático. Santos (2003) defende uma perspectiva diferente para o aperfeiçoamento do sistema político brasileiro: a adoção de mecanismos institucionais que tornem o processo decisório menos centralizado em um único ente político e que contenham a forte intervenção do Executivo nos trabalhos do Legislativo.

As coalizões brasileiras, segundo o autor, operam de acordo com a seguinte lógica: os partidos se empenham em conseguir votos, no Parlamento, a favor dos projetos do governo para, em troca, receberem cargos, que os ajudarão a lograr cadeiras e postos na administração pública. Santos (2003) exemplifica esse argumento ao mostrar que, até o segundo mandato de FHC, o governo conseguiu certa estabilidade, assegurada pela distribuição de cargos ministeriais e pela coordenação entre a Presidência e os líderes do Congresso – contribuindo para o alto êxito das propostas do Executivo na esfera legiferante. Contudo, quando Lula assumiu o poder, em 2002, a coalizão de governo era pequena, insuficiente para formar uma maioria no Parlamento. Para reverter esse quadro, Lula, no início de seu primeiro mandato, incentivou o troca-troca de partidos – isto é, a migração de parlamentares de legendas oposicionistas para

as da base aliada – e arriscou convidar o PMDB para integrar a coalizão, de forma a torná-la majoritária no Congresso.

O PMDB concorreu com o PT nas eleições de 2002, mas foi derrotado. Após seis meses de mandato Lula, entretanto, os peemedebistas passaram de oposição para coalizão de apoio ao novo presidente. Santos (2003) afirma que a entrada do PMDB na coalizão do governo ocorreu devido ao significativo número de cargos e postos do Executivo que foram dados aos peemedebistas. Aqui, entra outra crítica do autor: a formação desse tipo de coalizão contribui para a redução das taxas de identificação partidária dos eleitores com os partidos. Ou seja, pode-se dizer que, no Parlamento, os trabalhos legislativos até contam com uma forte coordenação dos líderes de partido, garantindo “taxas de disciplina relativamente altas e alguma estabilidade no que concerne o perfil das coalizões vencedoras e perdedoras”, porém, na esfera eleitoral, fica confuso para os eleitores perceberem as diferenças ideológicas entre as legendas da mesma coalizão (SANTOS, 2003, p. 33).

O autor defende que o presidencialismo de coalizão brasileiro é democrático, porém complexo. O modo como as coalizões são formadas evidencia duas verdades sobre esse sistema de governo no Brasil: (i) fazer parte do governo é muito vantajoso, isto é, a possibilidade de participar ativamente da agenda de decisões governamentais é muito atrativa para os partidos e, além disso, a popularidade do presidente é essencial para trazer os partidos para dentro da coalizão e para os parlamentares se sentirem motivados a migrar para outros partidos, aliados ao governo; (ii) os custos de negociar com os grandes partidos são muito altos. É muito custoso para um presidente governar com uma minoria ou uma maioria mínima no Parlamento, pois os partidos oposicionistas não recebem incentivos, recursos, para cooperar. Participar da coalizão, contudo, traz muitos benefícios.

Diante de tais constatações, Santos (2003) elucida o grande desafio institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro: quando partidos originalmente de oposição entram na coalizão de apoio ao presidente, a comunicação desses partidos com seus eleitores é alterada, resultando em taxas menores de identificação partidária. Como, então, mudar esse cenário? Segundo o autor, aumentando-se os custos de se fazer parte do governo e os benefícios de se permanecer na oposição.

Abreu Júnior (2009) afirma que os líderes auxiliam a Presidência da República ao defender e encaminhar a votação das proposições do Poder Executivo a favor dos interesses dele – por meio, por exemplo, da “fala de líder”. Dessa forma, pode-se dizer

que "o líder partidário é, portanto, peça fundamental para que o presidencialismo de coalizão possa funcionar satisfatoriamente em todos os governos" visto que "os líderes ocupam as posições mais estratégicas e influentes da Casa" (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 17-18). O autor acredita que se um líder já possui força suficiente para intervir na dinâmica legislativa, o Colégio de Líderes potencializa ainda mais essa força, pois ali são centralizadas as decisões mais importantes a respeito das proposições pautadas na Câmara dos Deputados.

Juliana Figueiredo (2012) explica que participam desse colegiado os líderes dos partidos, dos blocos parlamentares, da maioria, da minoria e do governo (RICD, art. 20, caput) e que a criação desse órgão "teve como objetivo organizar o processo de votação e oferecer maior dinamismo às atividades em Plenário" e surgiu para "antecipar e reduzir o nível da discussão" (FIGUEIREDO, 2012, p. 7-8). A autora coloca que "o Colégio de Líderes é convocado de acordo com a necessidade dos trabalhos legislativos e o perfil do Presidente da Casa [legislativa]" (FIGUEIREDO, 2012, p. 22). No regime militar, entretanto, o Poder Executivo prezava pela manutenção de uma política centralizadora ao extremo e, portanto, a atuação dos líderes partidários foi bastante restrita, acabando por criar o estereótipo de que os líderes tinham um papel discreto na esfera legiferante. Segundo a autora, a partir da CF 88, os líderes construíram, com o Executivo, uma relação "simbiótica" uma vez que "nem o Presidente [da República] consegue implementar suas prioridades sem a concordância de boa parte dos líderes e nem os líderes alcançam seus objetivos sem a anuência do Presidente" (FIGUEIREDO, 2012, p. 29). Esse raciocínio contribui para tornar o colegiado alvo de críticas por contribuir para que a agenda do governo seja sempre exitosa em suas propostas.

Figueiredo (2012) comenta que o Colégio de Líderes pode acabar oferecendo restrições à participação legítima e concreta dos demais membros de sua legenda ao longo do trâmite legislativo. A mesma autora, contudo, afirma que, nem sempre, a atuação do Colégio de Líderes é tão poderosa assim. Há casos em que o posicionamento de bancadas temáticas e de frente parlamentares acaba pesando mais para um parlamentar do que a orientação do próprio líder de seu partido. Isso acontece visto que a organização interna e a ideologia desses grupos são tão consolidadas e coesas que os princípios defendidos por uma bancada ou por uma frente podem ter maior relevância para um congressista na hora da votação.

Figueiredo (2012) aponta que os líderes partidários, hoje, têm se preocupado mais em manter ou em ampliar o poder conquistado por seu partido do que em propor

mudanças e, efetivamente, concretizá-las no cenário político vigente. Os líderes atuam como "administradores de sua sigla", focados em assegurar a posição de sua legenda entre os mais altos patamares hierárquicos que o seu partido puder atingir (FIGUEIREDO, 2012, p. 7). Na visão da autora, a sociedade passou a associar a figura do líder como o espelho, a personificação, das diretrizes e do perfil do partido do qual é membro.

Lúcio Rennó (2006) explica que, a partir de 1988, diante da ampliação das competências do Legislativo, a Presidência da República passou a ter de se preocupar em formar uma maioria que lhe apoiasse dentro do Congresso Nacional. Dessa forma, o Executivo passou a negociar com os parlamentares para conseguir a maioria ao seu favor no Parlamento e, assim, ter sua agenda legislativa aprovada. É em prol dessa agenda que os líderes partidários coordenam as negociações congressuais, pois são eles e a Mesa Diretora da respectiva Casa Legislativa que centralizam em si o processo de tomada de decisão. Segundo o autor, os líderes são atores políticos aos quais a Presidência da República: (i) recorre no momento de avaliar o conteúdo programático das proposições; (ii) provê os recursos públicos necessários para obter apoio e para premiar os deputados que votaram de acordo com a indicação de seu líder.

Rennó (2006) afirma que a lealdade partidária, dos deputados que votavam exatamente como os demais membros de sua legenda e conforme a indicação dos líderes, apresentou um grau mais elevado no período democrático do que durante o governo militar, justamente devido à crescente força que o presidencialismo de coalizão foi ganhando no pós-governo militar. O autor, entretanto, levanta uma crítica sobre a significativa frequência com que os deputados federais mudam de partido, o que pode ser um indicador de fragilidade na atuação dos líderes, os quais acabam encontrando maiores dificuldades para manter o controle sobre os membros da legenda.

Geralda Miranda (2010) afirma que a função, dos líderes partidários, de delegação foi incorporada ao regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD), em 1989, e contribuiu para deixar o processo decisório mais centralizado nesses atores políticos e no Executivo do que era durante o período democrático (1946 a 1964). O poder que os líderes passaram a possuir a partir de 1989, portanto, para indicar os nomes dos parlamentares que compõem as comissões temáticas tornou-se uma de suas mais importantes atribuições.

Segunda a autora, uma vez que os líderes, especialmente os de partidos da base do governo, têm forte papel de intermediar as relações entre o Executivo e os

parlamentares, essa prerrogativa de delegação consolida a proeminência da Presidência da República na arena legiferante. Isto é, o parlamentar que desempenha uma função delegada pelo seu líder partidário – o qual está alinhado aos interesses do Executivo – mais seguramente contribuirá para que a agenda do governo obtenha êxito no Parlamento. Ademais, a autora entende que os recursos fornecidos pelo Executivo, e distribuídos aos parlamentares por intermédio dos líderes, são essenciais para que os congressistas consigam maximizar suas preferências em torno de cargos e de políticas.

Miranda (2010) afirma que os líderes de partido atuam como “elos centrais” dentro do Congresso, ou seja, eles realizam a intermediação entre os congressistas e a Mesa Diretora ou o Plenário em se tratando de alteração da ordem do dia. Além disso, eles podem também convocar sessões e modificar a dinâmica de seus trabalhos ou ainda encabeçar a criação de comissões. Os líderes também podem influenciar os membros de sua legenda ao fazerem uso da palavra durante a ordem do dia, no tempo regimentalmente estipulado, para fala de líder. O papel de propagar a informação é uma competência muito importante dos líderes partidários. Apesar de toda a relevância de seu papel ao longo do trâmite legislativo, contudo, os líderes podem ser destituídos de seus cargos a qualquer momento. Assumir um posicionamento contrário às preferências do Executivo ou mesmo da maioria dos parlamentares de sua bancada, pode colocar em risco um cargo de liderança partidária.

Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003) defendem que, na Câmara, de 1995 a 1998, houve um forte alinhamento entre o comportamento dos deputados e a indicação dos líderes partidários, muito embora os deputados disponham, graças às regras eleitorais e ao multipartidarismo, de incentivos institucionais para se comportarem de modo individual e descentralizado. Segundo esses autores, os congressistas se comportam de acordo com o que seus líderes partidários indicam para então obter benefícios políticos e monetários fornecidos pelo Executivo, assegurando assim, sucesso nas eleições – este é o chamado “ciclo da conexão eleitoral”.

Pereira e Mueller (2003) chegaram à conclusão de que como os líderes fazem a ligação entre os parlamentares individuais e o Executivo, é irracional que os parlamentares atuem individualmente no Congresso Nacional e que a Presidência da República tente negociar o voto particular de cada congressista sempre que desejar aprovar alguma de suas propostas. Esse argumento, entretanto, refuta a tese de Liñan e Mainwaring (1998): buscar apoio diretamente com os parlamentares ou conquistar a parceria das lideranças de facções e dos governadores se mostra um caminho bem mais

promissor e exitoso para a Presidência da República, a qual, segundo os autores, acaba por enxergar, nos líderes partidários, um apoio muito fraco para assegurar que os parlamentares votem em consonância com os seus interesses. A principal razão para tal constatação diz respeito aos resultados das pesquisas desses autores, que apontaram para uma disciplina partidária não muito forte.

Liñan e Mainwaring (1998) acreditam que, de modo geral, pode-se afirmar que a disciplina partidária cresceu a partir de 1989 e isso se deve, em grande medida, aos regimentos internos do Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados, segundo os autores, adotou, em 1989, normas internas que contribuíram para uma atuação mais centralizada dos líderes de partido, os quais adquiriram um poder mais consolidado para induzir as decisões dos membros de seus partidos. Os autores defendem que a disciplina partidária está relacionada a regras, ou arranjos, institucionais que dão incentivos aos parlamentares para atuarem em conformidade com as orientações dos líderes. Liñan e Mainwaring (1998) apresentaram, então, seis regras institucionais que influenciam especificamente na disciplina partidária. No Brasil, em 1987 e 1988, todas as seis apontaram para uma disciplina partidária relativamente frágil.

O primeiro arranjo institucional é o sistema eleitoral por meio do qual os congressistas são eleitos. No sistema proporcional de lista fechada, por exemplo, são os líderes que definem em que ordem os candidatos serão eleitos. No sistema proporcional brasileiro de lista aberta, por sua vez, os parlamentares eleitos ocupam suas vagas por meio de disputas personalistas, demonstrando a fragilidade dos líderes partidários em conseguir ter alguma influência no resultado eleitoral. O segundo arranjo diz respeito às regras para seleção de candidatos. No Brasil, os líderes de partido apresentam um poder relativamente pequeno para selecionar candidatos. Somente com a promulgação da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, os partidos puderam estabelecer suas próprias normas de seleção de candidatos. Era a Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei 5.682, de 21 de julho de 1971 – que controlava esse processo.

A terceira regra institucional diz que se os líderes de partido assumirem o controle sobre recursos que assegurem poder sobre a atuação dos parlamentares, então a disciplina partidária é reforçada. O aumento de poder dos líderes, a partir de 1988, resultou em níveis mais elevados de disciplina partidária no Congresso Nacional. Quarta regra: as normas vigentes no momento da votação nominal também afetam a disciplina partidária. Se, por exemplo, os congressistas tiverem o poder de propor emendas, que serão levadas à votação no plenário, configurando um sistema

descentralizado, haverá então incentivo a agir individualmente, sem vínculos com a orientação dos líderes.

O quinto arranjo diz que, *ceteris paribus*, o sistema presidencialista, ao contrário do que ocorre nos sistemas parlamentaristas, não apresenta incentivos à disciplina partidária. Segundo os autores, no presidencialismo, ainda que os congressistas se recusem a apoiar o governo, isto é, assumam um posicionamento contrário à orientação dos líderes – especialmente os dos partidos da base governista –, não há motivos para temer que isso culminará no fim desse governo. No parlamentarismo, por sua vez, a falta de apoio parlamentar pode tirar um governante do poder e torna o congressista que negou esse apoio passível de ser submetido a novas eleições, sob o risco de que seu partido perca seu poder político e de que o acesso à patronagem e às oportunidades de influenciar as políticas governamentais fiquem prejudicados.

A sexta regra consiste no fato de que o sistema federalista pode afetar a disciplina partidária, dependendo do quão alinhados estão os parlamentares às demandas do eleitorado local e do eleitorado nacional. Ou seja, os governadores possuem alto grau de influência sobre os congressistas do mesmo partido e da mesma coalizão; eles tendem a apresentar maior voz de comando do que os líderes partidários. O interesse dos parlamentares em priorizar as demandas estaduais – sob a gestão dos governadores – em detrimento das demandas nacionais – gestão da Presidência da República – mostrou-se maior segundo a pesquisa de Liñan e Mainwaring (1998), revelando a tendência à indisciplina dos congressistas no momento de seguir a orientação de seus líderes partidários.

2.3 Possíveis limitações encontradas pelos líderes partidários

Suely Araújo e Rafael Silva (2012) também defendem que o papel desempenhado pelo líder partidário é importante. É tarefa dos líderes coordenar a agenda legislativa e, para os representantes de partidos da coalizão, procurar articular os interesses da Presidência dentro do Parlamento – função esta que desperta críticas aos líderes, os quais acabam sendo vistos como meras marionetes do Executivo, como se a função dos parlamentares se limitasse a aprovar as proposições de iniciativa do governo e ratificadas pelos líderes da base aliada.

Araújo e Silva (2010) entendem que a capacidade dos líderes de partidos da coalizão majoritária de centralizar, no Legislativo, o processo decisório corrobora o interesse da Presidência da República de colocar, na pauta do Congresso, matérias que lhe parecem pertinentes. Os líderes de partidos da coalizão têm papel fundamental tanto no encaminhamento da agenda legislativa feita pelo governo – o que é chamado de “calibragem *ex-ante*” – quanto na orientação de proposições de parlamentares cujo conteúdo satisfaz a demanda do Executivo e por ele pode ser apropriado a qualquer momento do trâmite congressual – “calibragem *ex-post*” (ARAÚJO; SILVA, 2010, p. 5). Dessa forma, Araújo e Silva (2013b) enfatizam que o fulcro é a articulação entre a Presidência da República e os líderes de partidos da base governista.

Araújo e Silva (2012), contudo, apontam para uma abordagem do papel dos líderes de forma mais crítica, pois, embora eles tenham, em tese, significativos dispositivos de poder e uma gama quase ilimitada de prerrogativas para observar e avaliar o processo legislativo em toda a sua complexidade, a assunção da eficácia plena de sua atuação pode ser questionada. Os autores concordam com o argumento da corrente partidária de que os líderes possuem um papel relevante, no Parlamento, para assegurar a disciplina de suas bancadas, nas votações nominais em plenário, entretanto, percebem que a atuação do líder vai além disso, isto é, pressupõe não apenas situações de sucesso, de disciplina em plenário, mas também momentos de dificuldade para coordenar seus liderados.

Em matérias polêmicas – como a reforma política, a reforma tributária e a lei florestal –, a influência dos líderes fica mais fragilizada e uma das razões para isso é a possibilidade de que os parlamentares com menor experiência política possam optar por se posicionar com maior cautela – de modo diferente do que foi orientado pelo seu líder. Outras razões para a ocorrência dessa atuação mais frágil dos líderes, em determinados assuntos, existem, mas foram pouco exploradas pela literatura acadêmica.

Nesse sentido, os autores propõem pesquisas mais abrangentes, que abordem o papel do líder tanto nos sucessos quanto nos insucessos políticos. E para verificar isso no contexto da Minirreforma, é necessário, primeiro, conhecer o seu trâmite legislativo. É o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO III

O Trâmite Legislativo do PL 5.735, de 2013, e seu Resultado

No dia 1º de junho de 2013, o autor do PL 5.735, de 2013, Dep. Ilário Marques (PT/CE), apresentou a matéria no Plenário da Câmara dos Deputados (CD). Em 11 de junho do mesmo ano, o projeto foi designado às seguintes comissões: Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Inicialmente, a tramitação da matéria foi definida em regime de prioridade, porém, a partir da aprovação do requerimento (REQ) 7.939, de 2013, dos Líderes¹, a proposição passou a seguir em regime de urgência. Aos 31 dias do mês de janeiro de 2015, o PL 5.735, de 2013, foi arquivado nos termos do artigo 105 do RICD. Em 11 de fevereiro do mesmo ano, entretanto, a matéria foi desarquivada mediante o REQ 352, de 2015, do Deputado Daniel Almeida (PCdoB/BA).

O Presidente da CD, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), decidiu instalar a Comissão Especial destinada a proferir parecer a respeito da PEC 182, de 2007² – PEC da Reforma Política - e, juntamente com ela, funcionando como uma “comissão gêmea” - sob a mesma presidência, a mesma relatoria e composta exatamente pelos mesmos membros -, a Comissão Especial para deliberar sobre aspectos infraconstitucionais da Reforma Política, a chamada Minirreforma Política, formalizada na forma do PL 5.735, de 2013. No dia 4 de março de 2015, portanto, por meio do Ato de Criação da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial destinada a efetuar estudo a respeito das matérias infraconstitucionais da Reforma Política. No dia 25 de março do mesmo ano, por meio do Ato de Constituição da Presidência da Câmara dos Deputados, a Comissão Especial foi constituída por 34 membros titulares e 33 suplentes, sob presidência do Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) e relatoria do Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI).

As discussões na Comissão Especial ocorreram de 31 de março a 6 de maio de

¹ Deputados: Sibá Machado, Vice-Líder do PT; Carlos Sampaio, Líder do PSDB; Ronaldo Caiado, Líder do DEM; André Figueiredo, Líder do PDT; Eduardo Cunha, Líder do PMDB; Anthony Garotinho, Líder do Bloco PR,PTdoB,PRP,PHS,PTC,PSL,PRTB; e Deputada Manuela D'Ávila, Líder do PCdoB.

² De acordo com o inciso I do art. 34 do RICD: “As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição e sobre proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada”.

2015, tendo sido realizadas, nesse período, três reuniões e cinco audiências públicas, sobre as quais será feita uma análise mais aprofundada no próximo capítulo. Conforme foi dito, na Comissão Especial da Minirreforma Política, o relator foi o Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), porém, devido a incongruências político-ideológicas existentes entre este parlamentar e o Presidente da Câmara, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), a presidência da Casa decidiu avocar a matéria ao Plenário – antes mesmo que o relatório do Dep. Marcelo Castro pudesse ser votado na comissão –, designando um novo relator, o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), para proferir, no Plenário, parecer sobre a matéria.

Destarte, em 8 de julho de 2015, já no Plenário da CD, o novo relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), proferiu o parecer pela aprovação do PL 5.735, de 2013, e dos projetos apensados na forma do substitutivo apresentado. Em Plenário, foram apresentadas 98 emendas. No dia seguinte, o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) proferiu o parecer às emendas de Plenário, pela CCTCI e pela CFT, pela rejeição das emendas de nº 1 a 83 e 86 a 98 (as emendas nº 84 e 85 foram inadmitidas) e, pela CCJC, pela aprovação da emenda 58, na forma da subemenda substitutiva global, e pela rejeição das demais emendas. O Plenário aprovou a subemenda substitutiva global (emenda 58), ressalvados os destaques, ficando, então, prejudicados: o projeto inicial; o substitutivo do relator; os Projetos de Lei 2.078, de 2015, 2.235, de 2015, e 2.259, de 2015 (os apensados); e as emendas apresentadas, ressalvados os destaques. No dia 14 de julho do mesmo ano, foram aprovadas duas emendas de Plenário, quatro emendas aglutinativas e a emenda de Redação nº 1, seguidas pela aprovação da redação final assinada pelo relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ). A matéria foi ao Senado Federal como PL 5.735-D, de 2013.

No Senado, a proposição foi nomeada como PLC 75, de 2015, e seguiu direto para a Comissão Temporária da Reforma Política (CTREFORMA). A comissão foi instalada no dia 26 de junho de 2015, sendo composta por 29 membros titulares e 29 suplentes, sob a presidência do Sen. Jorge Viana (PT/AC) e relatoria do Sen. Romero Jucá (PMDB/RR). Após doze reuniões, a comissão concluiu seus trabalhos no dia 25 de agosto do mesmo ano. Na CTREFORMA, foram apresentadas 22 emendas, das quais foram aprovadas quatro e mais dez destaques, sendo estes dispositivos, portanto, incorporados ao parecer do relator com os devidos ajustes.

Em 1º de setembro de 2015, a matéria foi incluída na Ordem do Dia do Plenário do SF, onde o relator, Sen. Jucá, apresentou o parecer em nome da comissão na forma da emenda substitutiva nº 23. No Plenário, onde a matéria tramitou em regime de

urgência, foram apresentadas as emendas de numeração 24 a 111 e os destaques de nº 1.007 a 1.018. Após a aprovação de 23 emendas de Plenário, duas emendas e uma subemenda do relator, foi proferido o parecer nº 682, de 2015, oferecendo a redação final do PLC 75, de 2015 (PL 5.735-D, de 2013, na CD) no dia 4 de setembro de 2015. Quatro dias depois, em 8 de setembro, foi aprovada a redação final do substitutivo do Senado em sua versão consolidada e, em seguida, a matéria retornou à Câmara.

No dia seguinte, foi proferido o parecer, no Plenário da CD, ao substitutivo do Senado Federal, PLC 75, de 2015, pelo relator Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) – em nome da CFT, da CCJC e da CCTCI – pela aprovação parcial. Do substitutivo do SF, o Plenário da Câmara apenas aprovou o seguinte: (i) a inclusão, no texto final, do art. 22-A da Lei 9.096, de 1995, constante do art. 2º do substitutivo do Senado Federal (PLC 75, de 2015), que determina que perderá o mandato aquele que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito; (ii) a substituição dos arts. 6º e 7º do texto aprovado pela CD pelo art. 5º do substitutivo do Senado Federal (PLC 75, de 2015), que trata do limite de gastos nas campanhas eleitorais. Ainda no dia 9 de setembro de 2015, foi aprovada a redação final assinada pelo relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) e enviada a matéria à sanção como PL 5.735-F, de 2013.

Em 29 de setembro do correspondente ano, a proposição foi transformada na Lei 13.165, de 2015, tendo sido parcialmente vetada pela Presidência da República. Foram vetados: (1) inciso XII do art. 24 da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (2) § 2º do art. 24 da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (3) § 3º do art. 24 da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (4) *caput* do art. 24-A da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (5) parágrafo único do art. 24-A da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (6) *caput* do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (7) inciso I do § 1º do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (8) inciso II do § 1º do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (9) § 2º do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (10) § 3º do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (11) § 4º do art. 24-B da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (12) "caput" do art. 59-A da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (13) parágrafo único do art. 59-A da Lei 9.504, de 1997, sito no art. 2º do PL 5.735-F, de 2013; (14) art. 12 do PL 5.735-F, de 2013.

Embora seja muito raro o Legislativo derrubar vetos do Executivo, no dia 18 de

novembro de 2015, em sessão conjunta do Congresso Nacional (CN), foram rejeitados os seguintes vetos parciais apostos ao PL 5.735-F, de 2013 (mantidos todos os demais): *caput* do art. 59-A da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação dada pelo art. 2º do projeto; parágrafo único do art. 59-A da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação dada pelo art. 2º do projeto; art. 12 do PL 5.735-F, de 2013 – todos esses dispositivos tratam do processo de votação eletrônica com impressão do registro do voto, isto é, o chamado “voto impresso”. Uma vez promulgados esses dispositivos, findou-se o trâmite legislativo do PL 5.735 de 2013, a Minirreforma Política.

A seguir, serão apresentadas as modificações e inclusões que tanto o projeto original quanto a lei final acharam pertinente fazer em normas jurídicas já em vigor (a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos e o Código Eleitoral). A primeira seção compreende a análise de alterações que o PL 5.735, de 2013, propôs que se fizessem nessas três leis. Na segunda, encontram-se o estudo de modificações propostas pela Lei da Minirreforma Política e os dispositivos que foram acatados, alterados ou suprimidos do texto proposto pelo projeto original.

3.1 PL 5.735, de 2013 [projeto original]

3.1.1.1 Art. 4º do PL 5.735, de 2013

3.1.1.1.1 Modificações da Lei 9.504, de 1997

Também conhecida como Lei das Eleições, a Lei 9.504, 30 de setembro de 1997, regulamenta os procedimentos para realização de um pleito eleitoral em todos os níveis da federação. Isto é, tal lei fixa o cálculo para validar a eleição de um candidato, estabelece os critérios para as doações, o tipo de financiamento de campanha, e uma série de outros aspectos relacionados à execução de uma eleição.

A mudanças, em determinadas partes da Lei das Eleições, propostas pelo PL 5.735, de 2013, pretendiam, no geral, tornar a redação de tais dispositivos destacados mais completa e melhor explicada, facilitando, assim, a maior compreensão da letra da lei. A explicitação, por exemplo, da instituição competente para administrar os registros de candidatura, isto é, a Justiça Eleitoral, foi uma modificação feita para tornar o conteúdo do respectivo parágrafo mais claro e detalhado. A Justiça Eleitoral mostrou-se bastante interessada em acompanhar todo o processo de discussão e elaboração do texto

que viria a ser aprovado como a Lei da Minirreforma Política. É válido ressaltar também que o § 2º do art. 24 da Lei 9.504, de 1997, foi vetado pela Presidência da República, por se tratar de doação de pessoa jurídica, já previamente vedada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF):

A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão 'aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão', conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015 (DOU de 29/09/15, p. 30, col. 02, edição extra).

Outra modificação foi no art. 36-B para explicitar que, nas convenções partidárias, é permitida a propaganda eleitoral, conteúdo que não estava contemplado pela letra da lei vigente. As alterações propostas seguem:

Diretrizes partidárias

Se alguma convenção partidária de nível inferior desrespeitar as diretrizes estabelecidas, a direção nacional do partido poderá tornar nula a deliberação e sem efeito os atos que dela resultarem (§ 2º do art. 7º).

Pedido de registro de candidatura

Havendo irregularidades no pedido de registro, o partido ou a coligação e o candidato serão, previamente, intimados para se manifestarem em até 72 horas (§ 3º do art. 11).

As causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade devem ser conferidas quando o pedido de registro de candidatura for formalizado (§ 10 do art. 11).

Até a data prevista no *caput* do art. 16 (vinte dias antes do pleito), todos os pedidos de registro de candidatura, incluindo os impugnados, devem estar julgados em todas as instâncias da Justiça Eleitoral e publicadas as decisões referentes a eles (§1º do art. 16).

O candidato à eleição proporcional que, no dia do pleito, possuir pedido

de registro *sob judice*, deferido ou não, terá seus votos atribuídos ao partido ou à coligação a que pertencer, ainda que a decisão judicial indefira o pedido depois da eleição (§ 1º do art. 16-A).

Doações de campanha

O doador que ultrapassar os limites de doação fixados pelo art. 23 estará sujeito ao pagamento de multa de cinco a dez vezes o valor em excesso (§ 3º do art. 23).

Abertura de conta bancária

É obrigação dos bancos acatar, no prazo de três dias, o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção, sendo vedadas a restrição de depósito mínimo e a cobrança de taxas ou de demais despesas de manutenção (inciso I do § 1º do art. 22).

Concessionário ou permissionário de serviço público

O concessionário ou o permissionário de serviços públicos que receberem alguma doação somente estarão sujeitos a sanção se a quantia recebida não for transferida para o Fundo Partidário até o prazo para declaração de contas (§ 2º do art. 24).

Prestação de contas partidárias

A cessão de bens móveis limitada a quatro mil reais – por pessoa cedente – e as doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, Partidos ou Comitês Financeiros são dispensadas da comprovação de prestação de contas, sendo que essas últimas deverão ser registradas na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa (alíneas “a” e “b” do § 6º do art. 28).

Caso a Justiça Eleitoral verifique irregularidades na prestação de contas, do candidato ou do comitê financeiro, serão requisitadas as informações adicionais e/ou as devidas correções para os erros encontrados (§ 4º do art. 30).

Propaganda eleitoral

Na convenção partidária, a propaganda está autorizada (art. 36-B). Em áreas ou patrimônios públicos, não é permitida a fixação de qualquer elemento que divulgue a propaganda de qualquer partido (§ 5º do art. 37).

3.1.1.2 Inclusões na Lei 9.504, de 1997

O PL 5.735, de 2013, propôs que também fosse incluído na Lei das Eleições um dispositivo que elucidasse de modo mais específico os critérios para formulação de diretrizes partidárias. Recebeu atenção especial também a questão da possibilidade de substituição de candidato até o dia anterior ao pleito por motivo de falecimento ou doença grave. É interessante destacar que, quando o projeto de lei foi votado na Câmara, em 2015, já havia ocorrido o acidente aéreo que resultou na morte de um dos presidenciáveis, o candidato Eduardo Campos, cerca de dois meses antes das eleições de 2014. As referidas inclusões e as demais estão listadas a seguir:

Diretrizes partidárias

As diretrizes partidárias, formuladas de acordo com o contexto de cada eleição, especialmente no tocante à formação de coligações e à escolha de candidatos, devem ser, obrigatoriamente, obedecidas por todas as instâncias partidárias, tendo, antes, porém, sido aprovadas pela direção nacional do partido e levadas à ciência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até trinta dias antes do início das convenções (§ 1º-A do art. 7º).

Substituição de candidatos a cargos majoritários

Candidatos que concorram a cargos majoritários como titulares não poderão ser substituídos nos vinte dias que antecederem a eleição de primeiro turno e nos dez dias que antecederem eleição de segundo turno. Se, porém, for comprovada a necessidade de substituição por motivo de falecimento ou doença grave, o(a) candidato(a) poderá ser substituído até a véspera da eleição (§ 4º do art. 13).

Prestação de contas partidárias

Quando da prestação de contas, ficam dispensadas as seguintes despesas pessoais do candidato: (i) deslocamento em veículo próprio e o pagamento de motorista particular; (ii) alimentação e hospedagem; (iii) a utilização de até três linhas telefônicas em seu nome, como pessoa física (§ 5º do art. 28).

Se as contas de campanha forem desaprovadas, o candidato estará sujeito ao pagamento de multa de até 10% sobre a quantia irregular que foi verificada e terá o prazo de quinze dias do trânsito em julgado da decisão para fazê-lo (§ 8º do art. 30).

Propaganda eleitoral antecipada

Não são consideradas como propaganda eleitoral antecipada: (i) a manifestação político-eleitoral individual veiculada pela *internet*; (ii) declarações públicas da pretensão a assumir a candidatura, desde que não haja, explicitamente, pedido de voto ou outras atividades típicas da campanha eleitoral (incisos V e VI do art. 36-A).

No dia da eleição, a realização de carreatas, a utilização de alto-falantes ou amplificadores de som e a boca de urna implicarão em multa de 5 a 15.000 reais de acordo com a infração cometida (§ 5º do art. 39-A). As inserções serão exibidas no intervalo da programação ordinária das emissoras, não podendo haver repetição no mesmo intervalo (inciso V do art. 51).

3.1.2 Art. 3º do PL 5.735, de 2013

3.1.2.1 Modificações da Lei 9.096, de 1995

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, preleciona que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos desde que observadas as condições estabelecidas na CF 88 e na respectiva lei em tela. Ademais, essa norma concede autonomia aos partidos para definirem sua estrutura interna, sua organização, seu funcionamento e seu critério para seleção de candidatos. Uma diversidade de outros dispositivos presentes nessa lei regulamenta os demais aspectos pertinentes a essas entidades políticas.

As modificações que o PL 5.735, de 2013, propôs que fossem feitas na Lei dos Partidos, de modo geral, tinham como objetivo propor uma redação menos dúbia e incompleta com relação à letra da lei já vigente, clarificando, assim, o sentido do texto. Exemplo disso foi a inserção do termo “Justiça Eleitoral” no dispositivo que trata dos procedimentos a serem adotados quando da avaliação das contas dos partidos, evidenciando o interesse em se explicitar o órgão que, efetivamente, deve se encarregar dessa tarefa. Além disso, houve preocupação também com relação à aplicação dos recursos do Fundo Partidário, cuja qualidade de impenhorabilidade foi especificada pelo texto do projeto de lei. As modificações, de modo mais acurado, são:

Doações de campanha

Se o partido não transferir ao Fundo Partidário, em até quinze dias, as doações recebidas, a sua participação nesse mesmo Fundo poderá ser suspensa por até um ano (inciso II do art. 36).

Prestação de contas partidárias

A avaliação das contas partidárias deverá ser feita pela Justiça Eleitoral, sendo identificadas a origem e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, por meio do exame formal da documentação contábil e fiscal dos partidos políticos, sendo que é proibida a análise das atividades político-partidárias (§ 1º do art. 34).

A não prestação de contas resulta na suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e no cumprimento de penas da lei por parte do partido posteriormente ao trânsito em julgado da decisão que rejeitar as contas (*caput* e § 2º do art. 37).

Se desaprovadas as contas partidárias, virá descontada, nas novas cotas do Fundo Partidário, a quantia irregular e os responsáveis estarão sujeitos ao pagamento de multa de 10% dessa importância, devendo a sanção ser aplicada em até doze meses (§ 3º do art. 37).

Se as instâncias estaduais e municipais receberem repasses, as mesmas serão responsáveis pela utilização e pela prestação de contas dos recursos do Fundo Partidário (§ 6º do art. 44).

Fundo Partidário

Os recursos provenientes do Fundo Partidário são impenhoráveis (*caput* do art. 44). Além disso, deverão ser aplicados também no pagamento de multas e de débitos impostos ao partido por decisão judicial, incluindo-se os supervenientes de processos de prestação de contas (inciso VI do art. 44).

Propaganda eleitoral

A respeito da propaganda partidária na televisão, estabelece que as transmissões sejam em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções de trinta segundos ou um minuto, nos intervalos da programação ordinária das emissoras, havendo a proibição de exibir propaganda repetida no mesmo intervalo (§ 1º do art. 46).

3.1.2.2 Inclusões na Lei 9.096, de 1995

O PL 5.735, de 2013, propôs que se incluísse, na Lei dos Partidos Políticos, uma explicação mais abrangente a respeito financiamento de pessoas físicas, que, segundo a proposição, ficam autorizadas a contribuir financeiramente com os partidos políticos, a despeito da condição de filiação e de serviço público em que se encontrarem. Ademais, achou-se, por bem, explicitar: (i) que técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) ou dos Estados poderão ser convocados para prestar auxílio nas análises das contas dos partidos; (ii) quais os procedimentos que devem ser tomados em caso de rejeição das contas partidárias. As inclusões, de modo mais específico, foram:

Doações de campanha

As doações de pessoas físicas a partidos políticos são permitidas, independentemente de os doadores estarem filiados ou não ao partido e de estarem em exercício de cargo ou função pública (parágrafo único do art. 31).

Prestação de contas partidárias

Quando da realização do exame das contas partidárias, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do TCU ou dos Estados para auxiliarem nas análises pelo tempo que for necessário (§ 3º do art. 34).

Se as contas de órgão estadual ou municipal forem rejeitas, trinta dias após a comunicação da rejeição pelo TRE, quem cumprirá a sanção de suspensão do repasse de novas cotas do Fundo Partidário ou de desconto da quantia irregular será o órgão nacional do partido (§ 8º do art. 37).

3.1.3 Art. 2º do PL 5.735, de 2013

3.1.3.1 Modificações da Lei 4.737, de 1965

Mais comumente conhecida como Código Eleitoral Brasileiro, a Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, trata de uma variedade de aspectos relativos ao contexto eleitoral nos limites da federação. Entre eles, pode-se mencionar os procedimentos que deverão ser adotados em casos de inelegibilidade, de votação em trânsito ou no exterior, de necessidade de realização de novas eleições, bem como fixa o cálculo de eleitos no pleito proporcional e o prazo para escolha de candidatos, além de uma série de outros temas concernentes ao assunto.

O que o PL 5.735, de 2013, propôs para modificar, no Código Eleitoral, foram alterações que aprimorassem a redação de algum dispositivo – tornando-o mais completo e claro –, bem como a retirada do texto que estabelecia que os candidatos considerados inelegíveis – ou, como popularmente chamados, os “ficha suja” –, depois da realização do pleito, não teriam seu votos anulados e transferidos para o partido a que estivessem filiados. As modificações propostas foram:

Inelegibilidade e cancelamento de registro

Nas eleições majoritárias, os votos atribuídos a candidatos inelegíveis ou não registrados serão anulados para todos os efeitos (§ 3º do art. 175).

No texto do PL 5.735, de 2013, registrou-se a revogação do § 4º do art. 175, que estabelecia que os votos dados a candidatos inelegíveis ou sem registro não seriam anulados se a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro fosse proferida posteriormente à eleição, transferindo-se então a votação obtida para o partido em que se registrou.

Havendo anulação dos votos do candidato mais votado em eleição majoritária, por decisão da Justiça Eleitoral, ficarão prejudicadas as votações dos demais candidatos e o respectivo Tribunal convocará novas eleições no prazo de 45 a 60 dias (*caput* do art. 224).

3.1.3.2 Inclusão na Lei 4.737, de 1965

O PL 5.735, de 2013, sugeriu o acréscimo de um dispositivo que explicasse a modalidade da inelegibilidade de que trata o *caput* do art. 224 do Código Eleitoral, isto é, a inelegibilidade superveniente: a que for constatada depois do período de registro e antes da data da eleição. Tal inclusão foi explicitada a seguir:

Inelegibilidade superveniente

A inelegibilidade verificada entre a data do registro de candidatura e a da eleição é considerada superveniente (parágrafo único do art. 262).

3.2 Lei 13.165, de 2015 [Lei da Minirreforma Política]

3.2.1 Art. 2º da Lei 13.165, de 2015.

3.2.1.1 Modificações na Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições)

As modificações, em sua maioria, efetuadas pela Lei da Minirreforma Política, na Lei das Eleições, foram diferentes das que foram propostas pelo PL 5.735, de 2013. Em alguns artigos, no entanto, a redação final da Lei 13.165, de 2015, alterou apenas algumas expressões ou complementou o conteúdo do dispositivo de acordo com o texto anteriormente proposto pelo projeto de lei.

Foi modificado também o prazo para escolha de candidatos e deliberação sobre coligações: vinte de julho a cinco de agosto – anteriormente definido, pela lei, entre doze e trinta de junho do ano em que se realizarem as eleições. É importante destacar também as principais mudanças feitas na letra da Lei das Eleições: (i) o veto presidencial ao § 2º do art. 24, que autorizava o financiamento privado de campanha, com base na base na decisão do STF de que essa modalidade de doação é inconstitucional; (ii) a revogação do art. 81, que também trata das doações de pessoas jurídicas. As modificações foram:

Prazo para escolha de candidatos

Prazo para escolha de candidatos e deliberação sobre coligações: vinte de julho a cinco de agosto (*caput* do art. 8º).

O registro de candidatos pelos partidos ou coligações na Justiça Eleitoral deverá ser efetuado até as dezenove horas do dia quinze de agosto do ano em que se realizarem as eleições (*caput* do art. 11).

Os candidatos deverão adquirir um CNPJ (*caput* do art. 22-A).

Domicílio eleitoral e filiação partidária

Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral de, no mínimo, um ano e filiação partidária de, pelo menos, seis meses antes da data do pleito (*caput* do art. 9º).

Idade mínima como condição de elegibilidade

A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade³ é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro (§ 2º do art. 11).

Pedido de registro de candidatura

No § 1º do art. 16, a expressão “em todas as instâncias da Justiça Eleitoral” foi substituída por “pelas instâncias ordinárias”.

Gastos de campanha

Os limites de gastos de campanha são os definidos pelo TSE conforme legislação vigente (*caput* do art. 18). A contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido contratantes (*caput* do art. 100).

Administração financeira de campanha

A administração financeira da campanha deverá ser feita por cada candidato – ou por pessoa que tenha sido designada para tal – a partir dos recursos repassados pelo partido, incluindo os do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, conforme a Lei (*caput* do art. 20).

Abertura de conta bancária

No inciso I do § 1º do art. 22 da redação final da lei em tela, o termo “qualquer comitê financeiro” foi suprimido.

Doações de campanha

As doações não podem ultrapassar 10% dos rendimentos brutos obtidos pelo doador no ano anterior à eleição (§ 1º do art. 23).

Financiamento empresarial de campanha

Foi vetado o § 2º do art. 24, que estabelecia que pessoas jurídicas vinculadas à administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações na circunscrição da instituição com a qual mantêm o contrato.

³ De acordo com a Resolução TSE nº 23.405, art.13, a idade mínima estabelecida como condição de elegibilidade é de 35 anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador e 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital.

Foi revogado o art. 81, que permitia que pessoas jurídicas efetuassem doações para campanhas eleitorais.

Prestação de contas

As prestações de contas dos candidatos ao pleito proporcional serão feitas pelos mesmos, assim como as prestações de contas dos candidatos ao pleito majoritário, as quais deverão ser acompanhadas dos extratos e da relação dos cheques recebidos (§§ 1º e 2º do art. 28).

No § 4º do art. 30, a expressão “requisitará diretamente” foi substituída por “poderá requisitar” e o termo “ou do comitê financeiro” foi suprimido.

Para os candidatos que apresentarem movimentação financeira não superior a vinte mil reais, a Justiça Eleitoral utilizará um sistema mais simplificado de prestação de contas (§ 9º do art. 28). Ademais, o TSE poderá exigir informações adicionais ao candidato cujas contas prestadas apresentarem algum indício de irregularidade – cabe recurso da decisão a esse mesmo Tribunal no prazo de três dias, a partir da publicação no Diário Oficial da União (§§ 4º e 5º do art. 30).

Se houver segundo turno, a prestação de contas dos dois turnos deverá ser encaminhada até o 20º dia posterior à sua realização (inciso IV do art. 29).

Propaganda eleitoral

A propaganda eleitoral é permitida somente a partir do dia quinze de agosto do ano da eleição (*caput* do art. 36). O nome dos candidatos a vice ou a suplentes de senador deverá aparecer de modo claro e legível na propaganda dos candidatos a cargo majoritário (§ 4º do art. 36).

No *caput* do art. 36-A foram incluídos os atos que não são considerados propaganda antecipada - desde que não haja pedido explícito de voto: menção à pretensa candidatura e exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos - atos estes que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive da *internet*.

É permitida a realização de debates entre os pré-candidatos, bem como a distribuição de material informativo e a divulgação dos nomes dos candidatos que participarão do pleito – tais atos poderão contar com a cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via *internet* (inciso III do art. 36-A).

No inciso V do art. 36-A, a expressão “manifestação político-eleitoral

individual” foi substituída por “divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais”. O inciso VI do mesmo artigo restringiu-se a tratar da realização de reuniões – com os recursos do partido – por iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido a fim de divulgar propostas partidárias.

A partir de trinta de junho do ano da eleição, as emissoras não poderão mais transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena de multa e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário (§ 1º do art. 45).

As emissoras de rádio e de televisão e os canais por assinatura reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário para propaganda eleitoral gratuita (*caput* do art. 47).

Os horários reservados à propaganda eleitoral serão distribuídos assim: (i) 90% do tempo proporcionalmente distribuído entre o número de representantes da CD – nas eleições majoritárias, no caso de coligação, será considerado o resultado da soma dos 6 maiores partidos que a compoñham, e, nas eleições proporcionais, a soma dos representantes de todos os partidos da coligação; (ii) 10% do tempo distribuído igualmente (§ 2º do art. 47).

As emissoras reservarão também setenta minutos para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de trinta e sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação (*caput* do art. 51).

Os apoiadores de candidatos poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais (*caput* do art. 54).

É permitida a propaganda eleitoral na *internet* a partir de quinze de agosto do ano da eleição (*caput* do art. 57-A).

No inciso IV do § 3º do art. 58, a expressão “em propaganda eleitoral na *internet*” foi reescrita, com maior teor especificidade: “a qualquer tempo, quando se tratar de conteúdo que esteja sendo divulgado na *internet*, ou em 72 (setenta e duas) horas, após a sua retirada.”

Debates sobre as eleições

É facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, onde é obrigatória a presença de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados e facultada a dos demais (*caput* do art. 46).

Condutas vedadas em campanhas eleitorais

No inciso VII do art. 73, a palavra “liquidados” e a expressão “ou do último ano imediatamente anterior à eleição” foram suprimidos.

Incentivo à participação feminina na política

Entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, o TSE terá até cinco minutos diários – contínuos ou não – para realizar propaganda institucional, em rádio e televisão, a fim de incentivar a participação feminina na política e de esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro (*caput* do art. 93).

3.2.1.2 Inclusões na Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições)

Entre as inclusões que a Lei da Mirirreforma Política efetuou na Lei 9.504, de 1997, é central destacar que a Presidência da República havia vetado o art. 59-A, que trata da impressão do voto no momento da votação eletrônica, em consideração ao levantamento do TSE a respeito do quanto o voto impresso acarretaria prejuízos financeiros à instituição:

O Tribunal Superior Eleitoral - TSE manifestou-se contrariamente à sanção dos dispositivos, apontando para os altos custos para sua implementação. A medida geraria um impacto aproximado de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais) entre o investimento necessário para a aquisição de equipamentos e as despesas de custeio das eleições. Além disso, esse aumento significativo de despesas não veio acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem da comprovação de adequação orçamentária, em descumprimento do que dispõem os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (DOU de 29/09/15, p. 30, col. 02, edição extra).

O Congresso Nacional, contudo, em Sessão Conjunta, no dia 18 de novembro de 2015, derrubou esse veto parcial e o dispositivo foi promulgado. De modo mais detalhado, foram incluídos os seguintes dispositivos:

Prazo para escolha de candidatos

O registro de candidatos pelos partidos ou coligações deverá respeitar o limite de até 150% do número de lugares a preencher, com exceção das UF em que não houver mais de doze vagas para a CD e dos Municípios de até cem mil eleitores, pois, nestes casos, o limite de registro de candidatos fica em até 200% (incisos I e II do art. 10).

Gastos de campanha

Os gastos de campanha incluem tanto as despesas dos candidatos quanto as despesas dos partidos que puderem ser individualizadas (*caput* do art. 18-A).

Haverá aplicação de multa correspondente a 100% do valor que ultrapassar o limite de gastos fixado para cada campanha (*caput* do art. 18-B).

Administração financeira de campanha

Ao fim do ano eleitoral, a conta bancária deverá ser encerrada, transferindo-se a totalidade do saldo remanescente para a conta da direção do partido e comunicando-se à Justiça Eleitoral sobre o fato (inciso III do § 1º do art. 22).

Prestações de contas partidárias

A Lei da Minirreforma Política incluiu o § 8º do art. 28, estabelecendo que as despesas com passagens aéreas efetuadas ao longo da campanha eleitoral deverão ser comprovadas por meio de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, informando-se os beneficiários, as datas e os itinerários e sendo proibida a exigência de qualquer outro documento para esse fim.

Propaganda eleitoral

As prévias partidárias não poderão ser transmitidas ao vivo por emissoras de rádio e de televisão (§ 1º do art. 36-A). Qualquer veículo, motorizado ou não, ou tracionado por animais, de onde se faça ouvir jingles ou mensagens de candidatos é considerado carro de som (§ 9º-A do art. 39).

Votação eletrônica

No processo de votação eletrônica, o registro de cada voto será impresso pela urna e, de maneira automática e sem contato manual do eleitor, depositado em local lacrado previamente (*caput* do art. 59-A).

Somente após o eleitor confirmar a correspondência entre o seu voto e o registro exibido na tela e impresso pela urna eletrônica, o processo de votação será concluído (parágrafo único do art. 59-A).

Sanções aplicadas a candidatos

No caso de se aplicarem sanções a determinado candidato devido ao descumprimento desta lei, as penalidades não serão estendidas ao respectivo partido, ainda que este tenha se beneficiado do feito do candidato, exceto se comprovado o envolvimento da legenda no ato irregular (§ 11 do art. 96).

3.2.2 Art. 3º da Lei 13.165, de 2015

3.2.2.1 Modificações na Lei 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos)

As modificações que a Lei da Minirreforma efetuou na Lei dos Partidos buscaram, em termos gerais, completar e clarificar o texto da lei em vigor. É interessante destacar que foi revogado o § 3º do art. 32 da lei 9.096, de 1995, e, portanto, não mais subsiste previsão legal para o envio dos balancetes mensais à Justiça Eleitoral. Segundo Roberto Pontes, Consultor Legislativo da Câmara, na visão dos parlamentares, essa revogação significou a configuração de um processo menos burocrático e mais eficiente, desafogando, não somente os candidatos, mas a própria Justiça Eleitoral (JE), de tantos documentos a serem enviados e julgados justamente em um período tão intenso como este, o das eleições.

A JE, entretanto, não teve participação nesse assunto. Na verdade, a sua luta sempre foi para manter ou ampliar os mecanismos de controle, e não o contrário. Essa revogação, portanto, facilitou o trabalho dos partidos e foi articulado apenas entre os parlamentares, sem consulta à JE. O que foi alterado consta a seguir:

Partido político de caráter nacional

A lei passou a considerar partido político de caráter nacional aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido

político, correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a CD, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles (§ 1º do art. 7º).

Administração financeira do partido

O texto original do PL 5.735, de 2013, revogou o § 3º do art. 32 e, da mesma forma, a redação final da Lei 13.165, de 2015, também o fez. Esse parágrafo estabelecia que os partidos deveriam enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito.

Prestação de contas partidárias

O § 1º do art. 34 foi reescrito de modo a estabelecer que a fiscalização, feita pela Justiça Eleitoral, da prestação de contas partidárias e dos gastos da campanha deverá identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, examinando-se, formalmente, os documentos fiscais apresentados pelos partidos e candidatos.

O *caput* do art. 37 adquiriu novo texto, determinando que a desaprovação das contas partidárias resulta apenas na sanção de devolução da quantia irregular, com o acréscimo de até 20% de multa. No § 2º do mesmo artigo, a nova redação da parte final do parágrafo, esclareceu que a eventual desaprovação das contas partidárias não suspenderá o registro ou a anotação dos órgãos de direção partidária nem tornará devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários. Embora o texto final do § 3º do art. 37 não tenha sido exatamente igual ao que foi proposto pelo PL 5.735, de 2013, o conteúdo central do dispositivo não sofreu alterações.

Recursos do Fundo Partidário

No inciso I do art. 44, as expressões “no desempenho das atividades político-partidárias” e “neste último caso o limite de 50% (cinquenta por cento)” foram suprimidas. O inciso VI do mesmo artigo foi reescrito, substituindo-se “multas e débitos” por “mensalidades, anuidades e congêneres”, que deverão ser pagas a organismos partidários internacionais voltados ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, sendo necessário que o partido possua filiação

regular a tais organismos.

No inciso V do art. 44, ficou definido que, dos recursos do Fundo Partidário, no mínimo, 5% serão destinados à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres - criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Incentivo à participação feminina na política

A nova redação estabeleceu que às mulheres será reservado o mínimo de 10% do programa e das inserções no período de propaganda partidária (inciso IV do art. 45).

3.2.2.2 Inclusões na Lei 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos)

A redação final da Lei da Minirreforma Política incluiu, na Lei 9.096, de 1995, apenas dois dispositivos que tratam do mesmo tema, a prestação de contas partidárias. O § 5º do art. 32, em particular, merece uma atenção especial dada a razão de sua inserção na letra da Lei dos Partidos: doravante, ainda que desaprovadas as contas prestadas por determinado partido, a sanção a ser aplicada não o impedirá de participar das eleições. Segundo Roberto Pontes, esse dispositivo busca estabelecer uma coerência entre a proibição do financiamento privado e sobrevivência dos partidos somente com os recursos do Fundo Partidário. Até 2014, somente 5% do fundo era utilizado nas campanhas. Agora, com a vedação das doações privadas, certamente, esse percentual aumentará.

A punição para os partidos que têm suas contas desaprovadas é a redução da quota do fundo a ele destinada. Com a maior dependência dos partidos aos repasses públicos, essa redução significaria a impossibilidade de concorrer nas próximas eleições, por isso a legislação foi alterada de modo a não permitir que a penalização aplicada ao partido o impeça de participar do pleito. Ademais, essa alteração significa também que irregularidades cometidas em uma determinada instância partidária (um diretório estadual, por exemplo) não prejudicarão o partido, em nível federal, nas eleições seguintes, sendo responsabilizada somente a instância infratora. As inclusões foram as seguintes:

Prestação de contas

Se desaprovadas as contas prestadas por determinado partido, a sanção a ser aplicada não o impedirá de participar do pleito eleitoral (§ 5º do art. 32).

Não havendo a prestação de contas, serão suspensas as novas cotas do Fundo Partidário até que a irregularidade seja sanada e os responsáveis se sujeitarão às penas da lei (*caput* do art. 37-A).

3.2.3 Art. 4º da Lei 13.165, de 2015

3.2.3.1. Modificações na Lei 4.737, de 1965 (Código Eleitoral)

Na Lei da Minirreforma Política, não foi incorporada nenhuma das propostas de alteração da Lei 4.737, de 1965, feitas pelo PL 5.735, de 2013, porém, constam outras modificações no texto do Código Eleitoral, como, por exemplo, novo prazo para: (i) registro de candidato, isto é, até as dezenove horas do dia quinze de agosto do ano da eleição – anteriormente, pela lei, era até as dezoito horas do nonagésimo dia antes do pleito; (ii) realização das convenções partidárias, ou seja, até cinco de agosto do ano eleitoral – antes, pela legislação vigente, era até dez dias antes do término do prazo do pedido de registro.

Outra mudança foi a redução do tempo de campanha eleitoral, de noventa para 45 dias, começando em dezesseis de agosto. Esse foi um ponto muito debatido pelos parlamentares, a necessidade de redução do período de campanha como forma de minimizar os gastos – considerados exorbitantes – realizados nessas campanhas. O cálculo para definição dos eleitos também foi melhor explicitado, mostrando-se que é preciso alcançar, no mínimo, 10% do quociente eleitoral para vencer a eleição. Ficou mais clara também a redação do dispositivo que trata do voto em trânsito, o qual, não mencionava que este deve ser efetuado em urnas de capitais e de municípios com mais de cem mil eleitores. Em maiores detalhes, estas são as modificações:

Prazo para escolha de candidatos

O prazo para requerer o registro de candidato a cargo eletivo encerra-se às dezenove horas, impreterivelmente, do dia quinze de agosto do ano em que ocorrer a eleição e as convenções partidárias para a escolha dos candidatos deverão ser realizadas até cinco de agosto do ano eleitoral (*caput* e § 2º do art. 93).

Cálculo dos eleitos no pleito proporcional

Dos candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, estarão eleitos tantos quantos o respectivo quociente indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido (*caput* do art. 108).

Voto em trânsito

Os eleitores em trânsito no território nacional poderão votar para Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital em urnas localizadas em capitais e em municípios com mais de cem mil eleitores (*caput* do art. 233-A).

Início da campanha eleitoral

A propaganda eleitoral de candidato a cargo eletivo somente é permitida após o dia quinze de agosto do ano da eleição (*caput* do art. 240).

3.2.3.2. Inclusões na Lei 4.737, de 1965 (Código Eleitoral)

Das inclusões feitas pela redação final da Lei da Minirreforma Política, na Lei 4.737, de 1965, cabe destacar o acréscimo de um dispositivo, de iniciativa do TSE, que dá uma atenção especial aos eleitores que moram no exterior e que, até a promulgação da Lei 13.165, de 2015, eram impossibilitados de requer novo passaporte para identificação e retorno ao território brasileiro. A principal razão para esse Tribunal propor tal inclusão no Código Eleitoral fundamenta-se na fiel observância do direito de ir e vir – a liberdade de locomoção –, presente no inciso XV, do art. 5º, da CF 1988, que define que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou sair com seus bens”.

Outra inserção foi a exigência de quórum completo nos TREs para julgar processos que resultem na cassação de registro – como já funcionava no TSE –, pois esse tipo de decisão também é considerado muito importante para ser tomada apenas com quórum mínimo – como era até então. Além disso, foi ampliada a possibilidade de votar em trânsito para mais cargos eletivos – até as eleições 2014, o voto em trânsito era válido apenas para o cargo de presidente da República. E, como havia sugerido o Dep. Subtenente Gonzaga (PDT/MG) – conforme dados de Ana Lúcia Henrique, da CEDI/CD – em emenda apresentada na Comissão Especial da CD, aqueles servidores

que estiverem escalados para trabalhar na segurança das eleições, a partir da Minirreforma Política, adquiriram a garantia de que poderão votar em trânsito no dia do pleito. Sobre esse assunto, o Ministro Henrique Neves, do TSE, afirmou:

Houve uma proposta muito interessante do Congresso Nacional, muito bem pensada, que visa garantir algo que sempre foi uma preocupação da Justiça Eleitoral, que [é o direito de voto] das pessoas que estão trabalhando obrigatoriamente no dia das eleições. Principalmente os guardas, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros, que têm como obrigação trabalhar para garantir a segurança e a tranquilidade que são necessárias no dia do pleito (Série Reforma Eleitoral 2015: conheça os principais pontos alterados no Código Eleitoral)⁴.

Ademais, com a promulgação da Lei 13.165, de 2015, o recurso contra decisão de cassação de registro passa a ter efeito suspensivo, possibilitando, assim, que esse tipo de processo seja avaliado de modo menos moroso, como se verificava até então. Essas inclusões estão listadas a seguir de modo mais aprofundado:

Novo passaporte

O eleitor que se encontre no exterior e que requeira novo passaporte para identificação e retorno ao Brasil não estará sujeito à penalidade imposta pela lei aos eleitores que não votaram, não apresentaram justificativa posteriormente ou não pagaram a multa devida, a saber: a proibição de emitir outro passaporte (§ 4º do art. 7º).

Cassação de registro

As deliberações dos Tribunais Regionais a respeito de ações que impliquem cassação de registro, anulação geral de eleições ou perda de diplomas somente poderão ocorrer com quórum completo para julgar esses tipos de processos (§ 4º do art. 28).

Realização de novas eleições

A decisão da Justiça Eleitoral que implique no indeferimento do registro, na cassação do diploma ou na perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições:

⁴ Matéria publicada, em 07/10/2015, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

(i) indiretas, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; (ii) diretas, nos demais casos (§§ 3º e 4º do art. 224).

Voto em trânsito

Os eleitores que se encontrarem em uma Unidade da Federação (UF) diferente daquela onde está registrado seu domicílio eleitoral somente poderão votar para Presidente da República. Por sua vez, os eleitores que se encontrarem em trânsito na mesma UF de seu domicílio eleitoral poderão votar para Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital. Para votar em trânsito basta que o eleitor se habilite junto à Justiça Eleitoral até 45 dias antes do pleito, indicando o local pretendido para a votação – procedimento que também deve ser efetuado pelas chefias ou comandos das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública ou das guardas municipais cujos subordinados estiverem na condição de votar em trânsito (incisos I, II e III do § 1º; § 3º do art. 233-A).

Recurso contra decisão judicial

Doravante, tem efeito suspensivo o recurso ordinário contra decisão de juiz eleitoral ou TRE que implique em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo (§ 2º do art. 257).

3.2.4 Art. 5º da Lei 13.165, de 2015

3.2.4.1 Nova norma estabelecida pela Lei 13.165, de 2015

Como já mencionado anteriormente, os parlamentares lançaram mão de estratégias que pudessem reduzir o montante de gastos realizados nas campanhas eleitorais. Nesse sentido, a Minirreforma estabeleceu os limites que poderão ser atingidos no primeiro e no segundo turno das eleições:

Gastos de campanha

O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será de, para o primeiro turno: (i) 70% do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; (ii) 50% do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; e, para o segundo turno,

onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto para o primeiro turno (incisos I e II do art. 5º).

3.2.5 Art. 6º da Lei 13.165, de 2015

3.2.5.1 Nova regulamentação estabelecida pela Lei 13.165, de 2015

Limite para gastos de campanha

O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta lei (*caput* do art. 6º).

3.2.6 Art. 7º da Lei 13.165, de 2015

3.2.6.1 Nova regra estabelecida pela Lei 13.165, de 2015

Definição dos limites de gastos de campanha

Na definição dos limites de gastos mencionados no art. 6º da Lei 13.165, de 2015, serão consideradas as despesas efetuadas pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles (*caput* do art. 7º).

3.2.7 Art. 9º da Lei 13.165, de 2015

3.2.7.1 Nova determinação da Lei 13.165, de 2015

Além da preocupação em se enxugar os gastos das campanhas, houve também um significativo interesse, especialmente por parte das mulheres que ocupam cargos eletivos no Congresso Nacional, em se ampliar a participação feminina nas deliberações políticas. Tanto as deputadas quanto as senadoras se empenharam para que a presença das mulheres no Parlamento pudesse crescer a partir da promulgação da Lei da Minirreforma Política e, para tanto, se posicionaram de modo firme, nas discussões,

para que suas demandas pudessem ser apoiadas por seus pares e aprovadas na forma de dispositivos como:

Incentivo à participação feminina na política

Nas três eleições que se seguirem à publicação desta lei, os partidos reservarão no mínimo 5% e no máximo 15% do Fundo Partidário para aplicação nas campanhas de suas candidatas (*caput* do art. 9º).

3.2.8. Arts. 10 e 11 da Lei 13.165, de 2015

3.2.8.1. Novo regramento determinado pela Lei 13.165, de 2015

Incentivo à participação feminina na política

Nas duas eleições que se seguirem à publicação desta lei, o tempo mínimo para participação feminina na propaganda partidária será de 20% do programa e das inserções; nas duas eleições que se seguirem à última das anteriormente mencionadas, o tempo mínimo será de 15% (*caput* dos arts. 10 e 11).

Tendo sido apresentados o trâmite legislativo do projeto de lei que resultou na Lei da Minirreforma Política e as alterações propostas tanto pela proposição original quanto pela lei final, está aberto o caminho para uma compreensão mais holística e aprofundada do papel dos líderes partidários nas votações dessa matéria. As pesquisas e as análises sobre esse aspecto se encontram no capítulo a seguir.

CAPÍTULO IV

O papel dos líderes partidários nas votações da reforma política infraconstitucional [Minirreforma Política] na Câmara dos Deputados em 2015

De modo geral, os principais eixos da reforma política foram: sistema eleitoral e financiamento de campanha. Sobre o primeiro, o presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), e o presidente da Comissão Especial – que foi designado como relator da matéria em plenário –, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), eram favoráveis ao sistema majoritário, o chamado “distritão”. Por outro lado, o relator da Comissão Especial, Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), era favorável ao sistema distrital misto e não concordou com o pedido da Presidência da Casa de defender o distritão no relatório da comissão, uma das principais razões pelas quais o Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ) avocou a matéria a plenário, sem que houvesse qualquer votação na comissão, e escolheu novo relator, fato anteriormente comentado.

A respeito do segundo eixo, financiamento de campanha, verificou-se a formação de dois núcleos: (i) o que possuía como principal articulador o PT, que defendia o financiamento público; (ii) e o que se manifestava, principalmente por meio do PMDB (Dep. Eduardo Cunha) e do DEM (Dep. Rodrigo Maia), favorável ao financiamento privado – por parte deste núcleo, houve uma forte tentativa de constitucionalizar a doação de pessoa jurídica uma vez que se havia o conhecimento de que o STF não aprovava o financiamento empresarial por considerá-lo inconstitucional. Mesmo na parte infraconstitucional da reforma política, a Minirreforma, procurou-se incluir dispositivos que permitiam a doação de empresas a partidos, porém, como já mencionado no capítulo anterior, o Executivo vetou essas inclusões e o Congresso Nacional não derrubou o veto.

O que se desenrolou na Comissão Especial e no Plenário da CD será explicitado logo abaixo, possibilitando a posterior análise do papel dos líderes partidários nas votações da Minirreforma Política, na CD, em 2015, e a contraposição entre essa análise e os argumentos colocados pela literatura acadêmica.

4.1 A Comissão Especial

A Comissão Especial da reforma política infraconstitucional, a Minirreforma Política, funcionou de 31 de março a 6 de maio de 2015. Foram realizadas três reuniões e cinco audiências públicas. O presidente dessa Comissão Especial foi o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) e o relator, o Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), que, assim como já explicado anteriormente, por conta de desentendimentos com o presidente da CD, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), não pôde nem sequer ter o seu parecer votado na comissão. A matéria foi enviada direto para o Plenário, onde foi designado um novo relator, o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ).

Foram coletadas todas as falas de líderes partidários feitas na Comissão Especial em cada uma das três reuniões e cinco audiências públicas. Essa coleta de dados foi realizada a partir das notas taquigráficas desses encontros, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, onde é possível consultar quais e quantas reuniões ocorreram, quem são os membros da comissão, os temas discutidos – o que pode ser verificado a partir de instrumentos como a pauta, o áudio, o vídeo e a ata – e como os líderes se posicionaram em cada discussão – analisando-se, como já colocado, os discursos feitos em todas as reuniões.

Diversos temas foram pautados na Comissão Especial. Entre eles, vale destacar a defesa dos líderes de alguns partidos a respeito dos seguintes assuntos: as coligações proporcionais, a cláusula de barreira, o sistema eleitoral, o financiamento e o custo das campanhas, administração dos recursos do Fundo Partidário, o incentivo à participação feminina na política, a filiação partidária e o domicílio eleitoral. Sobre as coligações, o PT, o PMDB e o PDT se mostraram favoráveis ao fim, enquanto partidos como o PHS lutaram pela manutenção delas. A respeito da cláusula de barreira, o PHS e o PT foram contra, e foram a favor o PTC, o PMDB, o PDT e o DEM.

Quanto ao sistema eleitoral, o DEM – e o presidente da CD, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ) – defendeu o distritão; o PMDB, na pessoa do relator da comissão – Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI) –, foi favorável ao distrital misto; o Dep. Henrique Fontana (PT/RS) lutou por um sistema 100% proporcional; o Dep. Sibá Machado (PT/AC), o então líder do PT, e o PHS defenderam o sistema atual, isto é, majoritário para eleição de presidente, governador, prefeito e senador, porém proporcional de lista aberta para eleição de deputados estaduais, distritais e vereadores.

No tocante ao financiamento de campanha, o PTC e o PSOL foram a favor do fim do financiamento privado. O DEM, o PHS e o PSDB defenderam o financiamento

misto. O relator da comissão, Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), defendeu que as empresas só pudessem doar a partidos políticos. O PT se posicionou de duas formas: (i) favorável ao financiamento público e exclusivo, defesa feita pelo Dep. Sibá Machado (PT/AC); (ii) favorável ao fim do financiamento empresarial, mas com o estabelecimento de um teto para doações de pessoas físicas, proposta do Dep. Henrique Fontana (PT/RS) – o Dep. Arthur Oliveira Maia (SD/BA), então líder do partido, também compartilhava dessa opinião.

No que diz respeito ao custo das campanhas eleitorais, foi unânime o posicionamento dos líderes no sentido de buscar alternativas que pudessem reduzir os gastos, baratear as campanhas, a fim de torná-las, segundo o argumento da Dep. Margarida Salomão (PT/MG), mais disputáveis. Entre as alternativas colocadas, cabe ressaltar a proposta do relator de diminuir o custo do *marketing* eleitoral – que, hoje, constitui o maior volume de despesa de uma campanha majoritária – e a sugestão do Dep. Mendonça Filho (DEM/PE) e do Dep. Arthur Oliveira Maia (SD/BA) de reduzir, de noventa para 45 dias, o tempo de campanha.

Sobre a administração dos recursos do Fundo Partidário, destaca-se a propositura do relator de flexibilização da pena, atualmente aplicada, em caso de não aprovação das contas de campanha – penalização considerada muito rígida pelo relator: no ano seguinte, o partido receberia o total menos o valor que foi glosado. Então, se o partido for glosado, por exemplo, em cem mil reais, no ano seguinte, ele não receberia essa quantia do Fundo Partidário. E, além disso, seria acrescentada mais uma multa de uma ou duas vezes o montante que foi glosado, a fim de evitar que o partido incorra no mesmo erro em outra ocasião.

Quanto ao incentivo à participação das mulheres no Parlamento brasileiro, o Dep. Afonso Motta (PDT/RS) e o Dep. Jean Wyllys (PSOL/RJ), ambos vice-líderes de seus partidos, representaram a voz de diversos parlamentares, especialmente as mulheres, ao defenderem mecanismos que ampliassem a presença feminina na política. O representante do PSOL propôs que metade das cadeiras do CN fosse, obrigatoriamente, preenchida por mulheres. O relator defendeu que as mulheres têm maior participação no Parlamento quando o sistema eleitoral é proporcional de lista pré-ordenada – sugerindo, portanto, que, para cada três membros da lista, obrigatoriamente, houvesse alternância de gênero (dois homens e uma mulher ou duas mulheres e um homem).

No que toca à filiação e ao domicílio eleitoral, o relator defendeu a fixação, em

lei, do prazo mínimo de filiação partidária e de domicílio eleitoral em seis meses, em vez de um ano, como é hoje. Esse argumento foi fundamentado na Lei dos Partidos, Lei 9.096, de 1995, que estabelece que os partidos políticos têm autonomia para estabelecer um prazo de filiação à legenda superior ao fixado pela lei. Apesar disso, nem este e nem nenhum dos outros pontos defendidos pelo relator, e discutidos nas reuniões, chegaram a ser votados na forma do parecer da Comissão Especial, sob relatoria do Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI). O presidente da CD, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), ao ver que o relator não concordava em defender a principal de suas propostas, o distribuiu, avocou a matéria ao Plenário da Casa.

4.2 Plenário da Câmara dos Deputados

No Plenário, o presidente Eduardo Cunha (PMDB/RJ) designou um novo relator para a matéria: o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ). No dia 8 de julho de 2015, foi proferido o parecer pela aprovação do PL 5.735, de 2013, e apensos, na forma do substitutivo do relator. Em Plenário, foram apresentadas 98 emendas. No dia seguinte, o Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ) proferiu o parecer às emendas de Plenário: (i) pela CCTCI e pela CFT, pela rejeição das emendas de nº 1 a 83 e 86 a 98 – sendo inadmitidas as emendas nº 84 e 85; (ii) e pela CCJC, pela aprovação da emenda 58, a subemenda substitutiva global, e pela rejeição das demais emendas. O Plenário aprovou a emenda 58, ressalvados os destaques, e, portanto, foram prejudicados: o projeto inicial; o substitutivo do relator; os Projetos de Lei 2.078, de 2015, 2.235, de 2015, e 2.259, de 2015 (os apensados); e as emendas apresentadas, ressalvados os destaques.

4.2.1 Votações ocorridas no Plenário da CD em 14/07/2015

No dia 14 de julho do mesmo ano, foram aprovadas duas emendas de Plenário, quatro emendas Aglutinativas e a emenda de Redação nº 1, seguidas pela aprovação da redação final assinada pelo relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ). A emenda de Redação e a redação final foram aprovadas por meio de votação simbólica. Um destaque e cinco emendas foram aprovados a partir de votações nominais, as quais explicitadas a seguir. Em cada votação, foi calculado o Índice de Fidelidade à posição do Líder Partidário (IFLP), de forma a medir a disciplina partidária em Plenário. Vale destacar que, em todas as votações que ocorreram nesse dia, o líder do governo liberou

ou não encaminhou, por isso não foi calculado o Índice de Apoio ao Governo (IAG) em nenhuma delas.

4.2.1.1 Destaque 22 (Bloco PRB) – Cláusula de barreira (pelo menos 2% dos membros da CD). APROVADO/mantido o texto. Orientação: **PT**: SIM; **PSDB**: SIM; **PR**: SIM; **PSD**: SIM; **PSB**: SIM; **DEM**: SIM; **PDT**: NÃO; **PROS**: SIM; **PCdoB**: NÃO; **PPS**: NÃO; **PV**: NÃO; **PSOL**: NÃO; **Bloco PmdbPpPtbPscPhsPen**: SIM; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdcPrtbPtcPslPtdoB**: NÃO; **Solid.**: Liberado; **Governo**: Liberado.

Tabela 1
Índice de disciplina na votação do DTQ 22 em 14/07/2015

Partido	IFLP
Solid.*	.
PCdoB	100%
PMN	100%
PPS	100%
PRB	100%
PRP	100%
PRTB	100%
PSDC	100%
PSL	100%
PSOL	100%
PTC	100%
PTdoB	100%
PTN	100%
PT	96,55%
PDT	94,74%
DEM	93,75%
PSDB	93,75%
PSD	93,55%
PR	92,86%
PMDB	87,71%
PV	87,50%
PP	83,33%
PSB	65,52%
PROS	58,33%
PTB	52,63%
PSC	50%
PHS	25%
PEN	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

*O líder do Solidariedade liberou sua bancada.

4.2.1.2 Emenda 75 (PMDB) – Aumenta (de 110% para 150%) o número de candidatos nas eleições proporcionais e diminui (de 150% para 100%) o número de candidatos que fazem parte de coligações nessas mesmas eleições. APROVADA. **Orientação:** **PT:** SIM; **PSDB:** SIM; **PR:** NÃO; **PSD:** SIM; **PSB:** SIM; **DEM:** NÃO; **PDT:** SIM; **PCdoB:** NÃO; **PPS:** NÃO; **PV:** NÃO; **PSOL:** NÃO; **Solid.:** NÃO; **Bloco PmdbPpPtbPscPhsPen:** SIM; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdcPrtbPtcPslPtdoB:** NÃO; **PROS:** Liberado; **Governo:** Liberado.

Tabela 2
Índice de disciplina na votação da EMP 75 em 14/07/2015

Partido	IFLP
PROS*	.
PCdoB	100%
PEN	100%
PMN	100%
PPS	100%
PR	100%
PRB	100%
PRTB	100%
PSDC	100%
PSL	100%
PSOL	100%
PTC	100%
PTdoB	100%
PTN	100%
PV	100%
DEM	94,44%
PSDB	92,50%
PSB	89,29%
PDT	88,24%
PMDB	87,23%
PTB	81,25%
PT	78,72%
Solid.	77,78%
PSD	73,08%
PRP	50%
PP	39,13%
PHS	25%
PSC	12,50%

Fonte: Câmara dos Deputados

*O líder do PROS liberou sua bancada.

4.2.1.3 Emenda 15 (PMDB) – Limite de gastos (Apenas um turno: 70% do maior gasto declarado para o cargo na última eleição; dois turnos: 50% do maior gasto declarado

para o cargo; segundo turno: 30% do valor estabelecido para o primeiro turno). APROVADA (49,9% a 49,6% dos votos). Orientação: **PT:** NÃO; **PSDB:** SIM; **PR:** SIM; **PSD:** SIM; **PSB:** NÃO; **DEM:** SIM; **PDT:** NÃO; **PROS:** SIM; **PCdoB:** NÃO; **PPS:** NÃO; **PV:** NÃO; **PSOL:** NÃO; **Solid.:** SIM; **Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen:** SIM; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCprtBptcPslPtdoB:** SIM; **Governo:** Liberado.

Tabela 3
Índice de disciplina na votação da EMA 15 em 14/07/2015

Partido	IFLP
PCdoB	100%
PEN	100%
PPS	100%
PRB	100%
PRTB	100%
PSDC	100%
PSL	100%
PSOL	100%
PTC	100%
PDT	100%
PRP	100%
PT	98,04%
PSB	96%
DEM	94,12%
PSD	93,55%
Solid.	84,62%
PSDB	80,49%
PR	80%
PV	71,43%
PMDB	65,22%
PTB	56,25%
PHS	50%
PP	46,15%
PROS	33,33%
PMN	33,33%
PTN	33,33%
PSC	30%
PTdoB	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

4.2.1.4 Emenda 9 (PT) – Financiamento de pessoa jurídica (empresas que fizerem doações ficam impedidas de celebrar contrato com órgãos de governo para cuja eleição tenham contribuído). REJEITADA. Orientação: **PT:** SIM; **PSDB:** NÃO; **PR:** NÃO; **PSD:** NÃO; **PSB:** SIM; **DEM:** NÃO; **PROS:** NÃO; **PCdoB:** SIM; **PPS:** SIM; **PV:**

SIM; **PSOL**: SIM; **Solid.**: NÃO; **Bloco PmdbPpPtBPscPhsPen**: NÃO; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPsiPtdoB**: Liberado; **PDT**: Liberado; **Governo**: - (não orientou).

Tabela 4

Índice de disciplina na votação da EMP 9 em 14/07/2015

Partido	IFLP
PRB*	.
PRTB*	.
PSDC*	.
PSL*	.
PTC*	.
PDT*	.
PRP**	.
PMN*	.
PTN*	.
PTdoB*	.
PCdoB	100%
PEN	100%
PPS	100%
PSOL	100%
PT	96,49%
PR	92%
DEM	89,47%
PSDB	88,89%
PSD	86,67%
PV	85,71%
PSB	83%
PMDB	78,85%
PTB	77,78%
PHS	75%
Solid.	71,43%
PP	62,07%
PSC	45%
PROS	41,67%

Fonte: Câmara dos Deputados

*O líder do bloco PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPsiPtdoB e o líder do PDT liberaram suas bancadas.

** Os membros do PRP não participaram da votação.

4.2.1.5 Emenda 14 (PCdoB) – Distribuição das sobras (quaisquer partidos podem participar da distribuição de vagas nas sobras, independentemente de terem alcançado o quociente eleitoral ou não). REJEITADA. Orientação: PT: SIM; PSDB: NÃO; PR: NÃO; PSD: NÃO; PSB: NÃO; DEM: NÃO; PDT: SIM; PROS: NÃO; PCdoB: SIM;

PPS: SIM; PV: SIM; PSOL: SIM; Solid.: NÃO; Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen: NÃO; Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCprtBptcPslPtdoB: SIM; Governo: - (não orientou).

Tabela 5
Índice de disciplina na votação da EMP 14 em 14/07/2015

Partido	IFLP
PSL**	.
PRTB	100%
PSDC	100%
PTC	100%
PRP	100%
PMN	100%
PTdoB	100%
PCdoB	100%
PEN	100%
PPS	100%
PSOL	100%
PR	100%
DEM	100%
PSD	100%
PSDB	97,92%
PTB	94,44%
PP	92,59%
PT	91,07%
PMDB	91,07%
PV	87,50%
PROS	83,33%
PSB	79,31%
PDT	77,78%
Solid.	76,92%
PTN	66,67%
PSC	66,67%
PRB	47,06%
PHS	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

** O membro do PSL, deputado Marcelo (CE), não participou da votação.

4.2.1.6 Emenda 30 (PROS) – Propaganda eleitoral (fica vedada a circulação de carro de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral, sem a participação do candidato). REJEITADA. Orientação: **PT: NÃO; PSDB: SIM; PR: SIM; PSB: SIM; PDT: NÃO; PROS: SIM; PCdoB: NÃO; PPS: SIM; PV: NÃO; PSOL: NÃO; Solid.: NÃO; Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen: Liberado; Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCprtBptcPslPtdoB: NÃO; PSD: Liberado; DEM: Liberado; Governo: - (não orientou).**

Tabela 6
Índice de disciplina na votação da EMA 30 em 14/07/2015

Partido	IFLP
PEN*	.
DEM*	.
PSD*	.
PTB*	.
PP*	.
PMDB*	.
PSC*	.
PHS*	.
PSL	100%
PRTB	100%
PSDC	100%
PRP	100%
PTdoB	100%
PPS	100%
PSOL	100%
PV	100%
PRB	100%
PT	96,43%
PDT	94,74%
PCdoB	92,31%
PSDB	85,11%
PROS	83,33%
PR	81,48%
PSB	68,97%
PTN	66,67%
Solid.	57,14%
PTC	50%
PMN	33,33%

Fonte: Câmara dos Deputados

*O líder do bloco PmdbPpPtBpscPhsPen e os líderes do PSD e do DEM liberaram suas bancadas.

4.2.2 Votações ocorridas no Plenário da CD em 09/09/2015

No dia 9 de setembro de 2015, no Plenário da CD, o relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ), proferiu o parecer ao substitutivo do Senado Federal, PLC 75, de 2015, pela aprovação parcial. Nesse mesmo dia, foram aprovados a redação final, por meio de votação simbólica, e quatro destaques, cujas votações nominais serão apresentadas a seguir. Em cada votação, foi tabulado o IFLP e como, nesse segundo dia de votações nominais, o líder do governo também não se posicionou, não foi calculado o IAG.

4.2.2.1 Destaque 4 (PSDB) – Filiação partidária (para concorrer às eleições, é necessário que o candidato possua filiação de, pelo menos, um ano). REJEITADO.
Orientação: **PT:** SIM; **PSDB:** SIM; **PR:** NÃO; **PSD:** SIM; **PSB:** SIM; **DEM:** NÃO;
PDT: NÃO; **PROS:** NÃO; **PCdoB:** NÃO; **PPS:** NÃO; **PV:** NÃO; **PSOL:** SIM; **Solid.:**
 NÃO; **Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen:** NÃO; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPslPtDoB:** NÃO; **Governo:** Liberado.

Tabela 7
 Índice de disciplina na votação do DTQ 4 em 09/09/2015

Partido	IFLP
PEN	100%
DEM	100%
PRTB	100%
PSDC	100%
PRP	100%
PPS	100%
PSOL	100%
PV	100%
PRB	100%
PDT	100%
PCdoB	100%
PTN	100%
Solid.	100%
PTC	100%
PMN	100%
PR	93,10%
PT	92,59%
PMDB	88,52%
PROS	80%
PSC	77,78%
PSDB	76%
PTB	71,43%
PP	63,64%
PSB	55,56%
PSD	53,57%
PTdoB	50%
PHS	25%
PSL	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

4.2.2.2 Destaque 12 (PT) – Financiamento empresarial (vedada a doação de pessoa jurídica a partido ou a candidato). REJEITADO. Orientação: **PT:** SIM; **PSDB:** NÃO; **PR:** NÃO; **PSD:** NÃO; **PSB:** SIM; **DEM:** NÃO; **PDT:** SIM; **PCdoB:** SIM; **PPS:** SIM; **PSOL:** SIM; **Solid.:** NÃO; **Bloco PmdbPpPtBPscPhsPen:** NÃO; **Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPslPtdoB:** NÃO; **PROS:** Liberado; **PV:** Liberado; **Governo:** Liberado.

Tabela 8
Índice de disciplina na votação do DTQ 12 em 09/09/2015

Partido	IFLP
PV*	.
PROS*	.
PEN	100%
DEM	100%
PSDC	100%
PPS	100%
PSOL	100%
PRB	100%
PCdoB	100%
PTC	100%
PTdoB	100%
PSL	100%
PT	98,25%
PSDB	92,16%
PTB	90,48%
PR	90,32%
PDT	88,89%
Solid.	86,67%
PSD	83,33%
PP	77,14%
PHS	75%
PMDB	73,44%
PSC	70%
PSB	68,97%
PRP	66,67%
PMN	66,67%
PTN	50%
PRTB	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

*Os líderes do PV e do PROS liberaram suas bancadas.

4.2.2.3 Destaque 18 (PSD) – Recursos do Fundo Partidário (90% do Fundo distribuídos proporcionalmente ao número de deputados federais e 10% distribuídos igualmente, alterando a proposta anterior, da CD, de 95% e 5%). REJEITADO/mantido o texto original da CD. Orientação: PT: SIM; PSDB: SIM; PR: NÃO; PSD: SIM; PSB: SIM; DEM: NÃO; PDT: SIM; PCdoB: SIM; PROS: SIM; PPS: SIM; PV: SIM; PSOL: SIM; Solid.: SIM; Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen: Liberado; Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPslPtdoB: Liberado; Governo: Liberado.

Tabela 9
Índice de disciplina na votação do DTQ 18 em 09/09/2015

Partido	IFLP
PEN*	.
PSDC*	.
PRB*	.
PTC*	.
PTdoB*	.
PSL*	.
PTB*	.
PP*	.
PHS*	.
PMDB*	.
PSC*	.
PRP*	.
PMN*	.
PTN*	.
PRTB*	.
PPS	100%
PSOL	100%
PCdoB	100%
PDT	100%
PSD	100%
PT	98,04%
PSDB	98,04%
PSB	96,67%
DEM	77,78%
PV	66,67%
Solid.	60%
PROS	40%
PR	40%

Fonte: Câmara dos Deputados

*Os líderes dos blocos PmdbPpPtBpscPhsPen e PrbPtnPmnPrpPsdCPrtbPtcPslPtdoB liberaram suas bancadas.

4.2.2.4 Destaque 9 (PSB) – Filiação partidária (perderá o mandato aquele que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito). **APROVADO.** Orientação: **PT: NÃO; PSDB: SIM; PR: SIM; PSD: NÃO; PSB: SIM; DEM: SIM; PDT: SIM; PCdoB: NÃO; PROS: SIM; PPS: SIM; PV: NÃO; PSOL: NÃO; Solid.: SIM; Bloco PmdbPpPtBpscPhsPen: SIM; Bloco PrbPtnPmnPrpPsdCprtBptcPsiPtdoB: SIM; Governo: Liberado.**

Tabela 10
Índice de disciplina na votação do DTQ 9 em 09/09/2015

Partido	IFLP
PEN	100%
PSDC	100%
PRB	100%
PTC	100%
PTdoB	100%
PSL	100%
PTB	100%
PHS	100%
PSC	100%
PRP	100%
PMN	100%
PTN	100%
PRTB	100%
PSOL	100%
PCdoB	100%
DEM	100%
Solid.	100%
PDT	94,44%
PR	93,33%
PT	92,59%
PMDB	91,07%
PP	87,50%
PSB	86,67%
PSDB	85,71%
PPS	81,82%
PSD	73,08%
PROS	60%
PV	57,14%

Fonte: Câmara dos Deputados

4.2.3 Análise dos dados levantados

Conforme visto no segundo capítulo, a literatura acadêmica mostra que, em assuntos que não são polêmicos, verifica-se que há deputados que não dominam o tema em discussão e, portanto, tendem a seguir a orientação do líder de seu partido, corroborando a tese de que há uma relativa disciplina, coesão, partidária em plenário. Quando o tema é reforma política, entretanto, é possível ver que a taxa de disciplina tende a ser menor, pois se trata de um assunto crucial para a sobrevivência política dos próprios parlamentares, o que significa dizer que os congressistas, no momento da votação, irão centrar suas reflexões, suas análises, em suas estratégias particulares de garantir sua reeleição.

Na maioria dos pontos que foram discutidos, os líderes procuraram ouvir suas bancadas antes de exprimir suas posições, então se pode dizer que, de maneira geral, eles votavam em consonância com a ideologia de seus partidos e não de acordo com suas opiniões próprias. Mas acontecia também de, na mesma bancada, haver posições muito diferentes. Dessa forma, como visto em alguns casos, certos líderes, no momento do encaminhamento, apresentavam sua opinião e a informação de que sua bancada deliberava de modo contrário ao seu, liberando, portanto, os membros de seu partido, ou bloco, para votarem como achassem mais pertinente. Em geral, mesmo com os encaminhamentos dos líderes, não houve fechamento de questão a respeito de nenhum dos pontos da reforma que foram votados.

Além disso, *ceteris paribus*, líderes fortes são aqueles que conseguem indicar cargos e fornecer os recursos necessários para que os parlamentares consigam alavancar suas carreiras políticas. No debate da reforma política, porém, cargos e recursos talvez não sejam instrumentos muito eficazes para se chegar aos resultados desejados. O que importa mais no processo de votação de temas polêmicos como esse é a capacidade do líder em convencer seus liderados que certas negociações são necessárias para assegurar a sobrevivência do partido e dos próprios parlamentares individualmente. Ou seja, nesse caso, a liberação de recursos provenientes do Executivo para que aprovasse as propostas do governo não funcionaria, pois os parlamentares entendem que, sobre tais assuntos, cabe ao Legislativo dar a palavra final.

Em 2008, os então ministros da Justiça, Tarso Genro, e das Relações Institucionais, José Múcio Monteiro, apresentaram sugestões de reforma política elaboradas pelo governo ao Congresso, que rebateu com duras críticas por acreditar que

esta é uma atitude que extrapola as competências do Executivo. Como foi mostrado, nas votações sobre esse tema, em 2015, o governo não quis manifestar um posicionamento decisivo a respeito, até mesmo porque a base governista se encontrava dividida no Parlamento. E é, então, a partir dos dados coletados – na Comissão Especial e no Plenário da CD – e das análises feitas, que o presente trabalho se lança, no tópico a seguir, na tentativa de entender o papel do líder de partido em todo esse contexto.

4.3 O papel dos líderes partidários

A partir das informações obtidas em entrevista com Ana Luiza Backes, Consultora Legislativa da Câmara, pode-se dizer que, ao longo das deliberações a respeito da Minirreforma Política, na CD, em 2015, o papel dos líderes foi central visto que eles conduziram o processo de votação de modo extremamente acelerado, atropelando a discussão do tema na Comissão Especial e até mesmo o RICD – em reunião do Colégio de Líderes, o presidente da Casa, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), criou regras específicas para a votação dessa matéria; regras paralelas ao regimento. Ou seja, em se tratando de um tema polêmico, como é o da reforma política, a atuação dos líderes não influenciou tanto no posicionamento individual dos deputados – os quais podiam até, eventualmente, serem convencidos sobre algum assunto, mas, de modo geral, já possuíam, cada qual suas posições consolidadas a respeito da maior parte dos temas tratados –, porém os líderes tiveram uma significativa influência na condução dos pontos da reforma política que seriam votados, quando seriam votados e de que forma seriam votados – os líderes apoiaram a decisão da presidência da CD de avocar a matéria ao plenário sem que houvesse votação do parecer da Comissão Especial.

Além de terem sido muito importantes no processo de votação da Minirreforma, os líderes também se mostraram uma peça-chave nas negociações interpartidárias. As negociações sobre a questão das coligações proporcionais ilustram bem esse argumento: os maiores partidos (PT e PMDB), no início, eram favoráveis ao fim dessas coligações, afinal, essas legendas são as principais prejudicadas já que os grandes partidos cedem cadeiras para os pequenos. No meio do processo, porém, houve uma intensa negociação de alguns partidos menores com os partidos maiores para que não fosse aprovado o fim das coligações. Dessa forma, os grandes partidos, para conseguirem aprovar os principais eixos da reforma política – sistema eleitoral e financiamento de campanha –, na CD, cederam em outros pontos como, por exemplo, a manutenção das coligações

proporcionais e a criação de uma cláusula de barreira mais modesta – a exigência de, pelo menos, um parlamentar eleito no Parlamento para se ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito.

Nesse exemplo, é possível afirmar que os líderes até conseguiam controlar o voto, o posicionamento, dos membros de sua bancada, pois se tratava de uma negociação entre partidos – abrir mão de um ponto para ser vitorioso em outro. Nesse tipo de negociação, efetuada pelos líderes – que se sustentaram em suas ideologias partidárias – e repassada para o restante da bancada, a taxa de disciplina tende a ser bem maior (rever Tabelas 1 e 2) uma vez que os parlamentares entendem como funcionam essas barganhas e, por isso, costumam ser mais cooperativos. De qualquer forma, é válido ressaltar que, ainda assim, nem todos seguem a orientação do seu líder, como pôde ser verificado nas votações da reforma política de maneira geral. Apesar dessa ressalva, esse exemplo aponta para uma situação, no contexto de discussão de uma matéria polêmica, em que o papel do líder foi forte uma vez que conseguiu direcionar sua bancada no sentido oposto ao que estava, anteriormente, inclinada a votar.

Vale destacar que, em certos casos, a habilidade de convencimento dos líderes não exige tanto esforço por envolver consenso generalizado, ideológico muitas vezes, entre os membros do partido sobre determinado ponto. Por exemplo: o líder do PCdoB não teve dificuldade para convencer seus liderados a votar contra o fim do financiamento privado em troca de votos a favor da manutenção das coligações, pois se trata de uma bandeira que, há muito, o PCdoB vem levantando. Mas nem sempre é assim. Algumas propostas são indiferentes para os congressistas, isto é, votar contra ou a favor delas não interfere diretamente em suas estratégias de assegurar sua reeleição. Outras, porém, vão de encontro às próprias diretrizes de seu partido e, portanto, convencer um parlamentar a ir contra os seus próprios princípios partidários, para firmar qualquer negociação que seja, pode ser um grande desafio. Nesse sentido, entende-se que a dificuldade do líder depende do assunto a ser votado – não existe uma fórmula única de atuação, especialmente em um contexto altamente dinâmico e complexo como é o da reforma política.

4.4 Aplicações da literatura na análise do papel dos líderes

Araújo e Silva (2010) defendem que os congressistas, movidos por inclinações pessoais ou de viés ideológico, colaboram com a agenda do Executivo com vistas a recursos e incentivos às suas carreiras políticas no Legislativo, ou seja, buscam assegurar sua reeleição no Parlamento. Isso, contudo, não pôde ser verificado na votação da Minirreforma Política, pois como o governo não expressou o seu posicionamento formal no momento de encaminhar as votações, no Plenário da CD, não foi possível avaliar se os partidos, principalmente os da base governista, estavam alinhados com os interesses do Executivo. A não manifestação de um posicionamento por parte do governo pode ser associada ao receio de que suas propostas não fossem bem-sucedidas – a orientação dos líderes da base governista não fosse seguida – dado o elevado grau de polêmica que matérias como a reforma política envolvem, reforçando, assim, a percepção de Araújo e Silva (2012) sobre a necessidade da análise mais aprofundada sobre o papel dos líderes partidários.

Outra autora, Juliana Figueiredo (2012), defende que a base de apoio ao governo apresenta um comportamento bastante disciplinado no Parlamento e que “dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente [da República] ocorrem com muito pouca frequência”, garantindo, portanto o sucesso do Executivo no trâmite de suas proposições (FIGUEIREDO, 2012, p. 11). Entretanto, como explicado acima, a reforma política é um tema altamente polêmico e, mais do isto, é um assunto sobre o qual o Executivo evita se manifestar de forma decisiva, deixando para o Legislativo a tarefa de deliberar sobre essa matéria. Dessa forma, a disciplina apontada pela autora não pôde ser observada nas votações da Minirreforma Política.

Araújo e Silva (2013a) colocam ainda outra questão: como os líderes dos partidos da coalizão majoritária centralizam, em si, o processo decisório no Parlamento – o que muito agrada ao Executivo –, essa centralização pode, em alguma medida, acabar criando um obstáculo para que os congressistas encontrem algum espaço de ação efetiva e autônoma na esfera legiferante. Na mesma linha, Figueiredo (2012) lança um olhar crítico à atuação do Colégio de Líderes, o qual pode acabar oferecendo restrições à participação legítima e concreta dos demais membros de sua legenda ao longo do trâmite legislativo. Esses argumentos, porém, não se aplicam às votações da Minirreforma, visto que, em se tratando de um tema sobre o qual é difícil chegar a uma unanimidade, os líderes partidários não apresentam toda essa força de centralização de que falam os autores, pois enfrentam limitações para coordenar sua bancada em cada

votação. Ademais, nesse contexto de luta coletiva por sobrevivência política, sem a predominância da posição do líder a todo instante, os próprios parlamentares, encontram sim espaço para atuarem de modo efetivo e até mesmo para defender, de maneira autônoma, suas opiniões acerca dos mais diferentes pontos colocados em debate. Exemplos de congressistas que, mesmo não sendo líderes de partido ou de bloco, puderam se expressar de forma ativa e relevante ao longo das discussões da Minirreforma são: Dep. Moema Gramacho (PT/BA), Dep. Renata Abreu (PTN/SP), Dep. Marcus Pestana (PMDB/MG), Dep. Esperidião Amim (PP/SC) e Dep. Subtenente Gonzaga (PDT/MG).

CAPÍTULO V

Conclusão

Este trabalho se propôs a explorar, sob uma perspectiva diferenciada e mais abrangente, o papel dos líderes partidários. Essa tentativa foi motivada pela constatação de Araújo e Silva (2012) de que a atuação desses atores políticos é, de fato, relevante, como o afirma a literatura acadêmica, porém é mais complexa e suscetível a situações de fragilidade do que muitos pensam. O argumento desses autores é inovador visto que, até então, outros estudiosos do Legislativo brasileiro olhavam para o líder apenas como uma figura forte e essencial para assegurar a disciplina partidária, nas votações nominais em Plenário, em prol dos interesses do Poder Executivo. Araújo e Silva (2012) perceberam que, em matérias polêmicas, a força dos líderes partidários não era tão evidente e, nesse sentido, os autores instigaram novas pesquisas que pudessem abordar esse tema de forma mais aprofundada.

Foi então que se intentou destinar a presente monografia a perseguir o desafio de encontrar respostas mais completas para entender o real papel do líder partidário. Para isso, entendeu-se que seria interessante analisar justamente uma situação de tramitação de matéria polêmica no Parlamento brasileiro e, portanto, foi escolhido como tema o processo legislativo da reforma política infraconstitucional, a Minirreforma Política, na Câmara dos Deputados (a Casa iniciadora). E, para fazer o recorte temporal da pesquisa, estabeleceu o ano de 2015 como o referencial de tempo visto que se tratou do ano em que a proposição foi discutida do início (PL 5.735, de 2013) ao fim (Lei 13.165, de 2015). A partir disso, os dados coletados e as análises feitas visaram a encontrar, na execução da agenda legislativa dos líderes, alguma limitação, comprovando a tese de Araújo e Silva (2012) de que eles não são sempre fortes.

O capítulo segundo mostrou o contexto político em que os líderes partidários atuam: o presidencialismo de coalizão brasileiro. Os autores da corrente partidária ressaltam como esse modelo é peculiar se comparado a outros do globo, pois, como o afirma Abranches (1988), somente aqui, há a confluência do multipartidarismo, do sistema proporcional e de um presidencialismo amparado em coalizões. No presidencialismo de coalizão brasileiro, o Executivo é visto como um ente poderoso, mas que não consegue ser sempre bem-sucedido em sua agenda se não encontrar o

apoio de uma coalizão majoritária dentro do Legislativo – é o que Figueiredo e Limongi (2009) chamam de “agenda da maioria”. De qualquer forma, os autores dessa corrente entendem que, ainda que necessitado do apoio de parlamentares da base aliada, o Executivo, nesse sistema de governo brasileiro, consegue assumir papel predominante dentro da dinâmica legislativa e, para tanto, conta o apoio dos líderes partidários, que centralizam em si o processo decisório e, assim como a Presidência da República, dispõe de mecanismos institucionais que os capacitam a conduzir os trabalhos congressuais a favor dos interesses do governo.

Como já colocado anteriormente, nesse ponto, Araújo e Silva (2012) olham mais adiante e apontam para uma abordagem do papel do líder em situações que a sua força de influência não fosse tão marcante. E é então que se adentra no terceiro capítulo, que mostra o trâmite legislativo de uma matéria polêmica, a Minirreforma Política. Foi visto que a matéria prosseguiu de forma rápida no Congresso Nacional, começando no PL 5.735, de 2013, e resultando na Lei 13.165, de 2015.

No quarto capítulo, passou-se a analisar, mais detidamente, o papel do líder em diferentes etapas do processo: na Comissão Especial e no Plenário da CD. Foi mostrado que temas como a reforma política são complexos, polêmicos, uma vez que, dificilmente, se consegue chegar a uma posição unânime. Para os parlamentares, deliberar sobre esse assunto significa avaliar as melhores estratégias para assegurar a sua própria sobrevivência política, as suas chances de reeleição no Parlamento. Dessa forma, a forte disciplina partidária, como defendido pelos estudiosos da corrente partidária pouco se verifica e a força do líder não se mantém em todo o tempo. Isso foi visto analisando-se, primeiro, a atuação dos líderes na Comissão Especial, onde se notou que havia divergência de opinião entre os representantes dos diferentes partidos e, até mesmo, dentro da mesma bancada.

O exemplo mais marcante a respeito do conflito de posicionamentos foi o fato de que o relatório da Comissão Especial, instalada na CD, não chegou a ser nem sequer votado devido a discordâncias entre o relator da comissão, Dep. Marcelo Castro (PMDB/PI), e o presidente da CD, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), os quais, embora do mesmo partido, pensavam de modo diferente em um ponto crucial da reforma política: sistema eleitoral – Castro defendia o sistema distrital misto e Cunha, o chamado “distritão”.

Em seguida, procedeu-se à análise do papel dos líderes no Plenário da CD e, para tanto, mediu-se a disciplina nos dois dias de votações nominais que ocorreram,

utilizando-se o IFLP. O que se constatou foi que, em grande parte das votações, os líderes, de partido ou bloco parlamentar, liberavam suas bancadas por perceberem que não havia um posicionamento unívoco a respeito de determinados temas. Além disso, não foi possível medir o grau de alinhamento entre os parlamentares e o Executivo uma vez que o líder do governo não manifestou uma posição decisiva em nenhuma das votações, portanto liberando sua bancada ou não encaminhando no momento de votar.

Esses dados revelaram que, ao contrário do que defende a corrente partidária, não houve predominância do Executivo nesse processo, especialmente porque o governo reconhece que o tema da reforma política é polêmico – colocando em risco o sucesso de suas propostas – e, portanto, abriu espaço para que o Legislativo chegasse à melhor definição sobre o assunto. Deste modo, notou-se que, no caso da votação da Minirreforma, a distribuição de cargos e recursos do Executivo, por intermédio dos líderes partidários, aos parlamentares era uma estratégia pouco relevante. O papel do líder, em processos como esse, foi importante para conduzir a dinâmica de votação – o que seria votado, quando seria votado e de que forma seria votado – e para negociar acordos interpartidários, evidenciando a necessidade de serem atores políticos hábeis para convencer suas bancadas de que teriam de ceder em certos pontos da reforma política com vistas ao sucesso em outros, mais importantes.

Nessas situações de convencimento, a força do papel do líder era mais notória, resultando em uma maior disciplina partidária. De modo geral, contudo, verificou-se que a atuação do líder nas votações da Minirreforma, não mantinha um padrão. A cada ponto em discussão, dependendo das mais diversas posições particulares e partidárias manifestadas, o líder encontrava um obstáculo diferente a superar, um nível de esforço distinto a despender em negociações que pudessem garantir um mínimo de estabilidade para a sobrevivência política de seu partido e dele próprio. Como Araújo e Silva (2012) já haviam percebido, o papel dos líderes é complexo e as limitações que esses atores políticos podem encontrar ao desempenharem suas funções, no Parlamento, são mais claramente notadas em situações de maior instabilidade, em processos mais polêmicos, assim como foi constatado nas votações da Minirreforma Política, na CD, em 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. (1988). **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-32.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. (2010). **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?**. *Textos para discussão* (Senado Federal), v.76, p. 1-37.

_____. (2012). **Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil**. *Revista Ibero-America de Estudos Legislativos*, v.2, p. 58-74.

_____. (2013b). **Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro**. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, nº 48, p. 19-50.

_____. (2013a). **Titulares da Agenda (Agenda Holders) e carreiras políticas**. *Revista Brasileira de Ciência Política [online]*, n.10, p. 285-311.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1995). **Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, p. 175-200.

_____. (2009). **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni (2012). **O Colégio de Líderes: surgimento e evolução**. *E-Legis, Revista Eletrônica do Programada de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados*, n. 8. Brasília.

JÚNIOR, Diogo Alves de Abreu (2009). **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. *Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados*. Brasília.

MIRANDA, Geralda Luiza de (2010). **A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.18, n.37, Outubro.

NICOLAU, Jairo. (1999). **Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2003). **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. *Dados [online]*, v.46, n.4, p.735-771.

RENNÓ, Lúcio R. (2006). **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?**. In:

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

SANTOS, Fabiano. (2003). **Em Defesa do Presidencialismo de coalizão**. In: *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2015). **Série Reforma Eleitoral 2015: conheça os principais pontos alterados no Código Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/serie-reforma-eleitoral-2015-conheca-os-principais-pontos-alterados-no-codigo-eleitoral>> (acessado em 04 de maio de 2016).

ANEXO

PERGUNTAS DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA FEITAS AOS SRS. ANA LÚCIA HENRIQUE, ANA LUIZA BACKES E ROBERTO PONTES

1. Qual foi o seu contato com as discussões sobre a Minirreforma Política (reforma política infraconstitucional) que aconteceram na CD? Acompanhou todo o debate? Teve uma visão mais panorâmica ou mais especializada desse processo?
2. De modo geral, o que se debateu sobre a Minirreforma Política na CD em 2015?
3. Como os líderes se portaram a respeito desse tema?
4. Quais líderes mais se destacaram? Por quê?
5. Em que assuntos os líderes tiveram mais força com seus liderados [maior disciplina]? Em quais não tiveram?
6. Quais as limitações que os líderes enfrentam nesse campo específico?
7. Houve acordos entre os líderes? Ou estavam atuando de forma independente?
8. O posicionamento dos líderes exprimia a ideologia do seu partido ou as suas opiniões particulares?
9. A Lei da Minirreforma Política incluiu um dispositivo (§ 5º do art. 32) na Lei dos Partidos Políticos que estabelece que, se desaprovadas as contas prestadas por determinado partido, a sanção a ser aplicada não o impedirá de participar das eleições. Quais teriam sido os interesses por trás dessa inclusão?
10. Tanto o projeto de lei original, o PL 5.735/2013, quanto a lei final, lei 13.165/2015, revogaram o § 3º do art. 32, da Lei dos Partidos Políticos (lei 9.096/1995), que tratava sobre o envio mensal de balancetes à JE nos quatro meses anteriores e nos dois meses posteriores à eleição. Por que houve essa revogação?
11. Alguns autores defendem que a centralização do processo decisório nos líderes da coalizão majoritária pode, em alguma medida, acabar criando um obstáculo para que os congressistas encontrem algum espaço de ação efetiva e autônoma no Legislativo. Isso aconteceu na votação da Minirreforma Política?