

organização

Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos

Renan Guedes Sobreira

Reforma Política

pensando o amanhã

BRUNATA
BRUNATA

REFORMA POLÍTICA
PENSANDO O AMANHÃ

JORNADA SOBRE A REFORMA POLÍTICA: PENSANDO O AMANHÃ

Curitiba, 13 de setembro de 2019

REALIZAÇÃO

Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral
Escola Nacional da Advocacia

COORDENAÇÃO

Carlos Enrique Caputo Bastos
Renan Guedes Sobreira

COMISSÃO CIENTÍFICA

Cynthia Gruendling Juruena
Daniela Rocha Drummond
Daniela Silva Neves
Julia Heliodoro Souza Gitirana
Karolina Mattos Roeder

COMISSÃO EXECUTIVA

Amanda Regina Viegas
Erick Kiyoshi Nakamura
Monike Santos
Samara Moura Guibor
Tailaine Cristina Costa

APOIO TÉCNICO

Amanda Cristina Botelho
Bruna Schweitzer Medina
Camila Krauze Thomaz
Emma Roberta Palú Bueno
Gabriela Hikiji Morales
Geovane Couto da Silveira
Giulia de Rossi Andrade
Juliano Glinski Pietzack
Leticia Klechowicz
Mirela Miró Ziliotto
Pablo Ademir de Souza
Paula Adriane Kampa Kuchla
Raul Nicolas Dombek Coelho
Victoria Brasil Camargo
Wesley Alves Bergonzine

APOIO INSTITUCIONAL

Associação dos Magistrados do Paraná
Escola da Magistratura do Paraná
Editora Contracorrente
Editora InVerso
Editora Íthala
Instituto Política por.de.para Mulheres
Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná
Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Programa de Educação Tutorial da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná
Universidade Positivo

organização
Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos
Renan Guedes Sobreira

REFORMA POLÍTICA

PENSANDO O AMANHÃ



Ipuvaíva Editora
www.ipuvaiva.com.br
contato@ipuvaiva.com.br
Avenida Iguatemi, 99, Caixa Postal 185
Naviraí, Mato Grosso do Sul, Brasil
CEP 79.950-970

Conselho Editorial

Amanda Ferraz da Silveira
Camila Salgueiro da Purificação Marques
Danielle de Ouro Mamed
Juliana de Oliveira Sales
Juliana Monteiro Pedro
Heline Sivini Ferreira
Manuel Munhoz Caleiro
Miriam Olivia Knopik Ferraz
Sílvia Maria da Silveira Loureiro

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Reforma política [livro eletrônico] : pensando o amanhã / organização Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos, Renan Guedes Sobreira. -- Naviraí, MS : Ipuvaíva Editora, 2020.
PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-992524-0-2

1. Brasil - Política e governo 2. Eleições - Brasil 3. Governo representativo e representação - Brasil 4. Reforma legislativa I. Bastos, Carlos Enrique Arrais Caputo. II. Sobreira, Renan Guedes.

20-45540

CDD-320.011

Índices para catálogo sistemático:

1. Reforma política : Ciência política 320.011

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
Organizadores	9
ABERTURA	
Renan Guedes Sobreira	15
REFORMA POLÍTICA NO PODER EXECUTIVO E NO PODER LEGISLATIVO	17
ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO HIPERPRESIDENCIA- LISMO BRASILEIRO	
Paulo Schier	19
IMUNIDADES PARLAMENTARES E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: DO MUITO E DO POUCO	
Suellen Moura	35
“FALTA QUEIJO!” : EM DEFESA DO FORO PRIVILEGIADO PARLAMENTAR PARA CRIMES COMUNS	
Renan Guedes Sobreira	43
OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ESTADO DEMO- CRÁTICO DE DIREITO: O CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTO NA GARANTIA DE DIREITOS PRESTACIONAIS	
Vivianéli Araújo Prestes	65
O CONTROLE DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PROPOSTAS DE REFORMA	
Cynthia Gruending Juruena	71

REFORMA POLÍTICA PARA A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA 91

A PARTICIPAÇÃO FEMININA VISTA POR DENTRO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Maria Letícia Fagundes 93

POLÍTICA: GÊNERO FEMININO

Tailaine Cristina Costa 101

PONDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA ELEITORAL

Luciana Panke 107

ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL ENVOLVENDO AS CAMPANHAS FEMININAS E A DIFICULDADE DE VIABILIZAR CAMPANHAS COMPETITIVAS PARA MULHERES

Emma Roberta Palú Bueno 119

POR QUE AS MULHERES SE CANDIDATAM E NÃO SE ELEGEM: UM OLHAR FEMINISTA SOBRE O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Renata Gonzatti 125

REFORMA POLÍTICA NO SISTEMA ELEITORAL 147

O FINANCIAMENTO COLETIVO ELEITORAL NO BRASIL: EXAME DAS ELEIÇÕES DE 2018 E SUGESTÕES PARA AS SEGUINTE

Ana Claudia Santano 149

‘CAIXA DOIS’ E O POPULISMO PUNITIVISTA

Monike Santos 161

VIRTUDES E DESVIRTUDES DO SISTEMA POLÍTICO ATUAL

Juliana Bertholdi 169

A LEI DE BRONZE DAS REFORMAS PERMANENTES NO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO: Como buscando alcançar as democracias avançadas é possível retroceder a uma democracia oligárquica

Emerson Cervi 177

ENCERRAMENTO 199

O DESASSOSSEGO DO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO OU O DESCONTENTAMENTO SELETIVO: BREVES MEMÓRIAS DE MÚLTIPLAS REFORMAS POLÍTICAS E PROPOSTAS PARA AS QUE CERTAMENTE VIRÃO

Eneida Desiree Salgado 201

PRÊMIO ENEIDA DESIREE SALGADO 217

APRESENTAÇÃO

Em 13 de setembro de 2019 ocorreu a *Jornada sobre a Reforma Política: pensando o amanhã*, em Curitiba, Paraná. Evento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) e pela Escola Nacional da Advocacia (ENA), contou com o apoio da Associação dos Magistrados do Paraná (AMAPAR), da Escola da Magistratura do Paraná (EMAP), do Instituto Política por.de.para Mulheres, do Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (NINC), do Programa de Educação Tutorial da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (PET), do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (NUPED), da Universidade Positivo (UP) e das editoras Íthala, Contracorrente e InVerso.

Nas exposições longas e naquelas intervenções rápidas e provocativas, diversas mentes inquietas com a Reforma Política em curso no Brasil trataram os principais pontos dessa que parece ser uma reforma tão eterna quanto se diz urgente. Composta por diversos projetos de lei e de emendas constitucionais, essa pretende a modificação das normas que regem o sistema político-eleitoral, afetando estruturas como o Presidencialismo, a composição do Congresso Nacional, além do financiamento e funcionamento dos Partidos Políticos. Temas como a reeleição, cláusula de barreira, fidelidade partidária, lista aberta de candidatos, suplências, coligações, candidaturas avulsas, cláusula de desempenho, voto facultativo preenchem os debates nacionais desde a década de 1990, sendo revividos com ímpeto pela a reforma de 2015 e a partir daquela proposta em 2017, ainda em curso.

Pela manhã, após o discurso de abertura feito pelo coordenador, Renan Guedes Sobreira, o microfone foi utilizado por Carlos Enrique Caputo Bastos, em nome da Escola Nacional da Advocacia, saudando os e as participantes. O *Instituto Política por.de.para Mulheres* prestou tributo a Eneida Desiree Salgado, tendo ela recebido das mãos da presidenta da Comissão Científica do evento, Cynthia Gruendling Juruena, placa com o registro das homenagens da

comunidade jurídica paranaense por seus trabalhos acadêmicos no âmbito do Direito e da Ciência Política.

Seguiu-se então a fala de Henrique Neves da Silva, presidente do IBRADE. O ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) repassou os principais pontos das pequenas reformas já aprovadas, destacando a desnecessidade de muitas e a inadequação técnica de outras, além das dúvidas sobre a efetiva aplicação das normas alteradas.

O primeiro painel, tratando de alterações no Poder Executivo e no Poder Legislativo, foi presidido pelo coordenador do evento e contou com a fala de Adriano Codato, Suellen Moura, Paulo Ricardo Schier, Vivianéli Araújo Prestes e Gustavo Fruet. Codato, doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, tratou da composição da classe política brasileira, analisando a origem daqueles que obtêm sucesso nos pleitos. Moura, mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, fez rápida intervenção sobre as imunidades parlamentares e atuação do Supremo Tribunal Federal sobre essas. Schier, doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, discorreu sobre o presidencialismo brasileiro. Prestes, mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná, abordou o papel dos Tribunais de Contas no atual Estado Democrático de Direito. Por fim, Gustavo Fruet, Deputado Federal do Paraná, explicou sua proposta legislativa a respeito do prazo de registro de candidaturas eleitorais.

O segundo painel, presidido por Isabel Arruda Quadros da Silva, assessora parlamentar da Assembleia Legislativa do Paraná, versou sobre a participação feminina na política. Segundo dados de 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a sociedade brasileira está composta em 51,6% de mulheres e 48,4%, homens. Conforme levantamento de 2018 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o ensino superior no Brasil está composto por mulheres no percentual de 57,2.

Sem embargo, estudo do IBGE em parceria com o *Inter-Parliamentary Union* (IPU) informa que o Brasil ocupa a 152ª posição dentre 190 países em lista sobre a participação feminina na política. Nota-se que há um grande contingente de mulheres academicamente

capacitadas na sociedade brasileira, mas sem acesso igualitário às rodas de debate sobre o futuro do país. Assim, buscou-se privilegiar o debate sobre essa importante falha estrutural brasileira, sendo 59% dos lugares de fala do evento destinados às mulheres.

Maria Leticia, médica e vereadora de Curitiba então no exercício do primeiro mandato, narrou sua trajetória de militância e seu ingresso na vida político-partidária, apresentando as propostas legislativas aprovadas na capital paranaense a fim de combater o machismo sistêmico brasileiro. Tailaine Costa, mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, entrevistou a fim de tratar do sistema de cotas de gênero e do caminho necessário à igualdade plena. Por fim, Luciana Panke, doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo, demonstrou os desafios enfrentados pelas mulheres durante as campanhas eleitorais, no Brasil e nos demais países da América Latina.

Durante a noite, o painel presidido por Monike Santos, messtranda em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Interculturalidade pela *Universidad Pablo de Olavide*, Espanha, esteve composto por Ana Claudia Santano, doutora em Ciências Jurídicas e Políticas pela *Universidad de Salamanca*; Luiz Fernando Casagrande Pereira, doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná; Juliana Bertholdi, messtranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; e Emerson Cervi, doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Santano abordou o tema do financiamento eleitoral na perspectiva comparada, especialmente o financiamento coletivo e o autofinanciamento. Pereira discorreu sobre os impactos das reformas políticas na estrutura da Justiça Eleitoral. Bertholdi apresentou as virtudes e desvirtudes do atual modelo de financiamento eleitoral brasileiro. Cervi analisou as oligarquias políticas que são supérstites da permanente reforma política no Brasil.

Finalizando os painéis da *Jornada sobre a Reforma Política: pensando o amanhã*, Eneida Desiree Salgado, doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, repassou os temas tratados ao longo do dia, alinhavando-os e dando o panorama do que se reformou até hoje, as consequências, as urgências, as críticas e os sonhos, para ao

final esperar o público afirmando que o amanhã é de “*quem tem consciência para ter coragem/ quem tem a força de saber que existe/ e no centro da própria engrenagem/ inventa a contra-mola que resiste/ quem não vacila mesmo derrotado/ quem já perdido nunca desespera/ e envolto em tempestade decepado/ entre os dentes segura a primavera*”.

A jornada se encerrou com a entrega do Prêmio Eneida Desiree Salgado, que dividido em quatro eixos – partidos políticos e condições de elegibilidade; condições de exercício de mandato e imunidades parlamentares; financiamento eleitoral; participação feminina na política – desafiou a comunidade à apresentação de propostas legislativas. A fuga do padrão, isto é, concurso de artigos científicos, visou aproximar os participantes ao trabalho legislativo e estimular a reflexão sobre as estruturas normativas possivelmente desconstruídas pela Reforma Política e aquelas meramente afetadas, que demandam mudanças.

A Comissão Científica presidida por Cynthia Gruending Juruena, doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e composta por Daniela Rocha Drummond, Daniela Silva Neves e Karolina Mattos Roeder, doutoras em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, e por Julia Heliodoro Souza Gitirana, doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná, avaliou trabalhos submetidos em todos os eixos.

Premiou-se, em primeiro lugar, Gabriel Marcondes de Moura pela Proposta de Alteração da Lei n. 9.504/1997 e da Lei n. 4.737/1965 a fim de estabelecer o voto em lista partidária fechada para as eleições proporcionais; em segundo lugar, Juliano Glinski Pietzack e Bruno de Oliveira Cruz pela Proposta de Alteração da Lei n. 9.504/1997 a fim de aumentar o índice de democracia intrapartidária; em terceiro lugar, Pedro Borttolossi Guimarães e Renata Naomi Tranjan pela Proposta de Alteração da Lei n. 9.096/1995 a fim de limitar a remuneração de funcionário de partido político composta por recursos do Fundo Partidário.

Este livro resgata grande parte do transcorrido naquela jornada, acrescentando temas e pontos de vista. Espera-se que este compêndio fomente a auto-observação e a autocrítica da democracia nacional, desperte mentes para o tema da Reforma Política e a coloque em

debate qualificado, instruído e esclarecido, pois é preciso, continuamente, pensar o amanhã do Brasil.

Organizadores

ABERTURA

Reformar. Dar melhor forma. Emendar. Corrigir. Reconstruir. 1517, 95 teses são fixadas na porta da Igreja do Castelo de Wittenberg. Martinho Lutero pretendia reformar a Igreja Católica. Sofreu a Contrarreforma, perseguição, isolamento. No entanto, implantou um progressista sistema de alfabetização dos grupos mais socialmente excluídos, promovendo uma revolução educacional. “Aconselho a todas as cidades da Alemanha para que criem e mantenham escolas”, dizia o reformador.

1610, *A Mensagem das Estrelas*, o livreto com resultados de pesquisas feitas com um dos primeiros telescópios da História é publicado. Galileu Galilei pretendia reformar o método e a teoria astronômica. Tendo descoberto as luas de Júpiter, visto os anéis de Saturno, identificado as montanhas lunares, foi fortemente questionado e humilhado. Cremonini, reputado cientista da época, negou-se a olhar pelo telescópio, considerando-o uma peça inútil; Magini, notório matemático bolonhês, afirmou inexistentes as descobertas. Os livros de Galilei foram incluídos no *Index*, a lista de livros proibidos pela Inquisição, sendo fortemente censurados. O legado científico de Galileu resistiu às oposições, pois “a verdade é filha do tempo, não da autoridade”, como ele próprio afirmava.

1889, Bertha Felicie Sophie von Suttner, austro-húngara, escritora, pacifista, compositora, publica *Abaixo as Armas!*, romance que descreve a guerra na perspectiva feminina, fato que passou a ser considerado seriamente apenas com a Resolução 1325/2000 do Conselho de Segurança da ONU. Bertha Von Suttner pretendia reformar o sistema de pacificação do mundo e a proteção da mulher. Fortemente criticada por ser uma mulher insubordinada, trabalhou até maio de 1914, um mês antes de sua morte, dois meses antes do começo da Primeira Guerra Mundial. Seu corpo foi cremado e as cinzas espalhadas ao vento. Cumpriu para o mundo e, especialmente para as mulheres, seu lema: “depois do verbo amar, ajudar é o verbo mais lindo do mundo”.

1983, Lilian Mercedes Letona falece em combate dois meses após ser liberta da prisão clandestina a que fora submetida por liderar

as forças revolucionárias democráticas na Guerra Civil de El Salvador. Comandante Clélia, como era conhecida, pretendia reformar a estrutura política de seu país e garantir direitos sociais. “Vou à frente de batalha para lutar junto a meus companheiros. Minha liberdade devo ao povo”, afirmou no momento que deixou a prisão.

As causas desses e dessas reformistas transformaram suas realidades locais, nacionais e globais. A ousadia no pensar e no defender as reformas necessárias cobrou o preço da rejeição social de seu tempo e outorgou a glória eterna de fazer do mundo um lugar melhor. Certamente ainda longe do que é justo para todos e todas; carente de democracia e concretização de direitos, sem retrocessos, mas, ainda assim, um lugar melhor do que antes.

E é por isso que estamos aqui neste dia: porque ainda é preciso reformar, melhorar as formas, emendar ideias, reconstruir estruturas, honrar o passado, refletir o presente, sonhar o tempo que virá.

Senhoras e senhores, sejam bem-vindos e bem-vindas à *Jornada sobre a Reforma Política: pensando o amanhã*.

Renan Guedes Sobreira
Coordenador Estadual

REFORMA POLÍTICA NO PODER EXECUTIVO E NO PODER LEGISLATIVO

PAULO SCHIER

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná (Brasil). Estágio pós-doutoral pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor de Direito Constitucional, em nível de graduação e pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado (PPGD Direitos Fundamentais e Democracia) da Escola de Direito do Centro Universitário Autônomo UniBrasil. Pesquisador vinculado ao NUPECONST – Núcleo de Pesquisas em Direito Constitucional (CNPq) e à Linha de Pesquisa “Constituição e Condições Materiais da Democracia”. Professor do Instituto de Pós-Graduação em Direito Romeu Felipe Bacellar, da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST e da Academia de Direito do Centro Europeu (Curitiba). Membro Honorário da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/Pr. Advogado militante. *pauloschier@uol.com.br*.

SUELLEN MOURA

Mestra em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC (2019). Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst (2015). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (2014). Professora de Direito Penal e Processo Constitucional no Centro Universitário Unisociesc. *spmoura14@gmail.com*.

RENAN GUEDES SOBREIRA

Mestre em Direito Constitucional, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de España* e *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*. Pós-graduado em Direito Parlamentar, *Universidad Nacional*

Autónoma de México. Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Servidor do Quadro da Secretaria do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *rguedessobreira@gmail.com.*

VIVIANÉLI ARAÚJO PRESTES

Mestra em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *vivianelip@hotmail.com.*

CYNTHIA GRUENDLING JURUENA

Doutoranda em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com bolsa Capes proex tipo I. Mestra em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Capes prosup tipo II. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED/PUCPR). Diretora acadêmica do Instituto Política por.de.para mulheres. Secretária-executiva da Revista Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR. *cjuruena@gmail.com.*

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO HIPERPRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Paulo Schier

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, de forma singela e descritiva, pretende apresentar o delineamento institucional do presidencialismo brasileiro, trazendo suas características gerais e elementos que permitem compreender como este sistema de governo se comporta no contexto da Constituição de 1988.

O presidencialismo é um sistema de governo nascido a partir da experiência norte-americana (Constituição da Filadélfia, 1787). Caracteriza-se, primordialmente, pelo fato da chefia de governo e de Estado estarem centradas em uma única autoridade – o Presidente da República – e ainda na forma diferenciada como se estabelecem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Executivo e o governo, de forma geral, exercem as suas funções sem depender da manifestação de confiança do Poder Legislativo. Para que isso seja possível, ao contrário do que ocorre com o Primeiro-Ministro no parlamentarismo (onde o chefe de governo é escolhido pelo Poder Legislativo e exerce suas funções enquanto perdurar a confiança), o Presidente da República possui fonte de legitimação autônoma em face do Parlamento, exercendo mandato (governo por um prazo fixo) e só podendo ser derrubado em situações excepcionais que configurem crime de responsabilidade (mediante processo de *impeachment*).

O Brasil, seguindo longa tradição e com respaldo popular, adota esse sistema de governo desde a Constituição de 1891. No decorrer de seu desenvolvimento institucional o presidencialismo brasileiro veio a combinar elementos (hiperpresidencialismo, multipartidarismo, federalismo, sistema eleitora proporcional) que conduziram ao chamado presidencialismo de coalizão.

2 PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

O que a Teoria Política usualmente designa como sistema de governo diz respeito ao estudo das formas de legitimação e mecanismos de relação entre os Poderes. Basicamente existem dois grandes modelos de sistema de governo que dominam a experiência mundial: o parlamentarismo (e suas diversas variações) e o presidencialismo. Duas são as principais notas distintivas entre esses sistemas.

A primeira delas diz respeito ao fato de que o sistema parlamentarista de governo, em seus diversos modelos, apresenta uma forma de legitimação popular indireta no plano do Poder Executivo. O povo elege o parlamento e este é o responsável pela nomeação do Chefe do Poder Executivo, titularizado pelo Primeiro Ministro, que se torna o responsável pela nomeação do Gabinete e pela execução das leis e administração do interesse público sob a confiança do Legislativo¹. Há uma cisão entre Chefia de Governo e Chefia de Estado. O Primeiro Ministro é o Chefe de Governo. No presidencialismo, diferentemente, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo possuem legitimação popular sendo ambos eleitos pelo povo².

Uma segunda nota distintiva diz respeito ao tempo de exercício do governo. No parlamentarismo não existe mandato para o Poder Executivo. Isso significa dizer que o Primeiro Ministro e seu Gabinete podem ficar no comando da administração pública de um dia até longos anos. Enquanto durar a confiança do parlamento o Gabinete permanece. No presidencialismo ocorre de forma diversa³. O Poder Executivo possui um mandato fixo - no Brasil, atualmente, de 4 anos -, sendo que o exercício da gestão independe da confiança do parlamento.

1 STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. In: **World Politics**, v. 46, n. 01, p. 1-22, Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 10-22.

2 SHUGART, Matthew Søberg. Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. In: **French Politics**, v. 3, n. 3, p. 323-351, London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 324-325.

3 CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam & SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 45, n. 2, 2002, p. 187-218

Por certo essas são características muito gerais. Há variações das mais diversas entre esses dois sistemas de governo.

Quando se reconhece essas notas distintivas é possível perceber que ambos os sistemas trabalham as crises e os problemas a partir de lógicas distintas⁴. No parlamentarismo as crises de governo, as crises políticas ou as crises econômicas em regra são resolvidas com a dissolução do Gabinete, retirando-se o voto de confiança conferido ao Primeiro Ministro para, então, nomear-se novo Gabinete através da abertura de negociações no Legislativo.

Em determinados modelos pode-se inclusive ocorrer a dissolução do Parlamento com a convocação de novas eleições. De uma forma ou de outra - dissolvendo-se o Gabinete ou o Parlamento - a ideia central que dirige o parlamentarismo é a de que o Legislativo consiga definir um nome para a Chefia de Gabinete através da formação de um amplo consenso ou de um compromisso político relativamente estável, garantindo-se assim legitimidade e governabilidade⁵. Em parlamentos multipartidaristas, portanto, o regime de coalizão é da essência do sistema⁶.

O presidencialismo lida com as crises de forma diversa. A partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo, atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: realização de novas eleições após o término do mandato ou a condenação do Presidente da República em processo de *impeachment* por acusação de crime de responsabilidade. E desta forma, se não há crime cometido, nada pode derrubar o Chefe do Poder Executivo. O presidencialismo portanto é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais tensões⁷. A legitimação popular do Presidente da República impede

4 Idem. Ibidem.

5 SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. In: **Dados**, vol. 23, n. 04, Rio de Janeiro, 2000.

6 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Revista Primeiros Estudos**, vol. 6, Ano 4, São Paulo: USP, 2014. In: <http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/viewFile/52546/56512>.

7 ANDRADE, Régis De Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 5-26, Sept. 1991. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200002&lng=en&nrn=iso.

que ele seja derrubado em quaisquer momentos de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca apoio político do parlamento, ou não enfrente as crises de forma adequada, ele não pode ser derrubado. Há, como se disse, um potencial conflitivo nas relações Executivo versus Legislativo maior no presidencialismo⁸.

Daí se extrai que no parlamentarismo o Poder Executivo normalmente desempenha as suas funções num quadro de estabilidade política sendo que a governabilidade é quase que pressuposta. Do contrário o ocorrerá a dissolução do Gabinete. No presidencialismo a estabilidade política não é um dado necessário. Ela depende de diversos fatores dentre eles (i) o fato do partido político do presidente da república possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o desempenho político, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente. Estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, decorrem de uma intrincada rede de fatores⁹. Mas um dado é certo no presidencialismo: sem apoio do Legislativo pode até existir certa estabilidade, mas inexistente governabilidade.

3 O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

O Brasil nem sempre adotou o sistema presidencialista de governo, sendo certo que o parlamentarismo foi praticado durante o período do Brasil Império - no Segundo Reinado entre 1840 e 1889¹⁰ -, e, durante a república, entre 1961 e 1963. Apesar dessas experiências o país possui uma forte tradição presidencialista.

O presidencialismo se afirmou como sistema de governo desde a primeira Constituição republicana e, sempre que foi colocado sob teste popular, triunfou. Em 1963 a realização de plebiscito garantiu

8 *Idem*, *ibidem*.

9 DELGADO, Ignácio Godinho. Atores políticos e coalizões na trajetória da política social brasileira. *Locus - Revista de História*. In: <http://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/viewFile/2492/2073>

10 FERRAZ, Sérgio. A Dinâmica Política do Parlamentarismo do Império: Gabinetes, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840- 1889). In: http://www.flch.usp.br/dcp/assets/docs/III_SD_2013/Mesa_11.1_-_Sergio_Ferraz_III_SD_2013.pdf

ampla vitória deste sistema de governo [9.457.448 de votos] em detrimento do parlamentarista [que recebeu 2.073.582 votos]¹¹. A Constituição de 1988 previu a realização de plebiscito após cinco anos de experiência constitucional para que o povo pudesse mais uma vez deliberar sobre sistema de governo e forma de governo. Nesta oportunidade o presidencialismo recebeu 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarista¹².

Na Constituição de 1988 o tema dedicado ao Poder Executivo e ao sistema de governo está disciplinado em capítulo próprio, no título da separação dos poderes (título IV), entre os arts. 76 e 91.

De acordo com o sistema brasileiro o presidente da república é o chefe do Poder Executivo e exerce a sua função auxiliado pelos Ministros de Estado e pelo Vice-Presidente. O mandato do Presidente da República é de 4 anos, admitindo-se a recondução para o mandato imediatamente subsequente uma única vez. A eleição é direta, exigindo-se maioria absoluta que, se não for obtida em primeiro turno de votação, determina a realização de um segundo turno com os dois candidatos mais votados no primeiro turno. O Vice-Presidente é eleito junto com o Presidente sendo necessariamente o registrado por este último.

A Constituição de 1988 prevê o procedimento de *impeachment* para os casos de prática de crime de responsabilidade, considerando-se como tais aqueles que atentem contra (i) a existência da União, (ii) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da federação, (iii) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, (iv) a segurança do país, (v) a probidade na administração, (vi) a lei orçamentária e (vii) o cumprimento das leis e das decisões judiciais. O processo demanda autorização da Câmara dos Deputados pela maioria qualificada de 2/3 (342 votos de um universo de 513) e julgamento perante o Senado Federal em caso de crime de

11 KORNIS, Mônica Almeida. Parlamentarismo, sim ou não? In: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Parlamentarismo_sim_ou_nao.

12 Tribunal Superior Eleitoral. In: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>.

responsabilidade ou perante o Supremo Tribunal Federal em caso de crime comum.

No que diz respeito com as funções o presidencialismo brasileiro se enquadra no modelo do que se designa como presidencialismo imperial, ou hiperpresidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo¹³. Com efeito o presidente da república possui ampla atribuição de iniciativa, o que lhe confere grande poder agenda¹⁴.

Quase todas as matérias relevantes em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos é de iniciativa privativa do presidente da república, assim como quase toda matéria que diz respeito à organização administrativa.

O presidente da república, nesta seara, consegue manter um elevado grau de dominância das matérias discutidas no Congresso Federal¹⁵. A agenda política é primordialmente definida pelo presidente. Ademais, em todas as matérias de sua iniciativa chefe do Poder Executivo ainda possui a prerrogativa de solicitar urgência, obrigando com que os temas por ele proposto sejam obrigatoriamente enfrentados em prazo relativamente curto de até 90 dias. E nesta hipótese, caso as matérias encaminhadas pelo presidente não sejam apreciadas, ocorre o bloqueio da pauta. Se a matéria ainda não for aprovada de acordo com a definição ou na forma proposta do presidente cabe-lhe o exercício do veto, que devolve a matéria ao Congresso Nacional e só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta. Exceto em relação às Emendas Constitucionais e algumas matérias de competência de privativa da Câmara e do

13 MACEDO, José Arthur Castillo de. Constitucionalismo, democracia e autogoverno. Dissertação de mestrado. Curitiba: UFPR, 2001, inédito. In: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26574/Dissertacao%20biblioteca%20Jose%20Arthur%20C.%20M..pdf?sequence=1>.

14 LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politiclas_Substantivas.pdf

15 SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação de mestrado, inédito. In: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_RafaelFreitasdosSantos.pdf.

Senado e matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, o veto sempre é admitido.

Se isso já não fosse suficiente para reconhecer a força do chefe do Poder Executivo, o presidente ainda possui competências legislativas seja através da possibilidade de edição de medidas provisórias ou através da edição de leis delegadas, além de ampla competência regulamentar no campo administrativo¹⁶. Ele também é responsável por indicar e nomear uma expressiva gama de cargos, tais como Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República, presidente e diretores do Banco Central, Ministros do Tribunal de Contas da União, dentre outros, além de obviamente nomear e demitir *ad nutum* os Ministros de Estado. É de sua competência privativa decretar a intervenção federal e o estado de sítio. E a isso somam-se as funções inerentes à chefia de estado (representação do país, assinatura de tratados, declarar guerra e celebrar a paz etc.).

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa considere-se que desde a promulgação da Constituição de 1988 a taxa média de dominância¹⁷ do Presidente da República no Congresso Nacional oscila entre 75 e 90%, tendo uma média de 76,6%. A taxa de sucesso¹⁸ do Presidente da República no Congresso Nacional gira em torno de 80%¹⁹. E, nas matérias em que foi derrotado e o conteúdo de suas propostas foi alterado durante a votação no Congresso Nacional, o Presidente tem exercido sistematicamente o poder de veto. Em tais casos,

16 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993; ABREU, Jorge Manuel Coutinho de. Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade. Coimbra: Almedina, 1987; ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. RDA 97; CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento: matéria reservada à competência do Poder Legislativo – limites do poder regulamentar – direitos e garantias individuais. Revista Forense. Rio de Janeiro: Forense, 1953, nº146; CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. RDA 219; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes. São Paulo: RT, 1994.

17 A taxa de dominância é definida pela quantidade de matérias em tramitação, discussão e deliberadas no parlamento a partir de propostas oriundas do Poder Executivo.

18 A taxa de sucesso é definida pela quantidade percentual de matérias de iniciativa do Poder Executivo que são aprovadas no parlamento.

19 Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

embora o veto possa ser derrubado, na prática ele tem prevalecido - ao menos informalmente. Isto porque o prazo constitucional de 30 dias para a apreciação do veto presidencial pelo Congresso Nacional não é respeitado. Assim existem cerca de 4.000 vetos apostos pelo Presidente da República aguardando deliberação²⁰. Enquanto isso a vontade do Presidente predomina.

Trata-se, portanto, de um modelo de presidencialismo em que, efetivamente, o presidente possui poderes imperiais. Ele tem capacidade de dominar a agenda política, retirar temas da pauta, vetar, produzir atos normativos independentemente de autorização legislativa e ainda, conforme será demonstrado adiante, consegue direcionar e aprovar a maioria de suas propostas no parlamento.

4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão decorre de um específico arranjo institucional que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo²¹. Não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro²² e tampouco uma novidade. Os teóricos da Ciência Política já o haviam identificado antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, apontando inclusive algumas de suas manifestações já no contexto da Constituição de 1946²³.

A soma dos fatores hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo é sempre apontada como problemática.

20 Dado do Senado Federal. In: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/02/06/lideres-buscam-solucao-para-vetos-pendentes-de-analise> .

21 ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

22 Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy Power, *por exemplo, identificam o presidencialismo de coalizão também no Equador, Chile, Benin, Quênia, Malawi, Armênia, Ucrânia e Rússia* (CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic & POWER, Timothy. *Rethinking the presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective*. In: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604> .

23 LIMONGI, Fernando. O poder executivo na constituição de 1988. In: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf s/d.

Deveras, para se ter uma ideia, os cientistas políticos apontavam, já no contexto do processo constituinte de 1987, que haveria no Brasil pós-88 uma crise de governabilidade eis que dificilmente algum presidente da república, com fortes poderes constitucionais, conseguiria ser eleito com partido político que garantisse maioria no âmbito do parlamento. E, realmente, tal jamais ocorreu no país após a Constituição de 1988.

O arranjo institucional brasileiro naturalmente conseguiu arrumar solução para esse problema concreto e inevitável através do presidencialismo de coalizão (termo cunhado por Sérgio Abranches e amplamente divulgado e discutido)²⁴.

A ideia central do presidencialismo de coalizão sustenta que, para que haja governabilidade, demanda-se (i) coalizão na formação da aliança, (ii) coalizão na formação do governo e (iii) coalizão governante.

A categoria em princípio se pretende meramente descritiva: é assim que funciona o sistema brasileiro e esta foi a forma que o país encontrou para viabilizar governabilidade no processo de transição democrática.

A questão é que, mais que um arranjo institucional, o presidencialismo de coalizão se mostra como uma verdadeira ideologia que esconde o caráter de classe, o caráter clientelista e patrimonialista do Poder Público no Brasil²⁵.

As ideias de coalizão na formação da aliança, coalizão da formação do governo, coalizão governante e sua dinâmica, voto de liderança (através do qual o voto do líder do partido no parlamento é computado como o voto de todos os parlamentares da agremiação), fidelidade partidária, desvalorização - no parlamento - do chamado “baixo clero” (parlamentares – em grande quantidade - de pouca expressão política e eleitos por transferência de votos), a lógica de

24 ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988, p. 5-34

25 As ideias centrais do presidencialismo de coalizão como ideologia podem ser encontradas em: MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *A ideologia do presidencialismo de coalizão*. In: Anais do IV Simpósio de Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2010, p. 62-71.

distribuição de cargos e funções estratégicos, o financiamento privado de campanha (em julgamento perante o Supremo Tribunal Federal), o papel forte do presidente e seu determinante poder de agenda e grande atividade legislativa pelas Medidas Provisórias orientam os mecanismos desse sistema.

No contexto de presidencialismo de coalizão, como afirmam alguns pesquisadores, a necessidade de formação de alianças políticas partidárias e regionais cria uma situação em que o Legislativo se torna refém do Executivo. Como a governabilidade depende da renovação da aliança no decorrer do mandato, o aparelho burocrático do Executivo, por conta de demandas partidárias ou regionais (a depender do tipo de coalizão), acaba sempre “cedendo” às pressões da aliança. Como as alianças normalmente não são homogêneas (é assim ao menos no Brasil), o Executivo acaba cedendo, no plano governamental, a interesses políticos e regionais que muitas vezes são contraditórios e que beneficiam “interesses setoriais”.

O presidencialismo de coalizão, neste contexto, por um lado é apontado como a saída que a sociedade brasileira encontrou para a afirmação de uma democracia plural, no contexto de uma sociedade desigual e fragmentária, tendo proporcionado governos relativamente estáveis (exceção ao caso especial do governo Dilma Rousseff). Por outro lado, não tem permitido a construção de um projeto de Estado coerente e efetivamente republicano, principalmente porque não conseguiu proporcionar “consensos ou compromissos legítimos”.

Por isso tem-se assistido, no Brasil, a uma emergência de leituras críticas em relação a este específico arranjo institucional, eis que se trata de um modelo tendencialmente (não necessariamente) antidemocrático, vulnerável e permissivo no que tange com a corrupção e ao patrimonialismo.

Com efeito, as coalizões tornam Legislativo e Executivo um bloco de poder único, com centralização forte na figura do Presidente (logo, do Executivo). Isso acaba relativizando o papel de fiscalização do Parlamento em relação ao Executivo (exceto quando existe quebra da aliança ou divergência interna na base da coalizão). Mais grave de tudo: o presidencialismo de coalizão tem favorecido historicamente

a continuidade do patrimonialismo e do clientelismo, tão presentes no setor público brasileiro.

Considere-se, nesta linha de argumentação, que a lógica das alianças só funciona na medida em que o Presidente da República negocia espaço, no aparelho de estado, com os “parceiros partidários e regionais” (e nem sempre os interesses são convergentes e coerentes). Esses, por sua vez, atuam dentro de uma lógica voltada aos interesses pessoais e de atendimento das demandas das bases, dos financiadores de campanha ou algum outro interesse particular não confessável. Vê-se, logo, que o arranjo institucional pode propiciar a corrupção sutil, invisível.

Aprofundando um pouco esta análise ainda é possível perceber que no sistema brasileiro o Presidente e o Executivo são fortes política e governamentalmente, mas a dinâmica da coalizão não dá ao Presidente capacidade de “dispor” sobre o conteúdo das decisões tomadas “setorialmente”. Isso impossibilita a criação de políticas públicas globais e coerentes. É preciso aqui destacar, então, que não há coerência entre políticas no campo de saúde, portos, infraestrutura, moradia, políticas econômicas, meio ambiente, política internacional etc.. Cada setor do Estado, no presidencialismo de coalizão, é ocupado por representantes de interesses diferentes da base de aliança. Isso tudo se agrava pois as alianças, no sistema brasileiro, não são exatamente alianças partidárias, mas sim “coligações eleitorais”, o que torna tudo pior.

Não fosse isso suficiente para gerar um quadro bastante problemático, a lógica de atuação parlamentar, no presidencialismo de coalizão, fortalece as lideranças que dão apoio à aliança, retirando “força” dos deputados de base, designados na linguagem política como “baixo clero”. Esse quadro permite a manutenção do clientelismo e da defesa dos “donos de determinadas pastas, partidos, secretarias e ministérios”.

De tudo o que foi afirmado até o momento, e partindo de Nicos Poulantzas²⁶, percebe-se que no Brasil, por conta desse arranjo institucional, não há mesmo que se falar em “poderes” ou “separação de

26 POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Porto: Portucalense, 1971.

poderes”. O poder é um só. O estatal. A máquina estatal representa algo único, incindível. O aparato de dominação é o mesmo, como diria Althusser²⁷. O Estado atua em bloco, que é chamado por Poulantzas de Bloco de Poder²⁸.

O presidencialismo de coalizão, enquanto “realidade institucional”, é também uma ideologia. Isso porque faz a sociedade crer que o “sistema” é necessário para a governabilidade e estabilidade democrática, faz crer que existe efetiva separação de poderes e controle inter-orgânico das funções políticas. Todavia o sistema, em verdade, esconde, como antecipado, o caráter de classe, mercadológico, clientelista, patrimonialista do aparelho de estado; o sistema impede que as decisões no âmbito do parlamento e do executivo sejam efetivamente deliberativas (exceto em relação a alguns campos neutros aos interesses das alianças).

Em suma, é preciso deixar claro que, no Brasil, políticas e decisões públicas são formadas, por decorrência dos governos de coalizões, a partir de um sistema que é todo voltado para a manutenção do clientelismo antirrepublicano e da corrupção velada. Aquilo que Sérgio Abranches percebia como sendo a forma brasileira de reinventar a democracia, em verdade é um modo de perpetuar uma determinada forma de dominação corrupta, clientelista e patrimonialista.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988.

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de. **Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade**. Coimbra: Almedina, 1987
ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ANDRADE, Régis De Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 5-26, Set. 1991.

27 ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Petrópolis: Vozes, 1999.

28 POULANTZAS, Nicos. *State, Power, Socialism*. London : New Left, 1978.

In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200002&lng=en&nrm=iso.

ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. **RDA 97**.

CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento: matéria reservada à competência do Poder Legislativo – limites do poder regulamentar – direitos e garantias individuais. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, 1953, nº146.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. **RDA 219**. *CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic & POWER, Timothy. Rethinking the presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. In: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>.*

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam & SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 45, n. 2, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DELGADO, Ignácio Godinho. Atores políticos e coalizões na trajetória da política social brasileira. **Locus - Revista de História**. In: <http://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/viewFile/2492/2073>

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes. São Paulo: RT, 1994.

FERRAZ, Sérgio. **A Dinâmica Política do Parlamentarismo do Império: Gabinetes, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840- 1889)**. In: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/III_SD_2013/Mesa_11.1_-_Sergio_Ferraz_III_SD_2013.pdf f.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Revista Primeiros Estudos**, vol. 6, Ano 4,

São Paulo: USP, 2014. In: <http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/viewFile/52546/56512>.

KORNIS, Mônica Almeida. **Parlamentarismo, sim ou não?** In: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Parlamentarismo_sim_ou_nao.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas.** In: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politicas_Substantivas.pdf.

LIMONGI, Fernando. **O poder executivo na constituição de 1988.** In: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf, s/d.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Constitucionalismo, democracia e autogoverno.** Dissertação de mestrado. Curitiba: UFPR, 2001, inédito. In: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26574/Dissertacao%20biblioteca%20Jose%20Arthur%20C.%20M..pdf?sequence=1>.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A ideologia do presidencialismo de coalizão.** In: Anais do IV Simpósio de Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** Porto: Portucalense, 1971.

POULANTZAS, Nicos. **State, Power, Socialism.** London: New Left, 1978.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Dissertação de mestrado, inédito. In: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_RafaelFreitasdosSantos.pdf.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. In: **Dados**, vol. 23, n. 04, Rio de Janeiro, 2000.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão.** Curitiba: Juruá, 2017.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. In: **Revista Eletrônica Direitos Fundamentais e Democracia**, Vol. 20, n. 20, 2016.

SHUGART, Matthew Søberg. Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. In: **French Politics**, v. 3, n. 3, p. 323-351, London: Palgrave Macmillan, 2005.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. In: **World Politics**, v. 46, n. 01, p. 1-22, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

IMUNIDADES PARLAMENTARES E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: DO MUITO E DO POUCO

Suellen Moura

Todos nós já acessamos veículos de informação e nos deparamos com notícias as mais diversas acerca de investigações em curso ou decisões do Supremo Tribunal Federal referentes aos membros do Congresso Nacional. Os escândalos de corrupção no âmbito da representação política, solenemente difundidos por meio de jornais televisivos, impressos ou digitais, escancaram o paradoxo que atravessa a noção de representação política tal como compreendida correntemente¹ e deságua na realidade política consubstanciada no distanciamento entre os mecanismos representativos vigentes e o ideal de soberania popular. Essa constatação nos convida a pensar acerca das formas de encarar o grande desafio da representação democrática e da democracia representativa, que é a redução dos desvios entre as ações dos representantes e a vontade dos representados, e a redução do diferencial de poder. Mas também há outra perspectiva que se apresenta imediatamente diante desse contexto: a correspondente resposta jurídica “adequada” aos desvios observados no exercício do mandato parlamentar.

Com enfoque na segunda dimensão, um fenômeno que necessariamente a marca refere-se à judicialização da política, fato, em algum grau, incontornável das sociedades modernas – principalmente pelo desenho institucional que se observou nas democracias contemporâneas a partir do processo de constitucionalização do

¹ Luis Felipe Miguel discorre sobre o tema, evidenciando que o paradoxo democrático mais básico reside no regime político que atribui funções de governo a uma categoria que se define exatamente por não governar. Se povo, enquanto categoria política reúne pessoas que estão submetidas a um governo, então “povo e governo se opõem e são antípodas na relação de dominação política”, razão pela qual “o governo de um povo é uma contradição em termos”. Para um estudo que situa o problema e apresenta outras discussões acerca da representação, consultar: MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. Para uma defesa do caráter representativo de legislaturas, vide: URBINATI, Nadia. Representação como advocacy. Tradução de Sieni Maria Campos. **Política & Sociedade** – Revista de Sociologia Política, v. 9, n. 16, abr. 2010.

direito e na adoção de jurisdições constitucionais.² Esse fenômeno recebeu contornos mais acentuados no Brasil com a Constituição Federal de 1988. A assim denominada “Constituição Cidadã” previu a organização de um Tribunal Superior marcado por uma razoável amplitude de competências, incluindo as atribuições de revisão judicial de toda a legislação e – para o que nos interessa nesse ensaio – de julgamento de parlamentares com prerrogativa de foro. Significa: de acordo com a Constituição Federal de 1988, deputados e senadores, desde a expedição do diploma, devem ser processados e julgados, originariamente, pelo Supremo Tribunal Federal. É o que se observa no art. 102, I, alínea b, e art. 53, § 1º, ambos da CRFB/88. Esse desenho propiciou a expansão do campo de atuação do Supremo Tribunal Federal, que passou a se pronunciar em diversos casos da política nacional.

Os julgamentos de casos que repercutiram no cenário político e jurídico brasileiro envolvem a interpretação das garantias parlamentares, dispostas nos artigos 53 a 56 da Constituição Federal de 1988. Essas normas constitucionais estabelecem o regime jurídico de congressistas, estatuinto direitos, imunidades, deveres e impedimentos de deputados e senadores, bem como prevenindo as hipóteses de perda de mandato. Por serem garantias inerentes ao exercício da função parlamentar, tem por finalidade a proteção da independência do Poder Legislativo em relação aos poderes Executivo e Judiciário, e à sociedade. Assim, “são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar”,³ consubstanciando-se em uma situação objetiva de proteção ao regular exercício de funções do Estado⁴ e de manutenção do Estado Democrático de Direito.⁵

O alcance dessas imunidades no Brasil tem se prestado a largas controvérsias, dado que os critérios de apreciação nem sempre coincidem. Com efeito, caminhos diferentes podem ser trilhados diante de uma interpretação jurídica e de uma interpretação política

3 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 539.

4 HORTA, Raul Machado. Imunidades Parlamentares. **Revista de informação legislativa**, v. 4, n. 15/16, jul./dez. 1967.

5 Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvim, 2017, p. 981-982.

dessas garantias. Em contrapartida, é natural que a interpretação sofra influxos do meio e da época; de fato, “fases tranquilas não geram dissídios irremediáveis, enquanto os períodos de crise desencadeiam a carga emocional que perturba o raciocínio e compromete a serenidade”⁶. Deste modo, é principalmente nos períodos de crise que se deve atentar para os parâmetros que são tomados por Tribunais quando da interpretação de normas da Constituição. No caso, trata-se de normas que impactam não só o exercício do mandato ou a responsabilização do congressista, mas também o equilíbrio político do próprio Poder Legislativo e, evidentemente, dos outros Poderes da República.

A dimensão da expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal e a pertinente crítica à correlata postura institucional pode ser observada no que tange à representação política, especificamente em decisões acerca dessas garantias parlamentares.⁷ Análises podem ser extraídas dos casos Eduardo Cunha (Ação Cautelar nº 4070/DF), Renan Calheiros (ADPF nº 402/DF), Jair Bolsonaro (Inquérito nº 3932/DF e Petição nº 5243), Delcídio do Amaral (Ação Cautelar nº 4039/DF), Natan Donadon (Ação Penal nº 396/RO), Aécio Neves (Ação Cautelar nº 4327/DF), Marcos da Rocha Mendes (Ação Penal nº 937/DF) – ação penal que provocou a restrição do alcance e do sentido da norma que estabelece o foro por prerrogativa de função.

A partir do estudo desses casos é possível observar aplicação de critérios estranhos à norma constitucional como o da responsabilização em razão da dimensão que a manifestação do parlamentar

6 HORTA, 1967, p. 47.

7 Entre outras análises, Eneida Desiree Salgado, Thomas Bustamante, Evanilda de Godoi Bustamante e Graça Maria Borges de Freitas também abordam o assunto em: SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constitucional. **Paraná Eleitoral Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, p. 346-388, 2016; FREITAS, Graça Maria Borges de; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Separação e Equilíbrio de Poderes: reflexões sobre democracia e desenho institucional do STF pós-1988, apontamentos a partir de um estudo de caso: ADPF 402-DF. **Cadernos Adenauer XVIII**, nº 1, 2017.

pode tomar dependendo de jornais de grande circulação. Também houve equívoco sobre a técnica processual adotada e divergência sobre o tipo de prisão que se decretou: admitiu-se a situação de flagrância e inafiançabilidade – característica da prisão em flagrante –, mas o comando da decisão respeitou os ditames da prisão preventiva. Neste caso, houve violação de disposição expressa da Constituição, que proíbe prisão preventiva de Parlamentar, com base nos fundamentos da excepcionalidade e anormalidade institucional. Há o caso de relativização da renúncia de parlamentar nas vésperas de julgamento, que ora foi considerada abuso de direito, ora como um direito do parlamentar. Identificou-se uma criação jurisprudencial que corresponde à figura da suspensão do mandato de parlamentar – hipótese não prevista pela Carta. Ainda, equiparação de normas atinentes ao processo e julgamento do Presidente da República ao rito estabelecido para parlamentares com base em condições “implícitas” que expressavam o risco de que o parlamentar viesse a ocupar a cadeira da presidência de forma temporária.⁸

Em síntese, os casos elencados apontam para a exacerbação de um mecanismo de interferência do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo e um conseqüente esvaziamento das prerrogativas institucionais expressamente conferidas ao Legislativo. Essa postura institucional é pautada principalmente por razões éticas, morais ou políticas, em que muitas vezes a situação “extraordinária”, “excepcional”, “pontual” e “individualizada” foi motivo de extrapolação dos fundamentos constitucionais. Evidentemente, “se há alguma moral que possa ser utilizada como vetor para a tomada de decisões, é a moral objetivamente plasmada na Constituição, não havendo autorização para fundamentalismos axiológicos para além das decisões constituintes”.⁹

O fato de que questões cheguem ao Supremo Tribunal Federal com maior intensidade, dado o desenho institucional, não implica

8 Para uma análise mais aprofundada, vide: MOURA, Suellen Patrícia. **Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: separação de poderes e constituição radical. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

9 SALGADO, 2018.

que ele possa ou deva passar ao largo da função que lhe é atribuída por decisão constituinte, consubstanciada na democracia constitucional. O papel atribuído a um Tribunal é, também, expressão da soberania popular, não pelo poder que recebe, mas pela atuação no exercício desse poder. Nestes termos, a função judiciária não se traduz no exercício de jurisdição que substitua a autoridade da vontade democrática; mas, em observância a ela.

Não se nega a tarefa importantíssima que o Supremo Tribunal Federal desempenha e deve desempenhar enquanto poder que integra os poderes da República. E é por esse motivo que a ampliação dos seus poderes de julgamento sem um critério arraigado nos compromissos fundamentais da Constituição e sem um controle recíproco do seu exercício de poder pode e deve ser questionado, a fim de viabilizar a convivência institucional qualitativa inculpada na separação de poderes. A segurança jurídica deve ser um valor que permeia todos os poderes, inclusive o Judiciário. Se a ele é endereçada a tarefa séria de proteger a Constituição, é também nele e a partir dele que nossa liberdade e igualdade políticas devem ser fortalecidas, notadamente em razão de seu compromisso fundamental e essencial com a legalidade, pois protegê-la é, ao fim e ao cabo, proteger toda a sociedade.

Pensar acerca da reforma política implica, também, em refletirmos sobre os pressupostos teóricos fundamentais da organização do estado e do direito constitucional estritamente considerado, isto é, se a forma como concebemos a representação política e as correlatas normas que organizam juridicamente o estado brasileiro mais favorecem ou dificultam o ideal democrático de autogoverno popular. Isso implica considerar que existem procedimentos e competências apropriadas para canalizar tipos de deliberações específicas sobre o mesmo problema.¹⁰ Sempre que uma questão político-moral fundamental acerca de nossa comunidade é fixada por meio de uma Corte Constitucional, em detrimento do processo legislativo democrático, há uma perda para a democracia, mesmo quando essa perda puder ser

10 FERREJOHN, John. Judicializando a Política, Politizando o Direito. In: MOREIRA, Luiz (Org.). **Judicialização da Política**. 1 ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 68.

justificada por razões instrumentais.¹¹ Nessa perspectiva, corremos o risco de sustentarmos uma democracia apolítica, fomentando a neutralização daquilo que caracteriza propriamente a política democrática: disputas, desacordos, deliberações e decisões majoritárias que estão abertas a mudanças.¹²

Democracia e representação são territórios em disputa e são formas de exercício de poder. A autorização e obrigação que os poderes públicos têm de se responsabilizar por seus atos são instrumentos que promovem a incerteza quanto ao exercício do poder, marca da política democrática. Mas, se são insuficientes, como de fato são, nem por isso são descartáveis: “formas de representação que deles prescindem, como porta-vozes autoinstituídos, quase com certeza estarão em pior situação no que se refere a seu caráter democrático”.¹³ E, sem mecanismos de controle recíprocos frente a representantes autoinstituídos, “a estrada informal que eles percorrem leva a uma desvalorização da democracia e, finalmente, à sua desfiguração”.¹⁴ Com os excessos do Supremo Tribunal Federal em detrimento do Poder Legislativo, pouco se ganha em termos de conformação de condutas de parlamentares ao íntegro exercício do mandato; muito se perde em termos de Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, set. /dez. 2014.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 13, p. 346-388, 2016.

11 FREITAS; BUSTAMANTE, 2017.

12 URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured** – Opinion, Truth, and the People. New York: Harvard University Press, 2014, p. 81, tradução nossa.

13 MIGUEL, 2014, p. 258.

14 URBINATI, 2014, p. 83, tradução nossa.

FEREJOHN, John. Judicializando a Política, Politizando o Direito. *In*: MOREIRA, Luiz (Org.). **Judicialização da Política**. 1 ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvim, 2017.

FREITAS, Graça Maria Borges de; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Separação e Equilíbrio de Poderes: reflexões sobre democracia e desenho institucional do STF pós-1988 Apontamentos a partir de um estudo de caso: ADPF 402-DF. **Cadernos Adenauer XVIII**, nº 1, 2017.

HORTA, Raul Machado. Imunidades Parlamentares. **Revista de informação legislativa**, v. 4, n. 15/16, jul./dez. 1967.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MOURA, Suellen Patrícia. **Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: separação de poderes e constituição radical. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constitucional. **Paraná Eleitoral Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured** – Opinion, Truth, and the People. New York: Harvard University Press, 2014.

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy. Tradução de Sieni Maria Campos. **Política & Sociedade** – Revista de Sociologia Política, v. 9, n. 16, abr. 2010.

“FALTA QUEIJO!” : EM DEFESA DO FORO PRIVILEGIADO PARLAMENTAR PARA CRIMES COMUNS

Renan Guedes Sobreira

1 INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 estabelece no art. 53 o estatuto parlamentar básico, isto é, as garantias mínimas ao livre exercício do mandato representativo democrático: a inviolabilidade de opinião (art. 53, *caput*), segundo a qual não se pode punir civil ou criminalmente parlamentares por opiniões manifestadas no exercício da atividade parlamentar; o aforamento especial (art. 53, §1º), que retira do juízo habitual a competência para julgamento dos e das parlamentares, colocando-a noutro órgão específico;¹ a imunidade pessoal (art. 53, §2º), que impede a prisão ordinária dos e das parlamentares ou a manutenção dessa sem avaliação da respectiva câmara. Os e as parlamentares federais estão aforados ante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, *b* do texto constitucional.

As proteções garantidas pela Constituição da República brasileira não são inovações nacionais. A origem histórica das prerrogativas que compõem o estatuto constitucional parlamentar remonta à Idade Média e ao continente europeu, estando tais proteções presentes na atualidade na maioria dos países democráticos, em termos bastante aproximados àqueles originais, ainda que com diferentes alcances.

Sem embargo, frequentemente as garantias ao livre exercício do mandato representativo democrático têm sido questionadas, no Brasil e noutros países. Afirma-se que, especialmente o “foro privilegiado” parlamentar para crimes comuns, contribui com a impunidade, servindo de escudo a parlamentares corruptos e corruptas, uma vez que os delitos cometidos dificilmente são julgados e, quando o são, a análise está comprometida por parcialidade dos julgadores.

¹ No presente trabalho se tratará exclusivamente do aforamento parlamentar relativo aos crimes comuns, desconsiderando o aforamento parlamentar nos casos de crime de responsabilidade.

Sustenta-se, no Brasil, que a impunidade parlamentar decorre do fato de o foro competente para o julgamento é o Supremo Tribunal Federal, que além de atuar com morosidade, está composto por ministros e ministras escolhidos e escolhidas pela Presidência da República, que passam por sabatina no Senado Federal antes da nomeação feita pelo Poder Executivo (art. 52, III, *a* e *c/c* art. 101, parágrafo único, CRFB/88), ou seja, estão excessivamente próximos ao poder político e assim seriam parciais ao julgar.

Um dos objetivos da Reforma Política do Poder Legislativo passou a ser a alteração do estatuto constitucional parlamentar a fim de eliminar o aforamento especial de crimes comuns, remetendo às instâncias ordinárias, ao juízo de primeiro grau de jurisdição, os casos envolvendo parlamentares. Necessário, no entanto, analisar se a proposta é adequada em termos constitucionais e práticos, evitando a reforma que acaba por ser mera demolição.

2 GARANTIAS AO EXERCÍCIO DO MANDATO REPRESENTATIVO DEMOCRÁTICO

Construída sobre o templo romano de Mercúrio, a *Real Colegiata Basílica de San Isidoro* está estabelecida desde o século X, quando servia de convento feminino, sendo uma das obras de arquitetura românica mais importantes da Europa; foi destruída durante a conquista e domínio de Almançor na Península Ibérica, e remodelada no século XI por ordem do Rei Afonso V de León, servindo de quartel às tropas francesas durante a invasão da península (1808 – 1812).

A importância dessa basílica é religiosa, mas também política: seu claustro abrigou as Cortes de León em 1188. Afonso IX de León, buscando o apoio da Igreja Católica e da nobreza a fim de ascender ao trono, aceitou os termos postos pelos parlamentares que compunham as Cortes e que lhe foram comunicados pelo Arcebispo de Compostela. A tratativa gerou o efeito esperado e Afonso IX passa a reinar a partir de 1188 até seu falecimento, em 1230.

As atas que registram os acontecimentos das Cortes de León são consideradas pela *United Nations Educational, Scientific and*

Cultural Organization (UNESCO) como “a mais antiga manifestação documentada do sistema parlamentar europeu” (*The oldest documentary manifestation of the European parliamentary system*) e a cidade de León, berço do parlamentarismo.

As Cortes de León compostas por representantes de cidadãos de todos os setores do reino, escolhidos por voto, estabeleceram a submissão do monarca à jurisdição, à lei. Principiava o sistema parlamentar, sendo necessário aguardar as revoluções inglesas para que haja a formalização das prerrogativas.

De todo modo, patrimônio cultural e legal está preservado tanto na Espanha, na Inglaterra e também no Brasil para além dos documentos históricos. As prerrogativas parlamentares persistem às tentativas de derrocada, e apesar de em certos momentos serem arrasadas, agora restam tão sólidas como a basílica onde começaram a ser documentalmente registradas – ao menos formalmente.

2.1 O AFORAMENTO NA ESPANHA

Apesar do Projeto de Constituição de León de Arroyal de 1794 e do Projeto de Constituição de Flórez Estrada de 1809, a primeira constituição formal a vigorar no país em que se originaram as garantias ao livre exercício do mandato representativo democrático foi a Constituição de Bayona de 1808. No entanto, sendo texto outorgado durante a invasão napoleônica, e considerando a baixíssima efetividade, a doutrina espanhola não a considera como o marco inaugural de sua história constitucional, como esclarece Joaquín Villaroya.²

Novamente reunidas em León, as Cortes iniciam um projeto de Constituição em 1810, que é finalizado e aprovado em Cádiz em 1812. A *Pepa*, como ficou apelidada a Constituição espanhola de 1812,³ consagra no art. 128 as três garantias: a inviolabilidade (“*los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni*

2 VILLARROYA, Joaquín Tomás. **Breve Historia del Constitucionalismo Español**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 9.

3 Isso se deve ao fato de que a promulgação ocorreu no dia de São José, 19 de março. Uma vez que o apelido espanhol para José é Pepe, em razão da antiga grafia (*Jusepe*), a Constituição foi apelidada de Pepa.

caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas”); a imunidade (“*durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas*”); e o aforamento (“*en las causas criminales que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes*”).

O Estatuto Real de 1834 e as Constituições de 1837, 1845, 1856 e 1869 não garantem o aforamento, tão somente a inviolabilidade e a imunidade. O aforamento especial retorna no art. 47 da Constituição de 1876 (“*El Tribunal Supremo conocerá de las causas criminales contra los Senadores y Diputados, en los casos y en la forma que determine la ley*”), que também garante a inviolabilidade no art. 46 e a imunidade, primeira parte do art. 47.

A Constituição seguinte, de 1931, volta a excluir o aforamento das garantias parlamentares. A Guerra Civil espanhola (1936 – 1939) suspendeu de fato a eficácia do texto constitucional, o regime de exceção imposto pelo General Francisco Franco (1939 – 1975) e o período de transição (1975 – 1978) deixaram a Espanha sem Constituição efetiva.⁴

A Constituição espanhola de 1978, ainda vigente, garante o estatuto parlamentar no art. 71: inviolabilidade (71.1); imunidade (71.2); e aforamento ante a Sala Penal do Tribunal Supremo (71.3). Nos termos do art. 57 da Lei Orgânica do Poder Judiciário espanhol a Segunda Sala das Salas Ordinárias é a responsável pelos temas penais, estando habilitada a julgar não apenas os parlamentares, mas outras autoridades com foro diferenciado, como o Presidente de Governo, Magistrados do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional, Presidente do Tribunal de Contas.

No Brasil, as prerrogativas parlamentares principiam com a Constituição Imperial, mas o aforamento privilegiado tardará até século XX para receber previsão, o que ocorre por motivos incompatíveis com a democracia, habilidosamente orquestrados pela Ditadura Militar. Independentemente do momento da incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, todas essas figuras permanecem

⁴ O regime franquista foi governado por Leis Fundamentais, que regulavam aspectos bastante pontuais. A respeito: GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Angel. **El Estado Franquista**: fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

no sistema em termos bastante aproximados àqueles em que vigora na Espanha.

2.2 O AFORAMENTO NO BRASIL

A Constituição Imperial, 1824, previa o foro especial a Ministros de Estado e a servidores do Corpo Diplomático, por exemplo, que seriam julgados ante o Supremo Tribunal de Justiça, órgão máximo do Poder Judiciário de então (art. 164, II). No entanto, os agentes políticos do Império do Brasil gozavam apenas de inviolabilidade e de imunidade (art. 26 e 27). O mesmo sucede na Constituição da República de 1891, que passa a aforar o Presidente da República ante o Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934 conferia aforamento especial ao Presidente da República, aos Ministros da Suprema Corte, aos Ministros de Estado e a diversas autoridades, como juízes federais. Novamente os parlamentares, e agora as parlamentares,⁵ estão aforados e aforadas ordinariamente, mas é notável a expansão do alcance do aforamento especial a outras autoridades. A Constituição de 1937 seguiu no alargamento, desta vez abrangendo todos os magistrados, e em breve todas as magistradas,⁶ do país (art. 89, § 2º, e art. 101, I, *b*).

Derrocado o Regime Vargas, promulgou-se a Constituição de 1946, que não modificou significativamente o *status* do aforamento: os e as parlamentares seguiam aforados ordinariamente; o Presidente da República (art. 88), os Ministros de Estado (art. 92), o Procurador-Geral da República (art. 101, I, *b*), os magistrados e as magistradas e chefes de missões diplomáticas (art. 101, I, *c*) permaneciam aforados ante o Supremo Tribunal Federal.

O regime ditatorial instalado em 1964 editou inicialmente a Constituição de 1967 garantindo a inviolabilidade de opinião (art. 34, *caput*) e a imunidade (art. 34, §1º) aos e às parlamentares. O

5 A primeira Deputada Federal do Brasil, Carlota Pereira de Queirós, exerceu mandato de 1934 a 1937, quando Getúlio Vargas ordena o fechamento do Congresso Nacional.

6 A primeira magistrada do país, Auri Moura Costa, ingressou no Poder Judiciário do Estado do Ceará em 1939; seguindo-se a nomeação de Thereza Gróslia Tang como juíza de Direito no Estado de Santa Catarina no mesmo ano.

Presidente da República (art. 85), os Ministros de Estado (art. 88), o Procurador-Geral da República (art. 114, I, *a*), os magistrados, as magistradas, os ministros dos Tribunais de Contas e os chefes de missões diplomáticas (art. 114, I, *b*) permaneciam aforados ante o Supremo Tribunal Federal. Os e as parlamentares, aforados ordinariamente.

Em 13 de dezembro de 1968, o Presidente Costa e Silva estabelece o Ato Institucional n. 5 (AI – 5), pelo qual, dentre outras medidas, permite o fechamento do Congresso Nacional mesmo em estado de sítio. Em 17 de outubro de 1969, é promulgada a Emenda Constitucional n. 1 dando nova redação à Constituição de 1967, nos termos postos pela junta militar provisória composta pelo Almirante Rademaker, pelo General Aurélio Tavares e pelo Brigadeiro Márcio de Sousa Melo.

Dentre as inovações, há a primeira aparição do aforamento parlamentar com a inserção do art. 32, §2º nos seguintes termos: “nos crimes comuns, os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Também o Vice-Presidente da República passa a constar na lista daqueles especialmente aforados (art. 119, I, *a*).

Uma vez que se trata de texto constitucional outorgado, imposto sem deliberação social e sem registros de Assembleia Constituinte, impossível identificar as razões explícitas que levaram à introdução do foro diferenciado aos e às agentes políticos na Constituição. Sem embargo, a motivação implícita pode ser intuída a partir de fatos precedentes.

Em 1965 o regime ditatorial aumentara o número de Ministros no Supremo Tribunal Federal de 11 para 16, permitindo-se por essa manobra nomear julgadores de sua confiança. Com amparo no AI-5, foram aposentados compulsoriamente os Ministros Evandro Lins, Hermes Lima e Vitor Nunes Leal. O Ministro Gonçalves de Oliveira renunciou ao cargo em apoio aos colegas e o Ministro Lafayette de Andrada se aposentou voluntariamente. Acrescente-se que o Ministro Antônio Martins Vilas Boas se aposentou em 1966, e os Ministros Pedro Rodovalho Marconde Chaves e Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa, em 1967. Em fevereiro de 1969, editou-se o Ato

Institucional n. 6, conferindo ainda mais poderes ao Presidente da República.

Tem-se, portanto, que em pouco tempo o Supremo Tribunal Federal ficara com oito cargos vacantes, dos dezesseis existentes, cuja nomeação competia ao regime de exceção. Passa a ser desnecessário o aumento do número de cargos antes feito, e a composição foi novamente reduzida a onze ministros. Considerando que haviam permanecido oito, sendo cinco nomeados quando da majoração, bastou ao regime ditatorial escolher três novos ministros a fim de completar o quadro e garantir a hegemonia ideológica, como anota Emília Viotti da Costa.⁷

Assim, garantir o aforamento especial aos e às parlamentares, quando o Congresso Nacional fosse reaberto, implicava em colocá-los e colocá-las diretamente sob análise de Ministros cuidadosamente escolhidos ao Supremo Tribunal Federal por suas afinidades ideológicas com o Regime Militar. Seria esse o novo instrumento velado de controle da oposição, lícito para fins espúrios, somando-se às frequentes cassações de mandato – 173 integrantes da Câmara dos Deputados tiveram os mandatos cassados no período; 8 do Senado Federal.

A Constituição de 1988, ao restabelecer a democracia brasileira, manteve os aforamentos especiais existentes até então, inclusive dos e das parlamentares (art. 53, § 4º na redação original, deslocada ao art. 53, §1º), e ampliou as hipóteses. Interessante observar os debates a respeito do tema na Assembleia Nacional Constituinte.

Na 2ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, de 22 de abril de 1987,⁸ o Deputado Constituinte Miro Teixeira afirmou que estranhava chamar o aforamento de privilégio, pois “na eventualidade de um processo, somos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se de uma instância originária e única para uma decisão que não permite recurso”. Embora o parlamentar

⁷ COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania**. São Paulo: UNESP, 2006, p. 167.

⁸ ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Subcomissão do Poder Legislativo**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf>. Acessado em 20 de dezembro de 2019.

considerasse o foro especial “uma coisa estranhíssima”, entendia pela manutenção da figura porque não via saída.

O Deputado Constituinte Farabulini Júnior sentenciou “no fim é uma punição, na verdade”. O Deputado Constituinte Miro Teixeira prosseguiu afirmando que “quando qualquer cidadão é julgado em primeira instância, de repente pode chegar ao Supremo Tribunal Federal, se houver matéria constitucional na discussão. O senador e o deputado não podem usar desse recurso”, que alargaria a tramitação processual. Apesar dessas considerações, o aforamento especial consta na Constituição da República de 1988.

Segundo relatório de 2017, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, assinado por João Trindade Cavalcante Filho e Frederico Retes Lima, o total de pessoas julgadas em foro diferenciado no Brasil conforme previsão na Constituição da República é de 38.431, o que inclui autoridades em nível federal, estadual e municipal. Segundo o levantamento, dadas as previsões nas Constituições estaduais, o total chega a 54.990.

Considerando apenas as previsões da Constituição da República e separando-se os grupos por Poderes, tem-se que em 2017 havia 18.857 cargos aforados privilegiadamente no Poder Executivo, cerca de 49% do total; 17.355, no Poder Judiciário, o que inclui magistrados e magistradas em geral e integrantes dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, chegando-se a aproximadamente 45% do total; e 2.219 no Poder Legislativo, cerca de 6% do total, sendo 1.653 de cargos eletivos e os demais alocados no alto escalão dos Tribunais de Contas estaduais e da União.

As frações mais expressivas são de juízes, juízas, desembargadoras e desembargadores estaduais, distritais e federais, que somavam 17.263 aforados; 13.076 integrantes do Ministério Público estaduais e federal, em primeiro e segundo grau de jurisdição; 5.570 prefeitos e prefeitas municipais. Somadas, essas categorias chegam ao total de 35.909, aproximadamente 93,44% dos cargos que gozam do aforamento especial.

Dentro do Poder Legislativo, vê-se que postos parlamentares alcançados por essa prerrogativa eram em 2017: 513 deputados e deputadas federais, 81 senadores e senadoras, 1.059 deputados e

deputadas estaduais e distritais, ou seja, 1.653 postos, aproximadamente 3,0% dos mais de cinquenta mil especialmente aforados. Registre-se que o número de cargos parlamentares alcançados pelo aforamento especial permanece o mesmo desde 1994, eis que exige alterações normativas de maior complexidade para aumento.

Nos demais Poderes a quantidade é mais flexível. No Poder Executivo, por exemplo, o número de Ministros e Ministras de Estado – incluindo secretarias com *status* de Ministérios –, em 2014 era de trinta e nove; em 2018, vinte e nove; em 2019, vinte e dois. O número de integrantes da magistratura, à exceção dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, varia conforme a vacância dos cargos e a recomposição do quadro por concurso público, o que depende de disponibilidade orçamentária. Em 2015, o total de magistrados e magistradas era de 16.281, segundo o relatório *Justiça em Números* do Conselho Nacional de Justiça; em 2017 a magistratura somava 17.263 cargos e, apesar do incremento na força judicante, segundo o mesmo informe, havia déficit de 19,8% no preenchimento de cargos.

Tem-se, portanto, que diversas autoridades sempre foram alcançadas pelo foro diferenciado, desde o Período Imperial, em número e classes crescentes. Doutra lado, o aforamento especial parlamentar surge no Brasil apenas com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, permanecendo na atualidade a abarcar percentual irrisório no grande grupo de aforados e aforadas especialmente. No entanto, o aforamento especial parlamentar está incluído nas propostas de reforma política brasileira que pretendem eliminar a figura do aforamento especial do texto constitucional, sendo objeto das principais e mais contundentes críticas.

3 AS PROPOSTAS DE REFORMA NO BRASIL

O Senador Cássio Cunha Lima, do Partido da Social Democracia Brasileira da Paraíba (PSDB-PB) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 10/2012 acrescentando inciso no art. 5º, modificando os art. 53, §3º, art. 86, I, art. 96, III, art. 102,

I, *c* e *d*, art. 105, I, *a*, art. 108, I, *a* além de revogar o disposto no art. 29, X, art. 53, §1º e art. 102, I, *b* da Constituição da República.

A ampla alteração visa eliminar o aforamento especial na Constituição nacional e impedir a permanência do instituto nas constituições estaduais, o que seria feito pela inclusão do inciso LXXIX no art. 5º: “é vedada a instituição de foro, por prerrogativa de função, para infrações penais comuns”. Na justificativa da PEC 10/2012 consta o princípio da isonomia e o argumento prático de que o aforamento especial “não pode sobreviver ante à impunidade proveniente da demora na prestação jurisdicional”.

O autor faz afirmação, entretanto, aparentemente conflitante com o restante dos fundamentos: “esquecem-se as origens da proteção institucional mesmo considerando para a pessoa envolvida os riscos processuais a que se submetem – o que retiraria a pecha de privilégio. Tomando o foro dos Congressistas como exemplo, tem-se que perdem-se oportunidades processuais e recursais, numa possível condenação, viabilizando um trânsito em julgado em única e última instância”. Depreende-se que, caso considerada a origem e a utilidade do aforamento especial, seria necessário retirar a “pecha de privilégio” do instituto e, assim, não subsistiriam quaisquer das críticas e não se justificaria uma alteração constitucional.

Apesar de pretender extinguir este aforamento, a PEC 10/2012 mantém a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar *habeas corpus* em favor de parlamentares do Congresso Nacional, “para preservar as autoridades de possíveis abusos”. A proposta recebeu o apoio de trinta e quatro parlamentares quando do registro, inclusive o Senador Álvaro Dias (à época no PSDB do Paraná), autor da PEC 10/2013 que também visa modificar a regulação do aforamento especial.

A PEC 10/2013 altera o disposto no art. 102, I, art. 105, I, art. 108, I e art. 125 da Constituição da República. Sem estabelecer vedação genérica à instituição de foros diferenciados, impede o estabelecimento da prerrogativa apenas a magistrados e magistradas estaduais (alteração no art. 125), de modo que as demais classes poderiam reaver a prerrogativa. Persiste o aforamento disposto no art. 29, X do texto constitucional, dos prefeitos e das prefeitas municipais.

Finalmente, a proposta altera principalmente os dispositivos de competência para julgamento, mas mantém no texto constitucional as normas dos art. 53 e 86. Esclareça-se que permaneceria a previsão de que parlamentares são julgados ante o Supremo Tribunal Federal; e prefeitos e prefeitas, ante o Tribunal de Justiça; mas na lista de competências desses órgãos não constaria mais a atribuição de realizar o julgamento. Assim, há a inusitada situação em que o aforamento especial resta como uma prerrogativa, mas a competência jurisdicional para concretizá-lo não constaria mais no texto constitucional.

A falha é evidente e supera a técnica legislativa, pois permite a regulação da competência por norma infraconstitucional – portanto, mais facilmente aprovável – do exercício da prerrogativa que persistiria nos art. 53 e 86 aos e às integrantes do Congresso Nacional, da Presidência e da Vice-Presidência da República, respectivamente. Ocorre que é inviável a existência de um direito sem a disposição de Corte judicial ante a qual se possa demanda-lo.

A justificativa da PEC 10/2013 está no princípio da igualdade; cita a Lei Complementar n. 135/2010, que segundo o autor “representou um grande avanço no sentido de garantir a honradez e correção sempre exigidos aos mandatários do País”; e termina afirmando que se trata de proposta “que extingue o foro privilegiado nos casos de crimes comuns cometidos por qualquer autoridade”, ainda que seja claro que certas autoridades permanecem aforadas (prefeitos e prefeitas municipais) e integrantes de outras instituições (Congresso Nacional, Presidência e Vice-Presidência da República) ainda poderiam reaver a prerrogativa por modos mais simplificados que a alteração constitucional. A proposta recebeu o apoio de vinte e nove congressistas quando registrada.

Parte dos equívocos foi sanada durante a tramitação: incluiu-se a revogação do art. 29, X (prefeitos e prefeitas municipais) e do art. 53, §1º da Constituição (integrantes do Congresso Nacional). Incluiu-se um sexto parágrafo no art. 37, estabelecendo regra de prevenção: “A propositura de ação penal contra agentes públicos por crime comum prevenirá a jurisdição do juízo competente para todas as ações posteriormente intentadas que tenham idêntica causa

de pedir e objeto”, tema de natureza estritamente de organização judicial completamente alheio à Constituição.

Sem embargo, manteve-se a previsão do art. 86, aforando especialmente quem ocupe a Presidência e a Vice-Presidência da República sem qualquer justificativa aparente e apesar de afirmar que “não há lugar para privilégios odiosos, como, por exemplo, as regras que estabelecem foro privilegiado no caso de crime comum cometido por autoridade” e que a proposta elimina esse tipo de aforamento “nos casos de crimes comuns cometidos por *qualquer autoridade*”?

A PEC 10/2013 foi aprovada no plenário do Senado Federal em 31 de maio de 2017, sendo recepcionada na Câmara dos Deputados como Proposta de Emenda Constitucional n. 333/2017. Na Câmara baixa, a tramitação está “paralisada por falta de vontade política de seu Presidente, Rodrigo Maia, e dos líderes partidários”, segundo o Senador Randolfé Rodrigues (Rede Sustentabilidade do Amapá, REDE - AP).

Assim, no ano de 2018, esse senador apresentou o Projeto de Decreto Legislativo n. 53 (PDL n. 53/2018) dispondo sobre “convocação de plebiscito para consulta pública quanto à extinção do foro privilegiado”, recebendo o apoio de vinte e sete parlamentares quando do registro. A intenção prática é fomentar novamente o debate social sobre o tema e, com o resultado previsível do plebiscito favorável à eliminação do aforamento, pressionar a Câmara dos Deputados a dar continuidade na tramitação da PEC.

Após elencar as autoridades, eletivas e não eletivas, políticas e não políticas, cujos casos de crimes comuns seriam remetidos ao foro ordinário, o senador afirma que “hoje o foro especial é visto pela população como verdadeiro privilégio odioso, utilizado para proteção da classe política – que já não goza de boa reputação –, devido aos sucessivos escândalos de corrupção”. A justificativa do decreto apresenta dados da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Revista Congresso em Foco para afirmar que “mais de 500 parlamentares foram investigados no Supremo Tribunal Federal”,

9 Sem destaque no original.

mas “até maio de 2006, nenhuma autoridade havia sido condenada” pela Suprema Corte.¹⁰

A falta de rigor na análise dos números revela concordância com a lógica punitivista de padrão inquisitorial: se há investigados, deve haver condenados. Elimina-se a possibilidade de que os processos podem culminar em absolvição, seja por concluída inocência ou falta de provas de culpa; deixa-se de apresentar quantos feitos foram julgados, o que abarcaria, além de eventuais absolvições, as extinções processuais, como no caso de prescrição; foca-se unicamente num fato – a condenação – como parâmetro de eficiência do instituto do aforamento.

Consta no PDL n. 53/2018 que o fim do aforamento especial não traria qualquer prejuízo, pois: a) dificilmente “se verifica, no país, o processamento de autoridades sem qualquer plausibilidade para a deflagração do processo”; b) “abundam no Sistema de Justiça brasileiro inúmeros mecanismos corretivos de eventuais abusos por parte de autoridades investigativas”, contando o país com “um ruinoso sistema recursal” nos feitos criminais; c) “as autoridades brasileiras contam com inúmeras prerrogativas especiais que asseguram o exercício independente de suas funções face à investida de autoritarismos”.

Inicialmente, se não há o risco de processamento sem plausibilidade, é irrelevante o foro, pois o perigo é baixo ante a Suprema Corte ou ante o juízo ordinário. Entretanto, se o risco existe, este tipo de aforamento contribui ao baixo índice de feitos arbitrários contra autoridades. A notoriedade de um caso processado e julgado ante o Supremo Tribunal Federal é absolutamente distinta daquele em trâmite perante o juízo de vara única de qualquer comarca de entrância inicial, levando o denunciante a considerar argumentos

10 A responsabilidade pelo não julgamento de parlamentares poderia ser atribuída ao Poder Legislativo considerando a antiga redação do art. 53, §1º da Constituição, que dispunha, sem o destaque: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. §1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente **sem prévia licença de sua Casa**”. A Emenda Constitucional n. 35 de 2001 eliminou essa autorização prévia de processamento, o que franqueou ao Supremo Tribunal Federal a imediata denúncia, ainda que persista a possibilidade de trancamento da ação penal, com suspensão do prazo prescricional (art. 53, §3º, §4º e §5º CRFB/88).

mais robustos à denúncia ante a Corte máxima, eis que o grau de sua própria exposição social é mais elevado.

A justificativa acerta ao afirmar que há diversos mecanismos corretivos de abusos, mas olvida a natureza dos abusos tratados por cada órgão. A proposta menciona, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, que é órgão de controle administrativo, com poderes de aplicação de sanção administrativa, do Poder Judiciário. Sem embargo, o abuso de autoridade é crime, conforme Lei Federal n. 13.869/2019, e não mera infração administrativa. Assim, é preciso considerar a evidente distinção entre o processamento de crimes, atividade jurisdicional, e a punição administrativa.

Os recursos previstos ao processo penal efetivamente são diversos: o recurso em sentido estrito, a apelação, o *habeas corpus* e o mandado de segurança, a carta testemunhável, o conflito de jurisdição, o conflito de competência, a correição parcial, a reclamação por descumprimento de decisões vinculantes, o agravo de execução, mesmo que provisória. A lista não é exaustiva.

Sem embargo, ainda que com “um ruinoso sistema recursal”, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, em 2019, o tempo médio nacional de tramitação de um feito criminal é de três anos e nove meses. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal costuma levar onze meses para finalizar as causas; enquanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, oito anos e dois meses, sendo a menor e maior duração na Justiça Estadual. Na Justiça Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região tarda, em média, um ano e seis meses; enquanto aquele da 3ª Região, cinco anos e quatro meses.

O relatório do CNJ não traz dados sobre o tempo de tramitação dos feitos ante o Supremo Tribunal Federal. No entanto, considere-se que o julgamento emblemático da Ação Penal 470, conhecida como Caso do Mensalão, que durou de 2 de agosto de 2012 a 13 de março de 2014, ou seja, pouco mais de um ano e meio. O ex-Ministro da Casa Civil José Dirceu foi condenado por corrupção ativa a sete anos e onze meses de pena; João Paulo Cunha, então deputado federal, foi condenado por corrupção passiva, peculato e lavagem de dinheiro, devendo cumprir seis anos e quatro meses de pena, além de pagar mais de duzentos mil reais em multas. São exemplos dos 38

acusados, dos quais 12 foram absolvidos, 1 teve o feito anulado por cerceamento de defesa, 1 faleceu no curso do processo, 1 fez acordo para prestação de serviços comunitários e 23 foram condenados.

Uma causa vultosa e de considerável complexidade foi resolvida pela Suprema Corte em tempo inferior à média nacional. Além disso, após a decisão pelo plenário, o único recurso cabível foram os embargos infringentes (art. 609, parágrafo único do Código de Processo Penal), uma vez que o resultado fora por maioria nalgumas condenações.

Considere-se, portanto, a abreviação do caminho processual quando a lide se inicia ante a Suprema Corte. Enquanto a lide no aforamento comum se inicia ante o juízo de primeiro grau de jurisdição, está sujeita ao manejo de todos os recursos, sobe ao segundo grau de jurisdição, onde são manejáveis novos recursos, para chegar às instâncias raras; a lide especialmente aforada toma atalho e começa no que seria a última etapa dos demais casos.

A proposta segue afirmando que há inúmeras prerrogativas que garantem a independência na função contra os autoritarismos. Contudo, a leitura está ultrapassada. Mark Tushnet constrói a partir de 2004 o conceito de *constitutional hardball*, que seria o uso ardiloso dos meios constitucionais, portanto lícitos, para obter fins politicamente incompatíveis com a Constituição. Desse modo, é perfeitamente possível que mesmo utilizando-se das garantias já existentes, essas sejam manipuladas a fim de alcançar objetivos espúrios. A ameaça atual, portanto, não está no autoritarismo, elemento externo à democracia, mas dentro dessa mesma.

Tzvetan Todorov, no livro *Os Inimigos Íntimos da Democracia*, de 2012, segue essa linha afirmando que há tempos as ameaças mais pujantes à democracia não são os autoritarismos, mas sim os movimentos internos que minam a credibilidade democrática, corroem o sistema de dentro para fora. Outro professor da Universidade de Harvard, Archon Fung, no artigo *Saving Democracy from Ourselves*,¹¹ 2019, narra como cidadãos comuns contribuem rotineiramente para o enfraquecimento das cinco condições sociopolíticas que considera mantenedoras da democracia (compromisso com os resultados,

¹¹ Salvando a democracia de nós mesmos, em tradução literal.

coerência social, compromisso ético, responsividade governamental e integridade epistêmica).

Destarte, é preciso uma análise minuciosa da efetividade das “inúmeras garantias” a fim de perquirir se de fato salvaguardam elementos imprescindíveis na democracia constitucional brasileira, como o livre exercício do mandato dos parlamentares. No entanto, a proposta apresenta silencia a respeito de quais seriam as “inúmeras garantias” e, assim, deixa de analisar a eficiência dessas, gerando a perda de credibilidade pela incompletude dos argumentos.

Por fim, o autor da proposta de decreto legislativo sustenta que “há que se tratar, do Presidente da República ao Prefeito, passando por ministros, parlamentares, juízes e membros do Ministério Público, todos com o igual rigor do Império da Lei”, olvidando que quem ocupa a Presidência da República permanece especialmente aforado na PEC 10/2013.

Registre-se ainda que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Penal 937 contra o então Deputado Federal Marquinho Mendes (Movimento Democrático Brasileiro do Rio de Janeiro, MDB-RJ), fixou a tese de que o aforamento diferenciado “aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas”, ainda que a Constituição não faça essa limitação. Essa posição estava em discussão na Câmara dos Deputados em janeiro de 2020, que tende a adotá-la, de modo a relativizar o texto da PEC 10/2013.

São essas as propostas até aqui tramitadas a respeito do aforamento parlamentar. Todas têm em comum dois fatos: 1. partem da ideia de que o aforamento especial visa proteger quem ocupa o cargo de alto nível, de modo que serve, no caso dos parlamentares, como escudo contra punições, ou ainda como proteção à instituições, sendo deturpado; 2. a manutenção da prerrogativa viola o princípio da igualdade. Resta, no entanto, analisar sumariamente se as bases das propostas estão adequadas à lógica democrática da Constituição de 1988.

4 O FORO DE PARLAMENTARES NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO¹²

A crítica amparada no princípio da igualdade é também dirigida às demais prerrogativas parlamentares – imunidade e inviolabilidade – aplicando-se as mesmas refutações. Primeiramente, a tese de que o aforamento especial viola a lógica constitucional é insustentável. O Tribunal Constitucional espanhol, na Sentença 243/1988, didaticamente destaca que o texto constitucional é norma única, que deve ser lida em sua integralidade. Saliente-se: tudo quanto está na Constituição deve ser interpretado e aplicado de modo interligado, de mútuo condicionamento interpretativo.

Assim, se o próprio texto constitucional prevê o aforamento, como o faz, e considerando que a Constituição é a norma máxima estabelecida livremente pelo povo soberano no exercício do poder constituinte originário, é tese de que o foro especial contraria o espírito constitucional gerando desigualdades é inadequada, revelando-se mera falha interpretativa.

Acrescente-se, sem embargo, que a igualdade possui dupla expressão. De um lado, em seu caráter formal, é proclamada pelas tradicionais constituições decimonônicas em termos mais ou menos equivalentes (“todos são iguais perante a lei”, conforme art. 5º, *caput* da Constituição brasileira), revelando a vedação a qualquer forma de discriminação. As estruturas formalistas serviram, quando das revoluções burguesas, à equalização de direitos entre a nobreza e os demais estamentos. Posteriormente, a mesma previsão passou a servir à manutenção do *status* burguês e ao afastamento das classes menos abastadas.

O estabelecimento de um direito subjetivo à igualdade criou a falsa sensação de que todos seriam iguais, teriam as mesmas oportunidades e possibilidades reais de alcançar os mesmos objetivos. No entanto, a realidade demonstra que é necessário mais que mera previsão: a igualdade exige condições concretas de paridade,

¹² Diversos trechos foram traduzidos e adaptados do capítulo 4 da obra *Inviolabilidad de Opinión Parlamentaria en España*.

possibilidade real de exercício equânime dos direitos formalmente garantidos.

A pauta por igualdade material se robustece nos anos 1960 ante as manifestações contra o preconceito e a necessidade de eliminação de leis de segregação racial nos Estados Unidos da América. Mais do que extirpar as normas discriminatórias e garantir a igualdade formal, era preciso dar condições concretas de equidade, surgindo a técnica do que se convencional chamar de *discriminação positiva*. Entende-se por discriminação positiva aquela que excepciona a igualdade formal a fim de obter igualdade material. A discriminação positiva exige a identificação de grupo social que necessite da exceção para ter garantido o exercício de um direito, sempre com base objetiva e critérios razoáveis que visem ao incremento da igualdade material.

A cidadania goza de proteções constitucionais – juiz natural, ampla defesa, contraditório, que podem ser amalgamadas no princípio do devido processo legal – que regulam a vida rotineira. Sem embargo, a atuação parlamentar não é equivalente às demais atividades corriqueiras da vida, sendo absolutamente mais complexa: lida-se com assuntos de projeção nacional, afetação social geral, enfrentam-se lobbies, pressões, fazem-se necessárias negociações políticas, estuda-se o orçamento do Estado a fim de alocar recursos, tudo sem descuidar da conexão imprescindível do e da parlamentar com a base social que representa.

Ademais da complexidade e do alto grau de responsabilidade que a atividade parlamentar exige, deve-se considerar as ameaças – antigas, eis que o autoritarismo não desapareceu completamente, e novas, os inimigos íntimos da democracia, nos termos de Todorov – ao livre exercício do mandato representativo democrático. Elementos que reunidos parece oferecer a base objetiva à estruturação de discriminação positiva que garanta a proteção dada também pelo aforamento diferenciado.

Essa interpretação está adequada ao pressuposto das propostas de que a prerrogativa visa à proteção do agente ocupante do cargo ou mesmo do próprio órgão, da instituição. No entanto, revela-se

inadequada ao atual Estado Democrático de Direito, sendo necessária releitura democrática do aforamento parlamentar.

Sabe-se que o princípio democrático é o cerne da Constituição brasileira de 1988, de modo que rege a leitura de todos os dispositivos de natureza constitucional e de todas as normas infraconstitucionais. Assim, o privilégio conferido pelo aforamento especial não é vantagem indevida às instituições ou seus agentes, mas sim à democracia constitucional, papel que segue sendo exercício pela prerrogativa.

Interessa à sociedade que o representante democraticamente eleito atue eticamente, conforme o decoro imprescindível à manutenção da confiança social naqueles que exercitam os mandatos em seu nome: o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados registra que “não há democracia sem representação, tampouco há representação sem credibilidade”; o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal afirma que é dever do e da parlamentar “exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular”.

Imprescindível que no caso de imputação a parlamentar de cometimento de crime a situação seja rapidamente esclarecida, culminando com celeridade em condenação ou absolvição, resolução do mérito processual, e o caminho mais curto para a atingimento desse fim é o aforamento especial de parlamentares ante o Supremo Tribunal Federal, pelas razões já expostas, notadamente dada a impossibilidade de manejo de diversos recursos e abreviação dos caminhos processuais. A ideia é reconhecida na proposta de decreto legislativo, estando claro que beneficia a sociedade.

Portanto, no atual Estado Democrático de Direito o foro especial nos casos de crime comuns cometidos por parlamentares privilegia a sociedade, dando-lhe a resposta célere que necessita a fim de continuar confiante nas instituições democráticas, aprimora a igualdade material de livre exercício da atividade parlamentar com a liberdade noutras atividades, reduz as possibilidades de interferência deletéria na atividade parlamentar de representação social, minora eventual *constitutional hardball*, preserva o núcleo da Constituição: a democracia.

É preciso atualizar a leitura sobre o instituto e, eventualmente, rebatizá-lo nos discursos parlamentares e midiáticos para aclarar a que serve: foro especial que privilegia a sociedade. Se até hoje o Supremo Tribunal Federal não tem dado a resposta adequada em termos de celeridade dos casos, como sustentam as propostas, é evidente que a estrutura e a organização da Corte devem ser remodeladas, mas jamais eliminadas garantias da confiabilidade democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mário de Andrade, brasileiro intelectual modernista, publicou em 1928 *Macunaíma: o herói sem nenhum caráter*, livro hoje consagrado por sua originalidade e intrincada composição mosaica. Narra a saga de Macunaíma na recuperação do muiraquitã perdido e, posteriormente, localizado em posse de Venceslau Pietro Pietra, que era o gigante Piaimã, comedor de gente.

Após diversas tentativas infrutíferas, Macunaíma se encontra na casa de Venceslau Pietro Pietra que o convida a subir num balanço. Embaixo do balanço, um buraco, e lá no fundo desse a Caapora, esposa do gigante, preparava uma macarronada à bolonhesa cujo molho era feito de gente. Primeiro um chofer que subira no brinquedo para depois ser jogado no tacho por Piaimã, o próximo seria Macunaíma.

No entanto, o herói, utilizando-se de sua esperteza, convence o próprio Venceslau Pietro Pietra a subir no balanço. Os espinhos do brinquedo começaram a jorrar o sangue do gigante, até que Macunaíma o derruba no tacho. "Piaimã se debateu muito e já estava morre- não-morre" até que "num esforço gigantesco inda se ergueu no fundo do tacho. Afastou os macarrões que corriam na cara dele, revirou os olhos pro alto, lambeu a bigodeira: – FALTA QUEIJO! exclamou... E faleceu". Recuperado o amuleto, Macunaíma retoma o caminho para casa.

As propostas de eliminação do foro especial para julgamento de crimes comuns cometidos por parlamentares se assemelham à morte de Piaimã: enquanto a democracia nacional definha em crises de representação, de legitimidade, de credibilidade, o que exigiria outras

providências – como o aprimoramento na participação de minorias, a ampliação do acesso às instituições democráticas pela população, o esclarecimento social sobre as instituições jurídicas e políticas nacionais –, os proponentes, dentro do tacho da crise, exclamam: falta queijo!

O discurso populista, que pretende temperar as instituições políticas conforme o gosto da maioria conjuntural, contribui para a desconstrução da própria democracia brasileira, devendo ser fortemente rejeitado por aqueles que prezam pela ordem constitucional democrática. É preciso, portanto, manter o foro que privilegia a sociedade, esclarecendo-a sobre as vantagens concretas do instituto e reformando o que realmente exige alteração, a estrutura e organização do Supremo Tribunal Federal, a fim de que o aforamento especial cumpra o papel a que se destina.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mário de. **Macunaíma**: o herói sem nenhum caráter. (domínio público).

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Subcomissão do Poder Legislativo**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/3a_Subcomissao_Do_Poder_Legislativo.pdf>. Acessado em 20 de dezembro de 2019.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade; LIMA, Frederico Retes. **Foro, Prerrogativa e Privilégio**: quais e quantas autoridades têm foro no Brasil? Brasília: Senado Federal, 2017.

COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania**. São Paulo: UNESP, 2006.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel. **El Estado Franquista**: fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

SOBREIRA, Renan Guedes. **Inviolabilidad de Opinión Parlamentaria en España**. Curitiba: Íthala, 2019.

VILLARROYA, Joaquín Tomás. **Breve Historia del Constitucionalismo Español**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales, 2012.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTO NA GARANTIA DE DIREITOS PRESTACIONAIS

Vivianéli Araújo Prestes

1 PARA QUE SERVEM OS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Apesar de o Tribunal de Contas da União ter sido criado em 1890, logo após a proclamação da República, e de ter encontrado previsão em todas as Constituições brasileiras desde 1891, esse órgão, assim como os seus congêneres estaduais, ainda é desconhecido de grande parte da população.¹

Esse desconhecimento pode ser fruto, entre outros, do caráter historicamente burocrático desses órgãos, que se limitavam a realizar, nas décadas iniciais, controle exclusivamente contábil e legal.²

Com a Constituição de 1967, esse cenário começa a mudar, dada a atribuição inédita de competência para a realização de auditorias financeiras e orçamentárias ao Tribunal de Contas da União. Entretanto, é apenas com a Constituição da República de 1988 que formas mais eficazes de controle da atividade administrativa ganham largo assento constitucional.

De fato, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas está desenhado principalmente nos arts. 70 e 71 da atual Constituição, que atribuem a esses órgãos uma ampla gama de competências para a realização de fiscalizações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, entre outros, da atuação administrativa pública.³

1 Segundo pesquisa realizada a pedido da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), apenas 17% da população sabe o que fazem os Tribunais de Contas. Dado disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/235/autor/37>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

2 Para maiores informações, ver PRESTES, Vivianéli Araújo. *Controle neoconstitucional pelos Tribunais de Contas do Brasil: o controle como meio para a relegitimação da administração pública mediante a garantia de efetividade dos direitos prestacionais*. Curitiba: UFPR, 2016. 174 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

3 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial

O atual desenho constitucional das competências dessas Cortes é tão amplo, contudo, que pode não restar evidente qual é a finalidade da existência de tais órgãos.

da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

2 FUNÇÕES CARACTERÍSTICAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Diante dessa multiplicidade de competências, cumpre analisar qual delas representa papel mais relevante e adequado dentro do sistema de controle da Administração Pública desenhado pela Constituição, que também inclui outros órgãos e Poderes, como o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos de controle interno.

Considerando que os Tribunais de Contas têm competência basicamente para o controle das receitas e das despesas públicas, é primordial saber quais são as principais fontes de desperdício e desvio de dinheiro público.

Nesse sentido, Bandiera, Prat e Valletti identificam dois tipos de desperdício de dinheiro público: o passivo e o ativo. Enquanto o passivo representa os gastos que ocorrem desnecessariamente para a Administração Pública sem que o servidor ou gestor obtenha vantagem financeira para si, o desperdício ativo gera benefício privado para o particular. Nesse sentido, o desperdício passivo pode ser identificado com problemas ligados à eficiência da atividade administrativa, enquanto o desperdício ativo pode ser identificado com as diferentes formas de corrupção.⁴

Nesse estudo, conduzido sobre compras públicas na Itália, os pesquisadores concluíram que o desperdício passivo representa 83% do total de desperdício de dinheiro público.

Diante de tal conclusão, nota-se a importância que deve ser dada ao controle da eficiência administrativa. Tal controle, contudo, não é de fácil execução.

O Poder Judiciário foi historicamente moldado e instrumentalizado, conforme a processualística civil e penal, para o controle *a posteriori* da atividade administrativa, em processos de caráter individual, que buscam a responsabilização dos agentes causadores de dano ao erário. Ainda que não se desconheçam tentativas relativamente recentes de tratamento coletivo e preventivo dos problemas

⁴ BANDIERA, Oriana; PRAT, Andrea; VALLETTI, Tommaso. Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, [s.l.], n. 99 (4), p. 1278-1308, set. 2009.

que acometem a Administração Pública – como a previsão de ações coletivas, o surgimento de sentenças estruturantes e de sentenças inibitórias –, é evidente que, até mesmo pela formação dos membros que compõem o Judiciário e pela estrutura dos órgãos judicantes, este órgão não está apropriadamente instrumentalizado para fazer controle aprofundado da eficiência administrativa.

De fato, o controle da eficiência exige muitas vezes o uso de conhecimentos interdisciplinares, às vezes com acompanhamento da atividade administrativa por razoável período de tempo.

Nesse sentido, os poderes atribuídos pela Constituição Federal para os Tribunais de Contas realizarem auditorias financeiras, de conformidade e operacional parecem melhor se adequarem ao controle da eficiência administrativa.

Conforme as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), auditoria financeira é aquela que foca “em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável”.⁵

Já a auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos.⁶

Por fim, a auditoria operacional, também chamada de desempenho, foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas

5 Instituto Rui Barbosa. *Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP)*: nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte, 2017. p. 21.

6 *Ibidem*, p. 22.

são analisados.⁷

Assim, nota-se que os Tribunais de Contas são capazes de, por meio das auditorias, mostrar aos entes públicos as deficiências na prestação dos serviços públicos e de orientá-los de forma a garantir os direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

Nesse sentido, fiscalizações na área da saúde e da educação, só para citarmos alguns exemplos, são capazes de estimular os órgãos públicos a melhorar os horários de atendimento nas unidades de saúde de atenção básica e a melhorar a disponibilidade de vagas nas creches e escolas, gerando melhorias diretas na vida da população.

Por outro lado, os Tribunais de Contas, enquanto centralizadores de dados e informações sobre os entes e entidades públicos, também podem avaliar as políticas públicas implementadas, de modo, por exemplo, a identificar falhas no processo de seleção dos beneficiários e a avaliar a coerência dos fundamentos utilizados para a construção das políticas.⁸ Em consequência, o ente público pode reorientar a sua atuação, maximizando os efeitos da política pública e gerando benefícios para toda a comunidade – melhorias que não podem ser obtidas quando o controle é feito individualmente por processo judicial e que não geram os graves problemas à isonomia que este tipo de atuação provoca.

3 CONCLUSÃO: OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO FATOR DE REFORÇO DA LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

Atualmente, a mera observância do princípio da legalidade não mais garante legitimidade à atuação pública. Nesse contexto e no âmbito do Estado Democrático de Direito, aos Tribunais de Contas estão atribuídas competências que, como visto, são capazes de fortalecer a legitimidade do Estado e da Administração Pública.

Com efeito, a efetiva garantia de direitos e a prestação de

⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁸ Para maiores informações, ver Relatório de Política e Programas de Governo de 2018, do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2018.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

serviços aos cidadãos geram tal resultado. A ação fiscalizadora-orientativa dos Tribunais de Contas, focada no controle da eficiência administrativa, representa, nesse sentido, um importante meio de relegitimação democrática.

O CONTROLE DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PROPOSTAS DE REFORMA

Cynthia Gruending Juruena

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle exercido sobre os atos da Administração Pública é uma importante ferramenta a fim de evitar excessos/abusos pelo Poder Público. O controle pode ocorrer em três momentos distintos: de forma prévia, concomitante (enquanto o ato administrativo ainda surte seus efeitos) e posterior – após o esgotamento dos efeitos.

Além disso, há a previsão de controle interno e controle externo, que se difere em relação ao sujeito que exerce o controle. O controle interno é exercido pela própria Administração perante seus órgãos e pela Administração direta perante a Administração indireta. Já o controle externo – objeto do presente artigo – é exercido por órgão ou ente alocado fora da estrutura da Administração Pública controlada.

Dentre as maneiras em que o controle externo pode ser realizado, está o controle pelos Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Os Tribunais de Contas desempenham diversas funções, destacando-se a realização de auditoria financeira e contábil, a apreciação de contas públicas, o controle de legalidade e legitimidade de atos administrativos e a fiscalização de parcerias públicas.

Os Tribunais de Contas dos Estados realizam uma avaliação da destinação dos recursos sob o viés dos princípios da Administração Pública – art. 37, *caput* da Constituição de 1988. O enfoque que será concedido na presente pesquisa relaciona-se ao controle dos Tribunais de Contas sob a ótica do princípio da publicidade e da transparência, trazendo alguns avanços de alguns tribunais nesse sentido e algumas propostas de controle da transparência que poderiam ser adotadas por todas as Cortes de Contas.

O problema de pesquisa que se tem por intento investigar é de se há um controle externo com relação à transparência dos sítios oficial dos municípios, havendo a publicidade dos atos administrativos em meio eletrônico.

2 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI 12.527/11): BREVES APONTAMENTOS

O princípio da publicidade, o direito à informação – que abrange três dimensões: o direito de informar, de se informar, de ser informado¹ – e a transparência da Administração Pública possuem correlação. Na história constitucional brasileira, houveram diferentes tratamentos concedidos ao direito à informação e ao princípio da publicidade; diante disso, optou-se pela análise de alguns aspectos a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11.

O preceito constitucional 220, *caput* e §2º consagram, respectivamente, que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão² e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” e “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. O artigo 37, *caput*, dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Dade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...]” (grifo próprio).³ Sendo previsto, dessa forma, a publicidade e a veiculação de informações como regra.

Além disso, a CRFB/88 estabelece um dispositivo relacionado especificamente às informações da Administração Pública, em seu artigo 37, §3º, II, **que traz que:** “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.⁴ Desse preceito se extrai o direito de acesso à infor-

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

mação pública e a necessidade de atuação da Administração Pública em agir em prol desse direito, fornecendo assim as informações, independentemente de solicitação.

O direito à informação possui uma natureza social e coletiva e possui caráter amplo – além de também ter sua dimensão individual. Em seu caráter coletivo, o sujeito de direito é a sociedade civil, pois há um direito difuso à informação, do qual toda a comunidade é titular, não havendo sujeitos específicos. Esse direito à informação de natureza difusa/social também se caracteriza dessa forma por não haver necessidade de motivação quando do requerimento de informações públicas, podendo qualquer cidadão ter acesso pela razão de os atos terem sido praticados em nome do Estado, por um gestor público.⁵ Neste sentido, há um interesse público⁶, e este não precisa ser explicitado na solicitação de documentos e informações.

O direito de acesso à informação pública é essencial para a democracia, especialmente para a concretização de uma democracia participativa.⁷ Isto pois o acesso à informação pública se mostra

5 LEAL, Rogério Gesta. **Verdade, memória e justiça no Brasil- responsabilidades compartilhadas:** morte, tortura, seqüestro e desaparecimento de pessoas no regime militar brasileiro. De quem é a responsabilidade? Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

6 “A construção da noção de supremacia de interesse público delineada por Celso Antônio Bandeira de Mello e acompanhada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro, inerentes a uma visão atual da categoria do interesse público, afastam-se tanto do prisma individualista do interesse geral insito ao Estado Liberal quanto da ideia de “razões de Estado” típica do Absolutismo, que supostamente autorizaria o acobertamento de arbitrariedades estatais sob o manto protetor do interesse público”. [...] “Portanto, a doutrina jusadministrativista contemporânea, ao sustentar a existência e aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público no ordenamento jurídico pátrio, nada mais faz do que evidenciar a imperatividade da observância dos mandamentos constitucionais e jurídicos em geral na atividade do Estado, conferindo prevalência e respeito ao conteúdo das normas jurídicas em detrimento de interesses egoísticos que se encontrem em dissonância com os anseios dos indivíduos enquanto partícipes da coletividade”. In: GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica, p. 155-201. In: BACELLAR FILHO, Romeu F. HACHEM, Daniel W. (Org.). **Direito Administrativo e Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

7 Quanto à democracia participativa, é importante sublinhar que a Constituição de 1988 se constitui em uma democracia semidireta, isto é, um sistema misto onde há um sistema de representação, havendo controle popular nos atos estatais e participação pública na democracia representativa.

indispensável à participação política e ao controle social.⁸ Para que isso possa ser concretizado, o cidadão precisa dispor das informações do Estado para, através desse instrumento (a informação), exercer, se assim for sua vontade, um controle social, podendo contestar atos do Estado que considere não atender o interesse público.

Tendo em vista a imprescindibilidade do acesso à informação pública no Estado Democrático de Direito, no ano de 2011, então, houve a promulgação da Lei nº 12.527⁹¹⁰ no Brasil, que tem por escopo o de regular o acesso às informações contido em determinados dispositivos da Constituição de 1988, bem como nos demais documentos legais vigentes no ordenamento jurídico pátrio que versam sobre a matéria. Essa lei alterou significativamente a Lei nº 8.112 de 1990, além de revogar a Lei nº 11.111 de 2005. Ademais, a partir dos preceitos desta legislação que houve, posteriormente, a implementação dos portais da transparência nos entes federados.

A legislação vem para suprimir lacunas especialmente no tocante às informações advindas do Estado, principalmente aquelas decorrentes da atividade administrativa, para que assim se desenvolvam formas de participação da sociedade na gestão pública. Nesta senda, a lei regulamenta o artigo 37, §3º, II da CF/88, que prevê o “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”, além de regulamentar o artigo 216, §2º da Constituição, que dispõe acerca do dever da Administração

8 VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública, p. 35-45. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 38.

9 Na América Latina, surgiu, nos últimos anos, a tendência de regulamentar em legislações infraconstitucionais (ou decretos) o direito à informação pública. No México, houve a implementação de uma lei, no ano de 2002, considerada como referência, devido à agilidade de seus sistemas. Em 2003, a Argentina, a partir do Decreto 1.172, estabeleceu o direito de acesso à informação pública no Poder Executivo nacional. Para mais, ver: BUTELER, Alfonso. Regimen federal de acceso a la información pública. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz do Sul, n. 44, p. 192-219, set./dez., 2014.

10 BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

Pública de gerir a documentação do governo, além de tomar “providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.¹¹

É preciso destacar que a transparência e o acesso à informação divergem de um ente federado para outro. Em âmbito federal se percebe que as exigências impostas pela Lei de Acesso à Informação são mais bem executadas. Isto porque, muitas vezes os municípios não possuem estrutura adequada para criação de portais da transparência e sua constante atualização, bem como não dispõem de recursos financeiros.

O artigo 3º, inciso IV da LAI, ressalta que se faz necessário o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”. Sendo a transparência um dos pilares do Estado Democrático de Direito, de uma ordem democrática, deve ser fomentado uma abertura da Administração.¹²

Ressalta-se que a transparência dos atos administrativos advindos do Poder Público municipal propicia uma ampliação do controle social, uma vez que os cidadãos possuem maior proximidade com a esfera local e onde há mais formas – ou deveria haver - de interação com a Administração Pública.

O artigo 8º da lei analisada é de suma importância, visto que o mesmo se refere ao dever de transparência ativa em certos casos. O *caput* do referido dispositivo estabelece que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. No §1º do dispositivo há um rol mínimo a ser observado sobre as informações que são de interesse coletivo ou geral,¹³ em que o Poder Público deve disponibilizar ativamente – ou seja, sem a necessidade de requerimentos por parte dos cidadãos.

11 SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012, p. 35. (Coleção direito administrativo positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores). São Paulo: Atlas, 2015.

12 BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

13 BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>

Para mais, o parágrafo 2º do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação estabelece que “para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*)”. O parágrafo 4º do artigo 8º prevê que “os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o §2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira [...]”.¹⁴

“A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público”.¹⁵ Ou seja, a exigência de uma Administração Pública aberta, límpida. E, para que os cidadãos possam realizar esse controle e participação na gestão pública, é necessário que haja um controle prévio, em primeira instância um controle interno no próprio ente, e, após, um controle externo pelos Tribunais de Contas.

3 O CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO NOS MUNICÍPIOS E A MEDIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas do Estado e que se relaciona com a medição de transparência dos municípios oscila bastante, visto que cada Corte de Contas adota diferentes práticas. Aqui neste ponto serão expostas algumas iniciativas dos tribunais, no controle da transparência dos municípios e do princípio constitucional da publicidade.

ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

14 BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

15 RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago., 2014, p. 93.

Destaca-se que foi adotado um recorte geográfico para a pesquisa nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas do Estado, selecionando-se as regiões sul, sudeste e centro-oeste (que abarcam os seguintes estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). Justifica-se o recorte metodológico em virtude da extensão que seria uma análise de 26 estados. Para tanto, de antemão analisou-se alguns sítios eletrônicos, onde algumas iniciativas dos Tribunais de Contas acabaram se concentrando nessas regiões, então selecionadas para o estudo.

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o sítio oficial dispõe que “A fiscalização do uso do dinheiro público por parte dos órgãos e entes estaduais é feita, no TCE, por meio das Inspetorias de Controle Externo, as ICEs. [...] as ICEs fazem uma minuciosa avaliação da destinação dada aos recursos, sob o ponto de vista da legalidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público”¹⁶.

No entanto, não é realizado pelo TCE-PR um controle com relação aos portais da transparência dos municípios, no sentido de fiscalizar se as informações estão dispostas em sítios eletrônicos. Esse controle externo seria inclusive importante para verificar se há condições de os cidadãos exercerem o controle social.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, desde 2012 (ano em que entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação), realiza um estudo em que avalia a transparência dos 497 municípios gaúchos, havendo inclusive uma premiação, realizada nos anos de 2014 e 2015¹⁷, para àqueles que cumprem as normativas relacionadas à transparência e à disponibilização de informações públicas.

16 PARANÁ. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/entidades-por-inspetoria-de-controle-externo-ices/196/area/45>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

17 O Prêmio oferecido em 2014 e 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) consiste na concessão de um diploma aos gestores municipais e na disponibilização de um selo digital em reconhecimento às iniciativas governamentais que prestigiam a transparência e o controle social. In: RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas>. Acesso em: 09 jan. 2020.

Neste sentido, a utilização de um prêmio para as boas práticas, no caso, a transparência na *internet*, se remete à questão de uma sanção positiva. Conforme Bobbio, “a noção de sanção positiva deduz-se, a *contrario sensu*, daquela mais bem elaborada de sanção negativa. Enquanto o castigo é uma reação a uma ação má, o prêmio é uma reação a uma ação boa”.¹⁸ Essa sanção positiva possui um caráter retributivo, constituindo-se em uma reação favorável a um comportamento que é vantajoso para a sociedade.

Dos critérios utilizados pelo Tribunal de Contas - RS para a medição da transparência nos municípios, tem-se: 1) Pedido de informações por meio da Internet; 2) Relatório de pedidos de informação; 3) Informações organizacionais; 4) Registro de despesas; 5) Informações sobre licitações e seus editais e resultados; 6) Informações sobre contratos celebrados; 7) Administração do patrimônio público – Imóveis; 8) Administração do patrimônio público – Veículos; 9) Recursos humanos; 10) Diárias; 11) Publicação de respostas a perguntas mais frequentes; 12) Ferramenta de pesquisa; 13) Canal de comunicação com o cidadão (“Fale Conosco” – Ouvidoria); 14) Medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais; 15) Instrumento normativo local que regulamente a LAI.¹⁹

Os itens “registro de repasses ou transferências”, “registro de receitas”, “relatórios da transparência da gestão fiscal”, “dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras”, “serviços e atividades de interesse coletivo – Executivo” são exclusivos do poder Executivo, enquanto que os itens “serviços e atividades de interesse coletivo – Legislativo” e “controle externo – Legislativo” são exclusivos para o poder Legislativo.²⁰

18 BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

19 RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas>. Acesso em: 09 jan. 2020.

20 RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas>. Acesso em: 09 jan. 2020.

A concessão de prêmio de boas práticas teve edição nos anos de 2014 e 2015. No ano de 2019, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul publicou um relatório (intitulado “Relatório da Transparência), onde continha os resultados obtidos da transparência a partir da avaliação dos sítios oficiais das Prefeituras e Câmaras de Vereadores de todo o Estado, levantamento este que foi realizado em 2018.²¹

Os resultados completos do estudo, em formato Excel, além do relatório com a análise dos resultados, foi publicado no sítio eletrônico do TCE-RS. Outra iniciativa promovida pela Corte de Contas, no sentido de conduzir os municípios a uma maior transparência, foi a confecção da cartilha “Acesso à Informação na Prática”, que orienta os gestores sobre os conteúdos que devem ser disponibilizados nos endereços eletrônicos das Prefeituras e Câmaras.²²

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina possui uma seção do seu portal dedicada à transparência e acesso à informação. No sítio eletrônico estão disponíveis os dados produzidos pelo TCE/SC, como órgão responsável pela fiscalização da gestão pública do estado e dos 295 municípios catarinenses.²³ Não há, porém, um controle no sentido de verificar se os municípios estão cumprindo as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no ano de 2019, publicou um guia técnico de Transparência Municipal, em parceria com o Arquivo Público do Estado. A edição do guia

21 RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.** TCE-RS divulga nova edição do estudo sobre transparência nas Prefeituras e Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20nova%20edi%20E7%E3o%20do%20estudo%20sobre%20transpar%20Eancia%20nas%20Prefeituras%20e%20C%E2maras%20Municipais>. Acesso em: 13 jan. 2020.

22 RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.** TCE-RS divulga nova edição do estudo sobre transparência nas Prefeituras e Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20nova%20edi%20E7%E3o%20do%20estudo%20sobre%20transpar%20Eancia%20nas%20Prefeituras%20e%20C%E2maras%20Municipais>. Acesso em: 13 jan. 2020.

23 SANTA CATARINA. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <<http://portal.dodocidadao.tce.sc.gov.br/sic/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

técnico se deu em razão das dificuldades encontradas pelos entes públicos em compreender e aplicar as normas relativas à gestão documental e ao acesso à informação. Assim, este guia tem a “finalidade de orientar e facilitar os Municípios no cumprimento de seus deveres relativos à Transparência Pública, Gestão de Documentos e Acesso à Informação”.²⁴ Entretanto, não foi localizado no sítio eletrônico se é realizado um controle externo pelo TCE-SP, com o intento de verificar se os municípios estão aplicando as normas vigentes de transparência pública.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em parceria com o Ministério Público/MG, se uniram a fim de auxiliar os municípios a cumprirem as exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). As instituições formalizaram um convênio para criar na *internet* o portal intitulado “Minas transparente”, que fornecerá informações oficiais de todos os municípios do estado, com base nas declarações transmitidas, periodicamente, pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCE-MG.²⁵

Em 2018, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ofertou o curso “Controle Interno: De Olho na Transparência do Município”, que visa capacitar os controladores internos municipais, permitindo-os auditar o portal de transparência dos seus respectivos municípios.²⁶ Não foi possível localizar, todavia, a existência de um controle externo do TCE-MG com relação à transparência dos municípios.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em seu sítio eletrônico, disponibiliza um mapa de Indicador da

24 SÃO PAULO. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.** Guia técnico de Transparência Municipal – 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/guia-tecnico-transparencia-municipal-2019>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

25 MINAS GERAIS. **Sítio oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.** Transparência dos Municípios. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/acesso-a-informacao/transparencia-dos-municipios/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

26 MINAS GERAIS. **Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.** Controle Interno: De Olho na Transparência do Município. Disponível em: <<https://moodle.tce.mg.gov.br/course/index.php?categoryid=23>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

Transparência. Conforme explicitado no *site*, o índice de Transparência e Acesso à Informação (ITAI) permite a medição da situação dos municípios quanto ao efetivo atendimento aos princípios de transparência pública e acesso à informação ante aos requisitos mínimos de Transparência Ativa exigidos pela legislação em vigor.²⁷

O índice se utiliza de três dimensões, sendo elas: conteúdo, tempestividade e acessibilidade. A dimensão conteúdo diz respeito às informações mínimas que deverão estar presentes nos portais de transparência, que são essenciais para a transparência ativa da gestão pública. A dimensão tempestividade se relaciona à atualidade da informação; isso porque a informação, para ser útil, precisa estar atualizada (principalmente no tocante à esfera pública, em que a sua velocidade busca acompanhar a vida cotidiana). E a última dimensão, acessibilidade, se refere à facilidade de acesso às informações públicas.²⁸ No entanto, a última atualização do próprio índice de Transparência e Acesso à Informação (ITAI) foi em 2017.

No sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é possível verificar uma interessante iniciativa no fomento da transparência e do controle social. Foi desenvolvida uma plataforma pela Corte de Contas, intitulada “CidadES Controle social”, onde há: informações fiscais e econômicas do estado e municípios, indicadores relacionados à saúde, educação e pessoal, diversos rankings, resultado de fiscalizações e dados abertos.²⁹

Ao acessar a aba “resultado de fiscalizações”, há uma listagem com o que foi realizado no âmbito da fiscalização, sendo pertinente para o presente estudo duas subseções: portais de transparência dos municípios e transparência passiva. Clicando-se em “portais de transparência dos municípios”, é possível verificar que nos anos de 2015 e 2017 o TCE/ES realizou auditoria para avaliar os portais de transparência das prefeituras e câmaras municipais. A avaliação se

27 RIO DE JANEIRO. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Mapa>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

28 RIO DE JANEIRO. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Mapa>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

29 ESPÍRITO SANTO. **Plataforma CidadES**. Disponível em: <<https://controle-social.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

deu levando em conta diversos itens, o conteúdo e a qualidade das informações. A partir dessa medição da transparência, um índice de transparência foi criado, realizando um ranking dos municípios (do mais transparente ao menos). Também está disponível para acesso o relatório da auditoria na íntegra.³⁰

Ao clicar em “transparência passiva”, verifica-se que nos anos de 2016 e 2018 o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou fiscalização nos municípios do estado, a fim de verificar se as câmaras e prefeituras municipais estão garantindo ao cidadão o direito de obter, a pedido, informações públicas – conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação. Este ato de envio das informações públicas solicitadas pelo cidadão é denominado de “transparência passiva”, onde a Administração Pública age quando é provocada. A partir dessa avaliação, um índice de transparência foi criado, realizando um ranking dos municípios. Também está disponível para acesso o relatório da auditoria na íntegra.³¹

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em 2019, elaborou índice de transparência, que passará a ser realizado anualmente e fará a medição de quais poderes e órgãos possuem os sítios eletrônicos mais transparentes. A iniciativa não abrange os municípios; no entanto, considerou-se interessante para o presente estudo a classificação dos critérios adotados quando da verificação da transparência. Para estabelecer a pontuação, foram utilizados critérios classificados como essenciais, que correspondem a 50% da pontuação, obrigatórios (25%) e recomendados (25%).³² Passa-se à exposição dos critérios.

Os critérios essenciais são, por exemplo: possuir portal da transparência, informar receitas, despesas, gastos com pessoal, licitações e contratos. O descumprimento desses critérios pode, inclusive, acarretar em bloqueio de repasses. Os obrigatórios possuem previsão legal,

30 ESPÍRITO SANTO. **Plataforma CidadES**. Disponível em: <<https://controlesocial.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

31 ESPÍRITO SANTO. **Plataforma CidadES**. Disponível em: <<https://controlesocial.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

32 GOIÁS. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. TCE-GO elabora índice de transparência em Goiás. Disponível em: <<https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-elabora-indice-de-transparencia-em-goias>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

como o fornecimento de telefone, horário de funcionamento, endereço, estrutura organizacional, dentre outros. Já os critérios recomendados são aqueles cujo atendimento consiste em boa prática, como, exemplificativamente, uma ouvidoria em que haja possibilidade de interação via *internet*, a divulgação de carta de serviços aos usuários e a participação do ente/órgão em redes sociais.³³

Nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos Estados do Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS), não se localizou nenhuma iniciativa no que tange ao controle externo e à transparência dos municípios. Em outros estados, como foi apresentado acima, já há ferramentas desenvolvidas por tribunais, que permitem um maior controle da transparência.

4 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO COM RELAÇÃO À TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Diante da importância da transparência para a legitimação democrática, tem-se que uma das formas de fomento para a interlocução entre Estado e sociedade/Administração Pública e administrados é a *cibertransparência*. Na *cibertransparência* as informações públicas são disponibilizadas aos cidadãos em meio eletrônico, para que eles tenham conhecimento dos atos da Administração e possam participar e fiscalizar.

A *cibertransparência* é uma expressão que designa essa nova forma de disponibilizar a informação pública para os administrados, utilizando-se do meio eletrônico. Além disso, este fenômeno não se traduz somente na utilização de uma ferramenta tecnológica, mas, muito além disso, em uma nova forma de manter as relações democráticas entre a Administração Pública e os cidadãos.³⁴

33 GOIÁS. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. TCE-GO elabora índice de transparência em Goiás. Disponível em: <<https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-elabora-indice-de-transparencia-em-goias>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

34 LIMBERGER, Têmis. Acesso à informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente, p. 259-276. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito

A *cibertransparência* se relaciona com a teledemocracia, e, dentre os reflexos relevantes da teledemocracia, destaca-se que ela possibilita a operatividade de um poder democrático real e efetivo. Isto pois “devolve o poder ao povo”, incluindo-os na tomada de decisões ou na fiscalização das ações do Estado. A teledemocracia “[...] permitirá que o povo não somente seja o titular formal de todos os poderes democráticos, mas também que os exercite de forma real e efetiva” (tradução livre)³⁵.

No entanto, o que deve ser fomentado é uma *cibercidadania*, onde o cidadão assume o polo ativo, através de participação política na rede, havendo uma interlocução entre Administração Pública e administrado. O que se deve combater é que ocorra uma eventual *ciudadania.com*, onde o cidadão é um sujeito passivo da manipulação dos poderes públicos e privados (PEREZ LUÑO, 2004, p. 100). No caso das informações públicas disponibilizadas pelos portais da transparência dos municípios, deve haver um controle externo – no caso, do Tribunal de Contas do Estado -, para evitar que haja uma manipulação de informações.

Nesse sentido, a Corte de Contas, como órgão autônomo e externo de controle, deveria realizar uma fiscalização, especialmente devido às inovações trazidas pela Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação). O controle externo realizado por um órgão especializado, poderia, ainda, incentivar um maior controle social. Assim, a partir de iniciativas já existentes no âmbito do controle da transparência, serão expostas aqui algumas propostas que poderiam ser adotadas pelos Tribunais de Contas.

A primeira delas se assemelha ao portal “cidadES”, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Além de a Corte de Contas realizar a fiscalização da transparência dos portais municipais - tanto da transparência ativa quanto passiva -, elabora rankings com os resultados obtidos. O que poderia ser adaptado para

35 “*permitirá que el pueblo no sólo sea el titular formal de todos los poderes democráticos, sino que los ejerce de forma real y efectiva*” (original). In: PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: Gedisa, 2004, p. 74-75.

essa proposta são os gráficos informativos de cada cidade, de modo que contemplem de forma clara quais foram os aspectos analisados que estavam de acordo com a Lei de Acesso à Informação e quais informações ficaram faltando em cada portal. Tendo em vista que um dos objetivos do portal “cidadES”, além da fiscalização, é propiciar o controle social, é preciso ter uma preocupação com a linguagem e a disposição das informações.

Outro índice de transparência interessante é o do Tribunal de Contas de Goiás. No entanto, esse índice de transparência não será utilizado na medição de transparência dos municípios, mas pode servir como um modelo. Os critérios utilizados para avaliar a transparência poderiam servir de parâmetro para aplicação em um índice direcionado aos municípios e o cumprimento da Lei 12.527/11. Para estabelecer a pontuação, foram utilizados critérios classificados como essenciais, que correspondem a 50% da pontuação, obrigatórios (25%) e recomendados (25%). Explicitar como se chegou à pontuação é essencial para o conhecimento dos municípios, que muitas vezes têm um certo desconhecimento.

E, no tocante a um possível desconhecimento do corpo técnico das prefeituras e câmaras municipais em relação aos portais da transparência, é de suma importância que para além de fiscalizar e exercer o controle externo, o Tribunal de Contas realize cursos de capacitação aos servidores municipais, para que consigam implementar as exigências da LAI e para que o controle interno do município realize um controle concomitante.

A concessão de um prêmio de boas práticas no âmbito da transparência também pode ser um mecanismo interessante, desde que haja uma ampla divulgação à sociedade, fazendo com que os cidadãos estejam mais integrados à gestão pública. Elucidar os critérios avaliados nos portais da transparência é indispensável para que, assim, os municípios possam sempre detectar as falhas e aprimorar seus portais.

Tendo consciência da realidade de certos municípios, é necessário conciliar a capacitação dos servidores públicos das prefeituras e câmaras municipais, bem como desenvolver um controle externo da transparência dos municípios. Para além do controle externo dos

Tribunais de Contas nessa seara, uma fiscalização que esteja alinhada ao ensejo do controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas exercem importante atuação no controle externo, enquanto órgão autônomo e auxiliar do Poder Legislativo. As Cortes de Contas realizam a fiscalização da utilização do dinheiro público sob a ótica de diversos princípios, e, um deles que aqui destacou-se, é o princípio da publicidade. Os Tribunais de Contas do Estado, na fiscalização dos municípios, devem se ater a esse aspecto, principalmente após as inovações de transparência ativa trazidas pela Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, analisou-se algumas formas existentes de controle da transparência dos municípios, realizada pelos TCEs. O recorte concedido foi de sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Foram encontradas algumas iniciativas adotadas pelos tribunais, mas grande parte das iniciativas foram temporárias, e não definitivas, como é o que se propõe no presente estudo.

O que se apresenta aqui, dessa forma, é que os Tribunais de Contas do Estado adotem como prática definitiva uma maior preocupação na fiscalização sob o viés da publicidade e da transparência, que são pilares para o Estado Democrático de Direito. A capacitação dos servidores municipais e a criação de uma plataforma periodicamente atualizada com os dados da fiscalização da transparência podem ser, além de ferramentas para uma gestão pública mais transparente, também para uma gestão pública mais aberta e dialógica.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

BUTELER, Alfonso. *Regimen federal de acceso a la información pública*. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz do Sul, n. 44, p.

192-219, set./dez., 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **A defesa da honra e o direito à informação**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

ESPÍRITO SANTO. **Plataforma CidadES**. Disponível em: <<https://controlesocial.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica, p. 155-201. In: BACELLAR FILHO, Romeu F. HACHEM, Daniel W. (Org.). **Direito Administrativo e Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GOIÁS. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. TCE-GO elabora índice de transparência em Goiás. Disponível em: <<https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-elabora-indice-de-transparencia-em-goias>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Verdade, memória e justiça no Brasil: responsabilidades compartilhadas: morte, tortura, seqüestro e desaparecimento de pessoas no regime militar brasileiro. De quem é a responsabilidade?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

LIMBERGER, Têmis. Acesso à informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente, p. 259-276. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2013.

MINAS GERAIS. **Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo**. Controle Interno: De Olho na Transparência do Município. Disponível em: <<https://moodle.tce.mg.gov.br/course/index.php?categoryid=23>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

MINAS GERAIS. **Sítio oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Transparência dos Municípios. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/transparencia-dos-municipios/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

PARANÁ. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/entidades-por-inspetoria-de-controle-externo-ices/196/area/45>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Mapa>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/premios/premio_boas_praticas>. Acesso em: 09 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. TCE-RS divulga nova edição do estudo sobre transparência nas Prefeituras e Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20nova%20edi%20E7%E3o%20do%20estudo%20sobre%20transpar%20ancia%20nas%20Prefeituras%20e%20C%20maras%20Municipais>. Acesso em: 13 jan. 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago., 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI):**

comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. (Coleção direito administrativo positivo; v. 33/ Irene Patrícia Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho, coordenadores). São Paulo: Atlas, 2015.

SANTA CATARINA. *Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/sic/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

SÃO PAULO. *Sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. Guia técnico de Transparência Municipal – 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/guia-tecnico-transparencia-municipal-2019>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública, p. 35-45. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coords.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

REFORMA POLÍTICA PARA A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

MARIA LETICIA

Vereadora no Município de Curitiba, Paraná (2017 – 2020). Titular da Comissão de Direitos Humanos, Defesa da Cidadania e Segurança Pública. Titular da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização. Fundadora do Coletivo MaisMarias, atuante no combate à violência contra as mulheres. Mestre em Obstetrícia e Ginecologia, Universidade de São Paulo. Médica, Faculdade Evangélica de Medicina do Paraná. Médica Legista do Instituto Médico Legal do Paraná. *marialeticiafagundes@cmc.pr.gov.br*.

TAILAINE COSTA

Mestra em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral, Universidade Positivo. Especialista em Direito Administrativo Aplicado, Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano – NUPED. Advogada. Apoiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. *tailaine.costadeandrade@gmail.com*.

LUCIANA PANKE

Pós-doutorado em Comunicação Política, *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM-México). Doutora em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Federal do Paraná na graduação em Publicidade e Propaganda, da qual é coordenadora e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, no qual orienta mestrado e doutorado. Fundadora e líder do grupo de Pesquisa Comunicação Eleitoral. Vice-presidente da *Asociación Latinoamericana de Investigadores*

de Campañas Electorales (Alice). panke@ufpr.br. Twitter @lupanke. Instagram @profalucianapanke.

EMMA ROBERTA PALU BUENO

Advogada. Diretora Jurídica do Instituto de Política por/ de/para Mulheres. Especialista em Direito Eleitoral, Universidade Positivo. Especialista em Processo Civil, Academia Brasileira de Direito Constitucional. Secretária Adjunta da Comissão da Mulher Advogada e membro da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Paraná. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). *emmarobertabueno@gmail.com.*

RENATA GONZATTI

Mestra em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-graduada em Gestão Pública Participativa, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e pós-graduada em Segurança Pública: Violência, Crime, Polícia e Cidadania, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Centro de Educação Profissional da Universidade do Vale do Taquari. Advogada. Feminista. *renata.gonzatti@hotmail.com.*

A PARTICIPAÇÃO FEMININA VISTA POR DENTRO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Maria Leticia Fagundes

1 CONTEXTO HISTÓRICO

Seria impossível falar de mulheres e política no país, sem antes fazer um contexto histórico para podermos analisar e refletir, há quanto tempo nosso envolvimento com o tema, se difere dos homens.

Para contextualizar, vou rapidamente dar alguns exemplos numa linha do tempo:

- Em **1910**, foi criado o Partido Republicano Feminino.

- Foi apenas em **1929**, isto é, há menos de 100 anos, que nós tivemos eleita a primeira mulher prefeita, em Lages, no Rio Grande do Norte.

- Em **1932**, a aprovação do código eleitoral permitiu o voto feminino, mas, as mulheres casadas só votavam com a autorização dos maridos e as solteiras precisavam comprovar renda própria.

- **1934**, eleita a primeira Deputada Federal Mulher (Carlota de Queirós)

- Foi só em **1946** que o direito ao voto foi finalmente ampliado a todas as mulheres na Constituição. Isto é, faz só 73 anos que a mulher pode demonstrar sua opinião na urna (sem descontar o período não democrático da ditadura militar)

- **1990**, primeiras senadoras mulheres.

- **1994**, primeira mulher a governar um Estado (Roseana Sarney)

- Em **1997**, a Lei das Eleições fixou um percentual de no mínimo 30% para candidaturas femininas a partir das eleições de 2002 e é isso que eu quero discutir hoje com os senhores, da perspectiva de uma mulher que está dentro de um partido político e tem um cargo público eletivo.

2 PROBLEMAS ESTRUTURAIS X FALTA DE APOIO PARTIDÁRIO

Existem alguns entraves para a mulher moderna em qualquer segmento – não só no político: como é difícil para nós, que temos nossa dupla ou tripla jornada, casa, filhos, emprego e em alguns casos estudo, nos depararmos e termos interesse com um cargo público eletivo.

Com uma estrutura patriarcal que nos cobra para sermos donas do nosso lar, além da maternidade e profissão - uma vez que a mulher moderna trabalha e tem interesse numa carreira profissional - assumir um partido, um engajamento com causas sociais e a luta para mudanças de estruturas é mais uma responsabilidade para carregarmos, mesmo já tendo tantas outras.

Mas, para minha surpresa, um levantamento realizado pelo Data Senado (2019), com cidadãos maiores de 16 anos, em todos os estados brasileiros, demonstrou que a falta de apoio dos partidos é o maior entrave para a entrada das mulheres na política.

Mais de 40% das entrevistadas mencionaram esse motivo, enquanto apenas 5% atribuíram aos afazeres domésticos a dificuldade de ingressar no meio político.

Não bastavam os fatores socioculturais que já ajudam a explicar o baixo percentual de mulheres em cargos eletivos - com o pensamento vigente de que política é um assunto masculino - nós ainda temos que nos filiar a partidos que não nos escutam, não debatem conosco e não nos dão apoio financeiro e em tempo de tv e rádio, por exemplo.

3 LEI DA COTA MÍNIMA: PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Desde 1997, a lei eleitoral brasileira exige que os partidos e as coligações respeitem a cota mínima de 30% de mulheres na lista de candidatos para a Câmara de Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

O problema é que, mesmo com a lei, coligações e partidos têm registrado chapas com menos mulheres que o exigido. Na teoria,

coligações inteiras deveriam sofrer impugnação ou notificação para ajustarem o mais breve possível as suas composições, mas será que tem havido o cumprimento da lei em todos os cantos do Brasil?

Nas eleições de 2018, um levantamento feito pelo G1 em todos os tribunais regionais eleitorais, constatou que 37 chapas já haviam sido notificadas (AM, BA, CE, MA, MG, MS, RJ, RN, SP, TO). Isto porque, no período do levantamento, outros 6 (AP, DF, ES, PE SE e SC) estados ainda não haviam sido notificados, porque as composições ainda estavam sob análise. Ainda, os outros 11 estados não quiseram responder a questão.

Também em 2018, registrou-se que pelo menos 10% das coligações do país (das cerca de 700), estavam descumprindo a cota.

Vale lembrar que: mesmo após a análise do TRE nos Estados, ainda foi possível que partidos descumprissem as cotas e chegassem às eleições com menos de 30% de pleito feminino. Isso pode acontecer, porque ocorreram mudanças e desistências entre os candidatos após a análise e a aprovação dos registros, o que pode ter alterado a proporção entre os gêneros.

3.1 FRAUDES E CANDIDATURAS LARANJAS: MULHERES ENVERGONHADAS

Com a pressão da análise da Justiça para o cumprimento das cotas, os partidos deram um jeito, que aqui eu vou chamar de “jeitinho brasileiro”.

Ora, se eles têm que cumprir uma cota de 30% para as mulheres, mas não as incentivam dentro da política, por que não acharem candidatas laranjas para preencher estas vagas e burlar o sistema eleitoral brasileiro?

É muito difícil constatar uma candidatura laranja. Têm mulheres que são iludidas pelos partidos, com a promessa de apoio e suporte que não são cumpridas.

Tem também o caso de mulheres que concordam em ser candidatas para ajudar parentes e amigos e depois não fazem nada e nem se envolvem com a situação.

Mas como a Justiça Eleitoral pode identificar essas candidatas laranjas? Uma maneira simples, seria detectar quando a candidata não tem movimentação financeira na campanha, ou quando tem zero votos.

Aqui, o problema é que a investigação e a constatação da fraude, só aparece depois do resultado das eleições. Em 2016, por exemplo, as mulheres representavam 86% dos quase 19 mil candidatos no Brasil que não receberam nenhum voto.

Uma pesquisa das professoras Malu Gatto, da University College London, e Kristin Wylie, da James Madison University, revela a dimensão do uso de laranjas para burlar a lei de cotas femininas no Brasil.

Segundo o levantamento, 35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018, não chegaram a alcançar 320 votos. Ou seja, foram candidatas que, ao que tudo indica, sequer fizeram campanha, o que sugere que foram usadas apenas para cumprir formalmente a lei de cotas.

O estudo também mostra que, 20 anos após a introdução da lei de cotas, pouco se avançou na representatividade de mulheres na Câmara. De 1998 a 2018, o percentual de deputadas passou de 5,6% para 15%, menor percentual menor da América Latina, empatado com o Paraguai.

Vale lembrar aqui, que o Brasil ocupa a 32ª posição em um ranking de 33 países latino-americanos e caribenhos sobre a participação feminina em Parlamentos.

3.1.1 FUNDO DE CAMPANHA

Além da cota dos 30%, nas eleições de 2018, as mulheres também tiveram uma **cota financeira**. Ficou decidido que os partidos deveriam repassar 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as candidaturas femininas.

A criação deste fundo, abastecido com dinheiro público, foi aprovada pelo Congresso e sancionada por Michel Temer.

O TSE entendeu que no caso de partidos com mais de 30% de candidatas mulheres, o repasse de valores deveria ser

PROPORCIONAL. Assim como o patamar dos 30% para o tempo de TV e propaganda eleitoral de rádio.

Ainda assim, quem aqui não assistiu às reportagens escandalosas que mostravam mulheres principalmente no interior, que pagavam com o dinheiro do fundo partidário de seu partido, em nome de suas próprias candidaturas, para imprimirem, por exemplo, santinhos de homens? Onde não há fiscalização, de que adiantam as leis?

Você pode ter candidaturas laranjas para burlar a lei de cotas e ter candidaturas laranjas que servem, também, para receber recursos do fundo de campanha e repassá-los a candidatos homens.

3.1.2 VERGONHA

A meu ver, após a criação de cotas de 30%, que na teoria deveria ser um avanço para as mulheres entrarem na política, acabou se tornando motivo de vergonha para muitas que querem se filiar.

Por vergonha às situações que ocorreram nas últimas eleições e por receio de serem consideradas “candidatas laranjas”, muitas mulheres acabam se afastando, ao invés de agregar.

O problema é o crime, não o princípio da ideia. A reserva de vagas é um princípio para garantir a paridade da participação feminina. Não me coloco contra as cotas, mas o que falta é fiscalização, investigação e punição.

4 CONCLUSÃO: VAMOS FALAR EM SOLUÇÕES?

Todos os países da América Latina, com exceção da Guatemala, adotam cotas femininas para o Congresso Nacional. E, em algumas nações do continente, as mulheres já ocupam mais de 40% das cadeiras da Câmara.

No México, por exemplo, mulheres ocupam 48% das vagas. Na Bolívia, 53% dos deputados são mulheres. Na Costa Rica e na Nicarágua, elas são 46% e 44% do Legislativo, respectivamente.

Isto demonstra que o problema é institucional e não só cultural. As cotas, quando bem aplicadas, acabam por fazer com que os partidos saiam dos seus nichos tradicionais de recrutamento e busquem talentos

políticos entre outros grupos. A solução aqui, já citada anteriormente, é a fiscalização e punição.

Vocês conhecem a Lei 9096 /1996 (Lei de Partidos Políticos) a fundo? Está previsto nela: Partidos Políticos devem aplicar um mínimo de 5% do seu fundo partidário para a criação de programas de PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. Qual partido está fazendo isto? Só agora, em 2019, as contas do DEM, PPS, PSD E PDT, referentes a 2013, foram desaprovadas pelo TSE por não cumprirem a aplicação mínima do fundo.

Em abril deste ano, a própria Ministra Rosa Weber, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, lamentou que o mínimo de 5% não está sendo cumprido nos partidos. “Nós estamos ano a ano desaprovando contas e ano a ano, a participação feminina não tem o percentual a ela definido”.

Mas, para além disso, digo com propriedade: ações afirmativas para a participação feminina na política, devem chegar às estruturas partidárias. Como a maioria do eleitorado, ainda é minoria na política?

Um parecer do Humberto Jacques, enquanto vice –procurador-geral eleitoral, avalia que a exigência de participação feminina nas estruturas partidárias, poderia contribuir para a representatividade das mulheres.

Este incremento, de acordo com ele, “possibilitaria o fortalecimento da legislação vigente ao fomentar ações para o ingresso das mulheres nas carreiras políticas, como criação de agremiações femininas nos partidos, capacitação de mulheres para candidaturas e, sobretudo, mais engajamento na temática”.

Ainda, segundo uma pesquisa do Transparência Partidária, apenas 20% dos cargos de direção dos partidos a nível nacional são ocupados por mulheres.

Lendo textos de outros especialistas, me deparei com uma declaração da advogada e professora da Fundação Getúlio Vargas, Luciana Ramos. Ela discorre sobre algo que talvez seja uma solução viável: incentivos para partidos políticos que conseguirem aumentar seu quadro de mulheres.

Pensar em mecanismos legais que fornecessem incentivos, como por exemplo – se um partido conseguir eleger um número

“x” de mulheres, no próximo ano ele receberia um valor a mais no fundo partidário.

POLÍTICA: GÊNERO FEMININO

Tailaine Costa

1 CONTEXTO

As mulheres representam mais da metade da população e mais da metade do eleitorado.¹ Porém, esse percentual não reflete na quantidade de representantes legislativas. Mulheres são 15% na câmara federal, 7% na assembleia paranaense, 21% das vereadoras em Curitiba. Esses números, principalmente na Câmara Municipal e na Câmara Federal, são números recorde. No país todo, são apenas 13% de mulheres exercendo a vereança. No Paraná, dos 399 municípios, 101 não teve nenhuma mulher eleita vereadora nas eleições de 2016.

2 MAIOR REPRESENTAÇÃO FEMININA

Existe a falsa ideia de que a cota é de candidaturas de mulheres, porém não é. A cota é de gênero, sendo que é possível lançar uma coligação com 70% de mulheres e 30% de homens. Apesar da baixa representatividade existe lei de cotas desde 1995. Nesse primeiro momento era realizada reserva das vagas, ou seja, bastava não lançar nenhuma candidatura dentre a reserva destinada às mulheres. Em 1997, passou a ser determinada a cota de gênero. Todavia desde então não houve aumento no número de mulheres mandatárias na mesma proporção das cotas. Esse é um fenômeno que perpassa pelos recursos atribuídos às candidaturas. Os números demonstram que a maioria das candidaturas femininas não têm investimento, muitas são candidaturas fraudulentas, registradas somente para cumprir a cota e possibilitar que se lancem mais candidaturas.

E com o intuito somente de cumprir a cota e tentarem lançar mais candidaturas masculinas, alguns partidos políticos se utilizam de candidaturas femininas fraudulentas. Em 2018 foi registrado

¹ Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em 15 jan. 2020.

30% de candidaturas de mulheres, ou seja, nada além da cota.² Essas candidatas utilizadas apenas para cumprir cotas são conhecidas como laranja, porém não é uma figura ou conceito determinado pela legislação. Assim, pairam dúvidas sobre quais os elementos aptos a se demonstrar uma candidatura falsa.

Verifica-se que o estabelecimento das cotas de candidatura não tem gerado o efeito pretendido. O aumento de candidaturas falsas, conhecidas como “candidaturas laranja” tem efeito nefasto para a participação das mulheres. A fraude nesta tentativa de burla à lei foi reconhecida pelo judiciário, contudo, sua apuração judicial ainda é repleta de dúvidas. Primeiramente só poderia ser por meio de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, contudo essa ação apenas pode ser ajuizada em face dos eleitos. Por meio de construção jurisprudencial possibilitou-se que a fraude seja investigada por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, de forma a ser possível incluir na ação mais agentes, como todos os candidatos, direção partidária entre outros. Essa estratégia jurídica foi possível em razão do entendimento que se utilizar de candidaturas fraudulentas é fraudar o sistema. Contudo, a tramitação desta ação ainda não está consolidada e as ações encontram entraves processuais no judiciário. De todo modo, em alguns estados, como Piauí e São Paulo já houve cassação integral dos candidatos de coligação nas quais foram comprovadas as fraudes.³

E a fraude ocorre de diversas maneiras, desde o registro de candidatas que não preenchem as regras e terão, sem sombra de dúvidas, seus registros indeferidos, até mesmo registrar a mulher sem ela nem mesmo saber que é candidata. A lei nº 13.165/2015, que promoveu reformas eleitorais, tinha a promessa de que a proporção deveria ser observada até o final da eleição, não apenas no momento registro dos candidatos. Assim, uma mulher sendo retirada, dever-se-ia fazer a

² Quando se menciona mulheres, conforme decisão do própria Tribunal Superior Eleitoral, são mulheres trans e mulheres cis, pois o enquadramento do gênero de quem se candidata é de acordo com a autodeclaração. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgamento 01 mar. 2018.

³ Cf. BUENO, Emma Roberta Palu. COSTA, Tailaine Cristina. In: BERTOTTI, Barbara Mendonça; SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Mulheres pelas mulheres**: memórias do I encontro de pesquisa por/de/sobre Mulheres. Porto Alegre: ed. Fi, 2018. p. 55-90.

proporção e retirar um candidato homem, caso necessário. A Justiça Eleitoral tem tentado fiscalizar o respeito à proporcionalidade, notificando os partidos políticos para que regularizem a situação. Sendo uma das medidas de combate às candidaturas laranja.

Contudo, não é simples verificar o cometimento da fraude, salvo os casos nos quais a pessoa não sabia que era candidata e denuncia o uso indevido do seu nome. A constatação dessa burla ocorre por meio da análise de diversos fatores, como não realização de gasto de campanha, não circulação de material de propaganda, obtenção de nenhum voto. Quando a mulher nem mesmo sabe que é candidata os problemas para ela podem ser ainda mais danosos, uma vez que alguns partidos não prestam as contas dessas candidaturas e as candidatas, com contas não apresentadas, são impedidas obter da certidão de quitação eleitoral, acarretando uma séria de restrições, como impedimento de tomar posse em cargo público, expedir passaporte, dentre outras; a penalidade perdura pelo período de quatro anos, a contar da realização da eleição sem prestação de contas.

A fraude pode ser expressa por diferentes elementos, pode ser zero votos, zero gasto; por ausência de definição, fica a cargo do entendimento do julgador a configuração desse ilícito. Tentando estabelecer um parâmetro objetivo para a situação, Malu Gatto e Kristin Wyllie desenvolveram uma metodologia para se apurar candidaturas fraudulentas. Segundo as pesquisadoras, considera-se fraude a candidatura que no pleito não alcançar ao menos 1% dos votos obtidos pelo candidato eleito menos votado na circunscrição ou que apresentarem campanhas não competitivas, o que se verifica a partir dos valores de investimento e visibilidade.⁴

Para além das questões sobre a configuração da candidatura fraudulenta, ainda, os próprios efeitos da procedência da demanda que investiga esse ilícito são incertos, fruto da construção jurisprudencial. Dessa forma, pairam dúvidas sobre quais as sanções aplicadas à coligação que frauda a cota, se essa sanção pode atingir todos aqueles que foram candidatos, se é possível cassar até mesmo mulheres

⁴ PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC News Brasil**, 08 mar. 2019. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> > Acesso em: 20 jan. 2020.

eleitas e com isso diminuir a representação feminina. Quando do enfrentamento da situação pelo Tribunal Superior Eleitoral,⁵

O problema de efetivar a igualdade de gênero na representação política não é exclusividade do Brasil. O caso das “Juanitas”, processo na Corte Superior Eleitoral mexicana SUP-JDC 12624/2011 e apensos, ficou conhecido no México por se tratar de uma manobra político-eleitoral de driblar a lei de cotas. Tratavam-se dos casos nos quais os partidos políticos preenchiam as vagas destinadas às mulheres por esposas, irmãs, filhas e outras mulheres próximas aos líderes políticos masculinos, quando eleitas, elas sediam – ou eram coagidas a ceder – seu mandato ao suplente, que no caso era representante do gênero masculino. Por decisão judicial do Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, os partidos políticos ficam obrigados a apresentar no mínimo 40% de candidatas de um mesmo gênero, sendo que titular e suplente devem ser do mesmo gênero e a lista deve ser composta de maneira alternada.

Desafiando a manobra de coligações com o intuito de cumprir a cota, em 2017, a Emenda Constitucional nº 97 passou a proibir a coligação nas candidaturas proporcionais, ou seja, cada partido terá que respeitar a cota de 30% individualmente. Até 2018, a quantidade de mulheres era um dos critérios de coligação partidária, pois se uniam para cumprir o mínimo legal.

De todo modo, a obrigatoriedade de que ao menos 30% dos candidatos seja de um dos sexos não proporciona maior visibilidade às candidaturas femininas. Assim, as mulheres são lançadas como candidatas sem proporcionar qualquer estrutura que possibilite uma campanha eleitoral real, por vezes, registram a mulher sem seu conhecimento. Segundo dados obtidos no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral, em relação à prestação de contas, 51% das candidatas à vereança de Curitiba não tinham nenhum recurso financeiro em suas campanhas, e 37% gastou entre R\$ 1,00 a R\$ 2.500,00. Esses dados já demonstram que pouco se investe nas candidaturas femininas, mesmo considerando uma candidatura municipal, sabe-se que diversos gastos são obrigatórios, como advogada e contadora, sem

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Rel. Min. Jorge Mussi, Julgamento 17 set. 2019, Dje 04 out. 2019.

mencionar as estratégias de campanha para se tornar conhecida, gastar nada ou muito pouco é inviabilizar uma candidatura.

Contudo, diante da baixa efetividade da regra de cotas, a legislação está sofrendo ataques constantes, por meio da tramitação de dois projetos de que pretendem extinguir as cotas. O primeiro foi apresentado via projeto no Senado Federal, e foi arquivado. Atualmente tramita um projeto de lei na Câmara dos Deputados com o mesmo objetivo, acabar com a regra das cotas e afastar qualquer punição em relação ao descumprimento. Esses projetos são apresentados sob o fundamento de que defendem a participação da mulher, mas que as medidas de imposição de candidaturas femininas ferem a autonomia partidária, mas a participação feminina deve ser incentivada.

Para além das cotas de candidaturas, como forma de tentar efetivar a ampliação das mulheres na política, existem algumas propostas tramitando no Congresso Nacional. A mais conhecida é a PEC da mulher, que visa alterar a Constituição para passar a existir uma reserva de cadeiras. A proposta estabelece aumento gradativo, para 3 legislaturas, iniciando em 10%, na seguinte 12% e finalizando em 16%. A proposta está sem tramitação desde 2017. Todavia, parece não alterar a realidade, afinal, em 2018 conquistou-se 15% de representantes mulheres. Outros países já aderiram a essa forma de inclusão da mulher na política, como por exemplo Ruanda, onde 50% das cadeiras são destinadas exclusivamente para mulheres e o restante entra para disputa geral – homens e mulheres. A Argentina também estabeleceu a paridade de gênero na representação parlamentar, com reserva de cadeiras, em 2017; porém, antes disso a cota que era de 30% já havia sido superada, de modo que as mulheres representavam 39% do parlamento.⁶

Além das candidaturas, mais uma alternativa aventada para se tentar aumentar a porcentagem de mulheres na política é estabelecer cotas nas direções partidárias, como maneira de inserção feminina nos espaços de poder. Porém, conforme brevemente foi pincelado, inexistiu até o momento regulamentação interna dos partidos políticos,

⁶ COLOMBO, Sylvia. Argentina aumenta cota de mulheres no Congresso para 50%. **Folha Mulher**, 8 mar. 2019. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/argentina-aumenta-cota-de-mulheres-no-congresso-para-50.shtml> > Acesso em: 20 jan. 2020.

de modo que cabe às próprias agremiações incluírem em seus estatutos essa previsão. Esse é um método que pode de fato aumentar a participação da mulher, “estudos sobre democracia interna partidária afirmam que partidos com estruturas mais organizadas, transparentes e efetivamente democráticas tendem a representar um espaço mais fértil para a participação política das mulheres.”⁷

3 CAMINHOS PARA A IGUALDADE

Apesar das conquistas, ainda não se alcançou a paridade, nem mesmo de armas do pleito eleitoral. Apresentam-se duas alternativas para a efetivação. A primeira, que já tem perdido holofotes, é o estabelecimento de lista pré-ordenada na modalidade zebra. Ou seja, os partidos políticos apresentam previamente a ordem daqueles que assumirão as cadeiras, sendo que se na primeira posição estiver uma mulher, na segunda um homem, havendo alternância das ordens de acordo com o gênero. Ainda, intrínseco ao sistema já existente a possibilidade é o estabelecimento de cotas de cadeira, 50% para mulheres. Essa medida tem promovido a mobilização de diversos grupos feministas no sentido de apresentarem projetos de lei locais e estaduais para implementar a reserva de cadeiras.

Mulheres querem estar na política e querem ocupar espaços. Afinal, política faz nosso gênero.

PONDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA ELEITORAL

Luciana Panke

A política mundial está acostumada com homens em seu protagonismo e não difere em nada da realidade no Brasil. Pelo contrário, a cultura latina, no seu aspecto machista, enraizada no comportamento nacional favorece a exclusão da mulher dos cargos de liderança. Os países que possuem equidade de gênero e representatividade na política são exceção. Na maioria dos países ainda impera a predominância masculina em todos os cargos de mando, tanto no mundo empresarial, quanto nos de gestão pública.

As explicações para este fenômeno podem ser encontradas em várias frentes que vão desde aspectos sociológicos, culturais, psicológicos, legais, econômicos, até os individuais, estes talvez, movidos pelos fatores citados anteriormente e pela personalidade. É difícil desvincular uma causa da outra e fazer uma análise isolada, sem dúvida, geraria um resultado simplista.

Neste capítulo busco sintetizar os pontos acima e apontar ideias para que se trabalhem a partir da base cultural as mudanças necessárias. O livro traz aspectos distintos sobre a Reforma Política e me cabe, neste espaço, trazer à reflexão ponderações concernentes à participação feminina na política. Como pesquisadora de comunicação política, não me cabe debater leis, mas outros aspectos que podem influenciar as alterações legais.

Tendo em vista que as leis refletirão demandas que as sociedades apresentem, é preciso promover transformações na base das culturas comportamentais para que a articulação dos grupos ocorra, gere pressão na agenda pública e chegue ao ponto de mudar as regras sociais. Por outro lado, as leis podem favorecer mudanças sociais onde ainda não se internalizaram maneiras distintas de atuar. Entre suas funções, por exemplo, está facilitar o acesso das minorias sociais às universidades públicas, aos cargos eletivos, garantir filas e vagas prioritárias, atendimento a idosos, saúde pública e assim por diante. Seriam as chamadas leis afirmativas, nas quais se incluem as cotas por

gênero para as candidaturas e as que obrigam os partidos a aplicar parte do fundo partidário para a formação política das mulheres, por exemplo.

Por sua vez, é função da comunicação política mobilizar e trazer à tona a discussão sobre as demandas públicas de modo que os grupos de pressão estejam representados. De um modo orgânico a comunicação está presente na sociedade, não apenas instrumental, norteador as relações e transmitindo ideologias e valores que determinarão os modos de vida nas comunidades. As correntes conservadoras e progressistas, por exemplo, defendem a base de seus pensamentos com prerrogativas centrais distribuídas por canais distintos de comunicação – interpessoal, por meios jornalísticos, religiosos, escolares, redes sociais digitais, boatos e assim por diante. Cabe à comunicação política, enquanto ciência, observar, analisar e compreender estes processos, oferecendo diálogo e subsídios a outras áreas do conhecimento.

QUESTÕES SOBRE POLÍTICA

A política, por essência, compõe a arte de negociar dissensos. É o espaço onde se negociam acordos para, teoricamente, gerenciar o bem comum. Por isso, a ação política envolve atores e grupos de pressão, conseqüentemente movidos por interesses distintos, cuja complexidade se tenta dirimir pelas instituições. Partidos, governos, tribunais, associações, escolas, sindicatos são exemplos de instituições encarregadas de mediar os conflitos inerentes do fazer político, assim como igualmente podem integrar os papéis de atores sociais ou grupos de pressão. Isso significa que há política que ocorre dentro destas instituições e entre elas.

Assim, partindo do pressuposto que a política organiza formas de solucionar conflitos nas diversas atividades humanas, entendemos que ocorre nos espaços institucionalizados. Nas negociações intrafamiliares, por exemplo, também há regras a serem respeitadas, novos acordos realizados, cessões fundamentais para a harmonia do local. Tudo isso é política. Se espera que para a resolução haja diálogo,

escutem-se opiniões diferentes para se chegar a um bom termo. Se necessário, que ocorram votações.

No plano do ideal, o processo para encontrar uma solução que agrade a maioria, se não a todos, seria tranquilo e maduro. Na realidade, são momentos muitas vezes tensos, com bastidores tumultuados, variados fatores atuando em prol de ambições diferentes, norteadas por duas variáveis predominantes: dinheiro ou poder. O raciocínio que sigo aqui se baseia em Foucault que em sua obra estuda mecanismos pelos quais o poder se materializa nos discursos e pela detenção de conhecimentos.

Para o autor, as pessoas se constituem enquanto se articulam como instâncias de poder. Há disputa pela fala, ou seja, quem tem a oportunidade de falar e tem seu discurso legitimado. Portanto, o poder é uma prática social. Ele se constrói inicialmente nas microrrelações, onde se fortalece e cria o alicerce necessário para se propagar e criar os apoios necessários à prática política macro, por exemplo, compor uma base eleitoral.

Sabendo que a política busca por meio e dentro das instituições as maneiras de convívio entre os indivíduos que participam de determinada comunidade, pode-se pressupor que haverá relações de poder presentes. Serão as disputas pelos interesses dos grupos de pressão. Para garantir alguma maneira de que grupos distintos sejam ouvidos, o regime democrático é o que se apresenta como o mais plural, ainda que imperfeito justamente pelas formas de articulação das grandes instituições nas tomadas de decisão.

Questiono: quais falas são autorizadas e legitimadas? Quanto de representativa é a democracia? Se analisarmos, são as mesmas elites políticas que seguem nos cargos eletivos. E alguém pode responder que se elas estão lá é porque a população vota nelas. É verdade, mas em parte. Vota-se em quem candidaturas conhecidas. Uma candidata ou candidato desconhecido como será votado? Especificando a questão das mulheres na sociedade: se a cultura prevê estereótipos de gênero, como delegar às mulheres cargos de gerenciamento?

Ademais, temos como riscos das democracias atuais: o populismo, a mescla entre religião e política, além de uma sequência de avanços e retrocessos que ocorre, por exemplo, em toda América

Latina. A desconexão entre as elites políticas e a população, somada ao descontentamento, favorece o surgimento de novos líderes e novos partidos. Normalmente, este contexto está associado ao ativismo reformista – novas leis eleitorais – e a lideranças personalistas e carismáticas – os homens heróis. (Freidenberg, 2019; Malamud; 2019) Homens, destaque, por um entendimento cultural de que o heroísmo está relacionado à força, que por sua vez, à valentia e à masculinidade, atributos supervalorizados nas sociedades latinas.

QUESTÕES SOBRE SOCIEDADE E CULTURA

Diante dos aspectos sobre política citados no tópico anterior é importante lembrar que a latinidade por um lado traz a flexibilidade, a alegria e a cor ao continente, e, por outro, o excesso de informalidade contribui para transformar as regras em mero “*pro forma*”. Estes fatores, junto ao histórico de desigualdade econômica iniciada na colonização europeia, agravam a tendência para que as relações políticas reproduzam favores, coronelismo e clientelismo.

Não à toa usamos a frase “jeitinho brasileiro” para descrever soluções não regulamentadas para resolver as coisas e a expressão serve até mesmo para se referir a uma espécie de corrupção cotidiana. Atitudes como parar “cinco minutinhos” em local proibido, o “favor” que se pede ao guarda, tomar álcool e dirigir “não dá nada”, e assim vai, reforçam o sentimento de impunidade e de que tudo se resolve na base da negociação, com “jeitinho”.

O hábito deste estilo de transação na base da sociedade brasileira afeta, por conseguinte, todas as relações: das mais informais às formalizadas. Como consequência, a política nas suas atividades partidária, legislativa, governamental incorpora o “jeitinho”. Destarte, o comportamento social se reproduz na política institucionalizada, levando acordos informais aos partidos, por exemplo. Eles são os principais articuladores das democracias por trazerem as candidaturas e formarem os blocos das votações nas instâncias municipais, estaduais e federais. Também são eles que impulsionam as candidaturas, fortalecendo nomes que julgam necessários para representar suas ideias frente aos governos.

Aqui entramos numa esfera bastante específica onde as lideranças partidárias são compostas, em sua maioria, por homens que tomam as decisões junto com outros homens sobre os candidatos preferidos. Dos 33 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, apenas quatro são presididos por mulheres, ou seja, pouco mais de 10%. Não há necessariamente uma ligação entre ter uma mulher presidente e apresentar mais candidaturas femininas, porém, uma mulher presidente possui, sem dúvidas, uma percepção diferente de fazer política entre uma maioria masculina.

A maioria das entrevistadas para o livro que publiquei resultante do pós-doutorado¹ e outras mulheres com as quais mantenho contato afirmam que após decidirem entrar na política partidária, a principal dificuldade é dentro dos próprios partidos. Ali, comentam, realizam trabalho de base, mas participam de listas de candidaturas para preencher cotas sem receber o real apoio para serem eleitas. O apoio viria em forma de capacitação, verbas e suporte político durante o processo.

Quando as mulheres têm visibilidade nos partidos aumentam as chances de conquistas de cargos, uma vez que transmitem liderança e influência. Vale ainda assinalar que várias lideram a “ala feminina” dos partidos, nacionalmente ou regionalmente, desenvolvendo as ações deliberadas internamente, com ou sem a exigência da lei. Quando um partido possui mulheres apenas nesta parte das diretorias é um sinal claro da estrutura de pensamento que impera, insinuando as mesmas estruturas nas relações de poder patriarcal nas quais há a subordinação feminina como norma.

Não podemos cair na generalização de que “todos” os homens não querem mulheres no poder ou que “todas” as mulheres querem estar no poder. Há as questões contextuais, individuais e de personalidade que influenciam as escolhas, conforme veremos a seguir.

QUESTÕES SOBRE O FEMININO E O MASCULINO

As pessoas possuem personalidades distintas que as fazem optar por caminhos igualmente variados. Afirmar que os homens

1 PANKE, Luciana. Campanhas eleitorais para mulheres. Curitiba: UFPR, 2016.

necessariamente querem mandar ou que as mulheres só têm sentido na vida com a maternidade é limitar e estereotipar a experiência humana. A psicologia explica padrões comportamentais e características que envolvem o lado masculino e o feminino dentro de cada um. Ou seja, sem que haja nenhuma relação, em absoluto, com superioridade ou inferioridade, as dicotomias: ativo, passivo, fechado, receptivo, racional, emocional, se alternam.

Por isso, há homens líderes, proativos e há mulheres líderes e proativas. Há homens paternais e sensíveis e há mulheres maternais e sensíveis. Nos livros sobre arquétipos masculinos e femininos Bolen explica o comportamento de mulheres que vivem em função de suas relações com outras pessoas e de homens que fazem o mesmo, assim como de mulheres que não tem nada de maternal e focam apenas em suas metas profissionais. Respeitar as diferenças e fugir dos estereótipos impostos pelas culturas locais facilita tanto a mulheres quanto a homens.

A Mulher - letra maiúscula - enquanto conjunto que representa os seres humanos do sexo feminino - participa da política desde sempre. Retomando o conceito de política enquanto prática de negociação, a liderança feminina sempre existiu. De tempos em tempos, as sociedades vão alterando seus modos de viver e os papéis igualmente se modificam. Com isso, dependendo da rigidez dos grupos dominantes, os estereótipos se fortalecem geralmente com o apoio da ignorância, do misticismo ou da religião. Em nome de deuses se estabelecem regras que ditam o valor de mulheres e de homens, assim como as atitudes que se espera deles.

Os estereótipos passam a serem verdades internalizadas, parte das vezes inconscientemente, de modo que os indivíduos atuem de acordo com elas. As crenças são reforçadas pelo entorno social – família, escola, igreja, trabalho, amigos – favorecendo que se entenda que um sexo seja superior que outro. Acreditar nisto pode gerar afirmações como “mulher no volante perigo constante” ou “homem não sabe trocar uma fralda”, limitando a ação do outro a determinados papéis.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Ipsos² mostra que 18% da população mundial acredita que as mulheres são inferiores aos homens. No Brasil, o número fica em 16%, destes 19% são homens e 14% mulheres. Se pessoas responderam sem considerar o discurso “politicamente correto” que muitas vezes falseia o resultado da pesquisa, com alguma margem de erro, 20% dos brasileiros teriam esta ideia de inferioridade. Considerar que a mulher é inferior ao homem ou que ser homem traz atributos superiores ao ser mulher é o que popularmente se conhece por “machismo”. É esta crença de ambos os sexos que determina a mulher enquanto propriedade, a submissão e o desequilíbrio entre direitos e deveres.

Se se admite a “inferioridade” da mulher, como se admitiria sua capacidade de liderança em cargos eletivos? Aqui vemos um elemento estrutural bastante limitador que também desmerece movimentos que defendem as escolhas femininas. Provavelmente, oriundo do profundo conservadorismo, se originam os adjetivos dirigidos às pessoas feministas como “feminazis” desqualificando suas ações como violentas, radicais e desnecessárias.

Parte dos movimentos feministas existe justamente para combater a violência contra as mulheres, que diariamente mata centenas ao redor do mundo. A violência cotidiana faz com que 41% das brasileiras tenham medo de lutar por sua liberdade e igualdade. O Brasil, de acordo com Ipsos, é o terceiro país onde as mulheres mais temem se posicionar, perdendo apenas para Turquia e Índia. Como uma mulher vai se filiar a um partido e se candidatar se teme pela própria vida? Nas sociedades latinas o machismo e a desigualdade econômica é um dos fatores que levam à violência gerando como consequência apatia ou luta pela própria sobrevivência.

QUESTÕES COMUNICACIONAIS

Estar em campanha eleitoral é estar presente. As leis eleitorais são ajustadas periodicamente e atualmente são poucas semanas para convencer o eleitorado. A comunicação social envolve um conjunto

² Disponível em <https://www.ipsos.com/pt-br/feminismo-igualdade-de-genero>
Acesso em 24/02/2020.

de atores sociais cujas linguagens, instrumentos e interesses se diferem. Quando falo em linguagem me refiro a: “linguagem jornalística, publicitária, propagandística, entretenimento” compostas pelos códigos sonoro, linguístico, imagético, movimento, edição, silencioso, gráfico; aos instrumentos seriam os canais de veiculação como televisão, rede social digital, panfletos, outdoors, jornal impresso, rádio, por exemplo, e os interesses vão desde a intencionalidade de um emissor “comum” – usuário do Twitter, por exemplo - ao jornalista, até os enredos dos grandes grupos empresariais.

Antes de enfatizar a importância da comunicação nos processos eleitorais, gostaria de destacar alguns pontos que divido nos seguintes tópicos:

Primeiro ponto a se considerar é que não há linearidade, ou seja, pontos fixos chamados “emissor” e “receptor”. Ambos intercalam os papéis, retroalimentando o processo comunicativo a partir dos códigos usados de comunicação. Portanto, a comunicação se constrói durante o processo, não podendo se prever com exatidão os resultados.

Segundo ponto: comunicação e informação não são sinônimas. Informar que determinada pessoa é candidata é diferente de estabelecer contato com o possível eleitorado. Comunicar pressupõe via de mão dupla, não apenas emissão de uma mensagem impositiva e vertical.

Terceiro ponto: jornalismo é uma das linguagens possíveis na comunicação social. Isso significa que há outras possibilidades de comunicação e é relativa a influência dos jornais. Adiciono que mídia e imprensa não são conceitos sinônimos. Mídia pode ser o conjunto de veículos de comunicação e imprensa o conjunto de veículos jornalísticos.

Quarto ponto: participar de rede social é uma característica humana, por exemplo, uma roda de chimarrão. O que ocorreu após a criação da Internet é que ela passou a ser veiculada digitalmente, alcançando um número muito maior que anteriormente e sem a mesma interação direta. Estar com contas em redes sociais digitais não soluciona todas as questões de uma campanha, mas não estar também dificulta a visualização da candidatura.

Com isso esclarecido, vemos que o pleito eleitoral em termos de comunicação exige planejamento estratégico dependendo de onde é o domicílio eleitoral e de qual é ao cargo a ser disputado. Transmitir o posicionamento da candidata e não apenas informar sua postulação é um desafio a ser mensurado constantemente, tamanho as variáveis que interferem. Como o processo está sujeito à interpelação de outras pessoas (eleitores, apoiadores ou adversários) a candidata está exposta a críticas, a elogios e a ataques misóginos. Ser candidata requer ter jogo de cintura para entender que os comentários existirão e que é uma limitação de quem os emite, pois os apoiadores são conquistados por uma causa junto com trabalho sério, empático e bem divulgado.

Além das boas intenções há que se dizer que uma campanha eleitoral exige planejamento não apenas de comunicação, mas de recursos: é preciso equipe jurídica, de suporte, de mobilização. Conseqüentemente, outra demanda é a financeira: as candidatas necessitam de financiamento e reclamam que não recebem o apoio dos partidos para o desenvolvimento integral da empreitada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há mulheres interessadas na política e há mulheres que estão fazendo política em várias esferas representativas. O avanço na agenda pública nacional e internacional impulsiona o cumprimento da lei de cotas por gênero e da aplicação de recursos partidários. É perceptível que ainda não é suficiente para que as mulheres ocupem as cadeiras dos parlamentos e do executivo, tampouco para evitar que fraudes aconteçam. A punição rígida é uma das soluções contra os “acordões” e “jeitinhos” e, seguramente, o país ainda tem muito a progredir para que a democracia representativa seja efetiva.

A exposição pública inibe a participação algumas mulheres devido aos aspectos sociais e culturais que provocam ataques misóginos e sujeitam suas famílias a um desgaste emocional que nem

sempre estão dispostas. Uma Reforma daria conta de contemplar questões como calúnia, difamação e violência de gênero?

Outra questão central a se considerar em uma Reforma Política é preparação das candidatas e dos candidatos. Desde eles entenderem os sistemas que regem os municípios, estados e o país, suas funções em quais cargos até o mais elementar de tudo: alfabetização. Acrescento nas considerações finais do capítulo um comentário sobre a experiência que tive em contato com possíveis pré-candidatas de várias regiões do país. A maioria disposta, algumas estavam nos encontros de mulheres políticas sem saber o porquê e várias semianalfabetas. Ouvi alguns relatos comoventes sobre o desejo de serem vereadoras, mas como poderiam ser se mal e mal assinavam o nome e outra cujo pai a tinha tirado da escola para casar e o marido nunca “permitiu” que voltasse aos estudos. Pergunto: é uma realidade a ser considerada? Quem vai representá-las? Elas serão candidatas? Serão eleitas? Conhecemos o Brasil?

Ao compreendermos o que significa “fazer política” fica mais fácil entender que o fato de ler este livro e participar de eventos relativos sobre o tema é um ato político que pode gerar mudanças culturais e comportamentais individualmente. Ainda que provocativo, e ao mesmo tempo simplificado, procurei trazer ponderações sobre alguns aspectos que se deve levar em consideração ao se pensar uma Reforma Política. Afinal, por que a reforma política não saiu até agora no Brasil? Todos os fatores políticos, sociais, culturais, econômicos e relações de poder embutidos neste processo podem alterar até estruturalmente a percepção da sociedade. Ver com naturalidade uma mulher na liderança de empresas e de governos é um objetivo a ser alcançado. Vai levar tempo e talvez uma reforma política possa ser um degrau nesta conquista. Uma reforma que inclua outras vozes na política pode ser o interesse de alguns grupos, mas certamente, de outros não. Aí se retoma o processo de negociação.

REFERÊNCIAS

BOLEN, Jean Shinoda. **Las diosas de cada mujer**. 23ª ed. Barcelona: Kairós, 2013.

BOLEN, Jean Shinoda. **Los dioses de cada hombre**. 8ª ed. Barcelona: Kairós, 2012.

FREIDERBERG, Flavia. Los guardianes de la democracia. **Revista Ventana Al Mundo**, 2019. Disponível em <https://www.academia.edu/38734693/GuardianesdeLaDemocracia>

MALAMUD, Andrés. ¿Se están muriendo la democracia? **Revista Nueva Sociedad**, 2019. Disponível em <https://nuso.org/articulo/se-esta-muriendo-la-democracia/>

MORENO, Alejandro. Partidarismo e Ideologia nos eleitorados latino-americanos. In TELLES, Helcimara; LAVAREDA, Antonio. (Orgs) **Voto e estratégias de comunicação política na América Latina**. Curitiba: Appris, 2015.

ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL ENVOLVENDO AS CAMPANHAS FEMININAS E A DIFICULDADE DE VIABILIZAR CAMPANHAS COMPETITIVAS PARA MULHERES

Emma Roberta Palú Bueno

1 INTRODUÇÃO - O LONGO CAMINHO DE REFORMAS E A PRESENÇA DAS MULHERES NOS REGISTROS DE CANDIDATURA.

É inegável que a sequência de reformas na legislação eleitoral vem sendo vista com certa preocupação, especialmente em relação ao resultado legislativo de cada uma. A partir de 1997, com a promulgação da *Lei das Eleições* – Lei n.º 9.504/97, as famigeradas reformas são realizadas, em maior ou menor medida, a cada dois anos. As regras envolvendo o financiamento de campanhas, de alteração do sistema político e eleitoral, a cláusula de desempenho e o voto distrital são temas habituais na agenda do Congresso Nacional. De lá para cá, contudo, em que pese tenham sido alterados diversos dispositivos na legislação eleitoral, pouca coisa mudou em relação à participação das minorias no legislativo ou no executivo.¹

Em um recorte envolvendo especificamente as candidaturas de mulheres, é gritante a disparidade nos resultados se comparados com o percentual de eleitoras. Isso porque embora representem 52% do eleitorado e 51% da população, esses números não refletem a representatividade das casas parlamentares. As eleições de 2018 resultaram na ocupação das mulheres em 15% da Câmara dos Deputados e apenas 1 eleita como chefe do executivo dentre os 27 estados e o distrito federal. O resultado do pleito de 2016 mostra que as mulheres eleitas para exercer a vereança são apenas 13%, sendo que no estado do Paraná, dos 399 municípios, 101 não elegeram nenhuma mulher sequer.

1 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em: em 29 de Janeiro de 2020.

Esse cenário persiste mesmo após mais de 20 anos da implementação da primeira regra de cotas de candidatura, prevista na Lei n.º 9.100/95, promulgada antes mesmo da Lei das Eleições, por iniciativa da então Deputada Federal Marta Suplicy. Referida norma previa que 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Naquela oportunidade, juntamente com a necessidade de reserva deste percentual para campanhas de mulheres, os partidos e coligações passaram a dispor de 120% do total das vagas disputadas, o que de plano afastou qualquer resultado prático que resultasse em uma maior participação feminina na política.

No ano seguinte, com a promulgação da Lei das Eleições, a norma foi tratada de forma mais completa, dispondo no art. 10º, §3º que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Embora em um primeiro momento a regra pudesse ser vista como um avanço, o mesmo artigo previu no *caput* a que o percentual de candidatos registrados por cada partido poderia ser de 150%, esvaziando novamente o suposto avanço conquistado.

As eleições que sucederam referida alteração (1998 e seguintes) não registraram quase nenhum avanço no número de mulheres candidatas, demonstrando que as reformas não haviam sido efetivas. Ou seja, embora a iniciativa legislativa tenha sido louvável, os pleitos posteriores mostraram que o sistema de cotas revelou-se insuficiente para transformar o número de candidatas ao pleito em um número correspondente de eleitas. Posteriormente, com a minirreforma eleitoral de 2009 – quatorze anos após a edição da primeira norma – a expressão utilizada no artigo 10º, §3º da Lei Eleitoral ‘deverá reservar’ foi substituída por ‘preencherá’, gerando a obrigatoriedade do efetivo registro de mulheres candidatas, e não mais apenas a ausência de ocupação daquelas vagas por candidatos homens, demonstrando o caráter imperativo do preenchimento, o que foi reconhecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.²

2 Leading Case da matéria: Recurso Especial Eleitoral no 2939, de relatoria do Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Acórdão de 06/11/2012.

Ainda assim, pouco se avançou quando observado os números de mulheres eleitas. Na realidade, sequer o percentual de mulheres candidatas vem sendo respeitado pelos partidos, e quando é, diversas vezes vem eivado de fraude com as conhecidas *candidatas laranjas*. Esse cenário demonstra que para alteração do cenário político com uma maior presença de mulheres entre os eleitos não basta lançar mais candidatas mulheres, se suas campanhas não são viáveis e competitivas ao compará-las com campanhas masculinas.

2 O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA REFORMA POLÍTICA E O AVANÇO NA COMPETITIVIDADE DAS CAMPANHAS FEMININAS

Em que pese o esforço de tentar aumentar o número de mulheres candidatas, o aumento da participação feminina depende e se firma também em outras regras voltadas para esse fim. Isso porque, candidaturas sem qualquer investimento e divulgação – que pode ocorrer por meio da publicidade impressa ou da propaganda em televisão e rádio – não contribuem com a ampliação da participação feminina buscada desde 1995 por meio das cotas. Em um país no qual há grande conexão entre a utilização de fundos e performance eleitoral, não é demais afirmar que tão importante quanto o cumprimento da lei de cotas é a proporcional destinação de recursos para as candidatas mulheres.

Como não poderia ser diferente, a igualdade de oportunidades necessária para que as mulheres tivessem campanhas viáveis não era alcançada apenas com a lei de cotas, uma vez que isoladamente ela regulamentação não garantia o cumprimento do princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos, princípio estruturante do Direito Eleitoral:

“A Constituição estabelece como norma estruturante do Direito Eleitoral o princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos. Essa escolha reflete-se no princípio republicano e na ideia de igualdade construída na Constituição, que impõe uma regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao

abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação. A campanha eleitoral mostra se a eleição é livre e justa”.

Neste aspecto, embora vivamos um tempo permanente de reformas político eleitorais no Congresso Nacional, as recentes e mais substanciais mudanças no que se refere à financiamento de campanha ocorreram através do judiciário, como é o caso da vedação pelo Supremo Tribunal Federal de doações eleitorais por pessoas jurídicas, resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4650.

Outra decisão paradigmática tomada por maioria do STF diz respeito ao art. 9º da Lei 13.165/2015 (conhecida como reforma eleitoral), que se refere ao uso do Fundo Partidário. Referido artigo prevê a reserva pelos partidos políticos de no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado às campanhas eleitorais, para aplicação nas campanhas de mulheres, incluídos nesse valor os recursos para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

O julgamento da referida ADI resultou em um dos principais avanços para candidaturas femininas, fazendo com que ao menos 30% do valor destinado às campanhas eleitorais através do Fundo Partidário seja destinado para campanhas de mulheres, devendo este percentual ser proporcional ao percentual de candidaturas femininas. Ora, nunca foi lógico reservar 30% das candidaturas para mulheres, mas um teto de no máximo 15% dos recursos para suas campanhas, e o resultado disso não poderia ser outro que não uma baixa efetividade da norma no que se refere às mulheres eleitas.

Essa decisão embasou a consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000 apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral, questionando a extensão do raciocínio externado pelo STF para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei n.º 13.487/2017 justamente como uma alternativa ao fim do financiamento por pessoas jurídicas. A indagação visava que os efeitos da ADI 5617 fossem também aplicados no valor do FEFC – previsto nos arts. 16-C e 16-D da Lei Eleitoral - e no tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão – art. 47 e seguintes da LE.

A Consulta foi relatada pela Ministra Rosa Weber que, reafirmando o papel democrático do TSE, concluiu que tanto os valores referentes ao FEFC quanto o tempo de rádio e televisão deveriam observar o percentual mínimo de 30% por gênero, sendo proporcional ao número de candidatas. É inegável que tal conclusão repercute diretamente na competitividade das campanhas femininas, sendo que, para além da atipicidade da campanha presidencial de 2018, foi neste ano - já com a destinação de 30% dos valores para campanhas femininas - que se alcançou o maior percentual de mulheres eleitas na Câmara de Deputados (subiu de 10% em 2014 para 15% em 2018).

Entretanto, embora as decisões do STF e do TSE tenham sido importantes e tenham gerado imprescindíveis avanços na busca por maior representatividade feminina na política, é indiscutível que a legislação necessita de um maior detalhamento acerca da destinação dos 30% Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário. Isso porque, da forma como está, posta, abre margens para possíveis burlas à regra e desvirtuamento da finalidade do dispositivo. Afinal, não foi feita qualquer distinção em relação às candidaturas proporcionais ou majoritárias nesse percentual. Assim, apesar da regra da cota de gênero ser voltada às candidaturas proporcionais, o partido que é o destinatário dos valores e o responsável por sua distribuição, pode optar por utilizar esses recursos somente nas campanhas de candidatas a cargos majoritários, ou de candidatas ao cargo de vice (neste último caso para beneficiar o candidato à titularidade do cargo, que poderá ser um homem).

Referido cenário demonstra a necessidade de delimitar o procedimento e a distinção dos valores destinados à campanhas femininas a serem aplicados em campanhas proporcionais e majoritárias. Tal delimitação não visa afastar a autonomia partidária - que deve ser respeitada - mas tornar transparente e efetivo o objetivo da destinação da verba, de modo a assegurar sua razão de ser - alavancar candidaturas de mulheres tornando-as competitivas - que facilmente pode ser esvaziada como já aconteceu com a legislação de cotas.

3 CONCLUSÃO

A efetividade das candidaturas femininas depende não apenas da cota de gênero, mas sobretudo de instrumentos para garantir uma campanha viável, tais como a garantia de financiamento razoável pelos partidos. Alcançar a igualdade representativa passa por possibilitar candidaturas viáveis às mulheres, com condições de igualdade e de competição. Para dificultar o boicote às candidaturas femininas, tal qual ocorreu em Valença do Piauí/PI (Recurso Especial Eleitoral n.º 19392) no qual recentemente o TSE determinou a cassação de todos os integrantes das coligações com a declaração de inelegibilidade destes em virtude de fraude à cota de gênero, é preciso apresentar campanhas viáveis. Em um cenário como o nosso, no qual campanhas são absolutamente caras, torna-se inviável o aumento de representatividade sem qualquer subsídio para tanto, sendo imprescindível vincular candidatura e investimento para que o Brasil saia da posição 140 entre 192 países no ranking do Inter-Parliamentary Union de representatividade feminina na política.³

Com base nesta premissa, independente se será através do Congresso Nacional ou do Judiciário, instituições essenciais ao regime democrático, é necessária uma atuação ativa visando que o resultado de tantas reformas atinja efetivamente a mudança desse quadro em que as mulheres são sub representadas.

3 <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2020> acesso em 04 de fevereiro de 2020.

POR QUE AS MULHERES SE CANDIDATAM E NÃO SE ELEGEM: UM OLHAR FEMINISTA SOBRE O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.

Renata Gonzatti

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em poucos espaços sociais a desigualdade de gênero é tão evidente no Brasil como na representação política. Em raras exceções as mulheres eleitas rompem o patamar dos 15% da representação política nos legislativos brasileiros e em percentual ainda inferior, nos executivos. Uma complexidade de fatores constitui o que se denomina “teto de cristal” que funciona como uma barreira invisível que dificulta o sucesso eleitoral feminino. Este teto não visível, opera de forma a manter as mulheres numa posição de sub-representação política, como se este espaço não lhes pertencesse, em que pese os direitos políticos já conquistados.

As mulheres brasileiras constituem 51,8% do eleitorado e passaram a ocupar 13% e 15% das cadeiras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados respectivamente. Nas eleições de 2016 para cargos municipais, o quadro da representação das mulheres não logrou mudanças substanciais para os cargos majoritários, as mulheres representaram 12,98% das candidatas a prefeitas. Foram 2.150 mulheres e 14.418 homens na disputa pelo cargo. Destas, apenas 12% das mulheres candidatas foram eleitas prefeitas no país, num total de 640 mulheres. Nas candidaturas proporcionais, as mulheres atingiram o percentual de 32%, entretanto, apenas 14% das mulheres candidatas foram eleitas. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

De acordo com a pesquisa desenvolvida pelo IBOPE/Instituto Patrícia Galvão, em 2013, se o avanço de ocupação das mulheres continuar neste ritmo, a paridade de gênero nas Câmaras Municipais levaria 150 anos para ser atingida (IBOPE/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013). Ainda, na esteira do ritmo de avanço de representação das mulheres, um estudo patrocinado pela ONU

Mulheres indica que somadas todas as mulheres eleitas desde 1932, ano do reconhecimento do voto feminino no Brasil, até hoje, as 212 parlamentares não ocupariam a metade das cadeiras de um congresso. Somando as suas reeleições, teriam obtido 400 cadeiras em 83 anos do direito de eleger e ser eleita (NEGRÃO e RODRIGUES, 2016).

A sub-representação feminina importa num déficit democrático na medida em que uma significativa parcela da população não possui direito à fala no *locus* da definição dos destinos do país e de suas políticas públicas. Suas demandas, suas expectativas e seu olhar singular, fruto de suas experiências de vida, não encontra espaço nos parlamentos.

As complexas causas que afastam as mulheres dos espaços político-institucionais passam pela construção social de gênero que opera como um forte fator de não-pertencimento da mulher ao espaço público e que reflete, inclusive, nos instrumentos político-jurídicos, como o sistema eleitoral, construídos a partir de uma concepção masculina do espaço político e que privilegiam candidaturas masculinas.

Evidentemente, os direitos políticos conquistados nas primeiras décadas do século XX, durante a primeira onda feminista, caracterizada pela luta das sufragistas que culminou com a conquista do direito ao voto em 1932, não se revelou suficiente para a consolidação de condições mais igualitárias no exercício dos direitos políticos; nem mesmo a adoção das cotas.

Esta realidade impõe uma análise dos fatores que resultam numa seletividade da representação política, incluindo as regras formais que orientam os processos eleitorais, para identificar até que ponto eles operam como barreiras formais ao sucesso eleitoral das mulheres.

Se o contexto cultural que envolve o espaço público nega às mulheres uma participação mais ativa nos espaços de representação política, é no processo eleitoral que estas diferenças de gênero mais se agudizam, porque neste processo se somam a desigualdade de gênero e as construções simbólicas dos papéis de homens e mulheres às regras dos processos eleitorais que privilegiam os homens, seja por meio de diferenças de apoio financeiro às candidaturas masculinas

e femininas, exposição em mídia, e as demais regras do sistema eleitoral.

No escopo desse ensaio, a análise está centrada no sistema eleitoral brasileiro, e na adoção da política de cotas. Antes, porém, parte-se de uma breve análise da complexidade dos fatores que atuam como dificultadores do sucesso eleitoral feminino e como eles incidem nas regras formais das disputas eleitorais.

2 O “TETO DE CRISTAL” DA MULHER NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UMA BREVE INCURSÃO SOBRE OS FATORES QUE FUNCIONAM COMO BARREIRAS AO SUCESSO ELEITORAL FEMININO.

O exercício dos direitos políticos das mulheres pressupõe o direito ao voto e para além dele, a necessária participação nos espaços de representação como pressuposto para o fortalecimento da democracia. Há mais de 80 anos as mulheres brasileiras conquistaram o direito ao sufrágio universal, mas nunca ultrapassaram a média de 15% da representação político-institucional nacional. O que as impede? Que fatores se apresentam como inibidores estruturais da participação das mulheres na política institucional?

Diversos estudos da ciência política e das teorias feministas (PINTO, 2009; PRÁ, 2016; AVELAR, 2001; MATOS, 2011) apontam que a representação das mulheres nas carreiras políticas institucionalizadas esbarra em diversos fatores e barreiras, os quais não podem ser apontados isoladamente como capazes de justificar a representação desproporcional entre homens e mulheres. Ou seja, a baixa representatividade das mulheres é resultado de uma complexidade de fatores e estão “ligadas às estruturas familiares, à vida pessoal, aos sistemas econômicos, às estruturas do Estado, aos tipos de regimes políticos e ao grau de tradicionalismo e de religiosidade dos respectivos países” (AVELAR, 2001, p. 151).

“a invisibilidade das mulheres na política deve ser entendida a partir de uma perspectiva multicausal, na medida em que processos de socialização e de constrangimentos culturais caminham lado a lado com os processos e constrangimentos político-institucionais

(sistemas eleitorais, conformação dos partidos políticos, legislação etc.)” (LUCHMANN; ALMEIDA. 2010, p. 88).

No esteio desta discussão, ganha centralidade a construção dos papéis sexuais de gênero e que, somados a outros, constitui-se em uma barreira para a ampliação das mulheres nos espaços de decisão e poder.

“[...] a construção social dos papéis feminino e masculino, resultando na divisão sexual do trabalho e, por consequência, na delimitação do espaço privado, doméstico, como o espaço feminino. Neste sentido, sendo a política uma atividade pública, e sendo o espaço público o espaço masculino, difundiu-se a ideia de que ela é uma atividade essencialmente masculina.” (MORIÉRE, 2013, p. 353-354).

Esse entendimento é reforçado por diversos autores que destacam a construção social de gênero e a divisão sexual do trabalho como barreira central no acesso ao mundo da política institucional. Logo, as “análises expõem uma conexão relevante entre as funções desempenhadas por mulheres e homens na esfera privada e na esfera pública, com impacto sobre suas trajetórias profissionais e, mais especificamente, sobre a construção das carreiras políticas”. (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 656).

Ou seja, a socialização diferencial de valores, e o processo cultural da construção dos papéis ligados ao sexo determinam a forma como as mulheres e homens se relacionam com o processo político eleitoral:

os valores de uma “cultura feminina” ou de uma “cultura masculina” implicarão escolhas futuras, a partir de um conjunto organizado de referências que acabam sendo incorporadas aos componentes de personalidade dos indivíduos. [...] os valores relacionados ao sistema político transformam-se em preferências que, de algum modo, foram aprendidas e irão se manifestar no interesse, nas atitudes e opiniões políticas. (AVELAR, 2001, p. 152).

Nessa direção, a política é entendida como um lugar para os homens, não sendo “natural” que as mulheres o ocupem. Tanto é que seus rituais, sua forma de funcionamento e a forma como ele se

apresenta está intimamente ligado ao papel atribuído aos homens. A simbologia do poder é construída historicamente para os homens, como os responsáveis pelo espaço público.

A entrada das mulheres na política não é normal em nenhum lugar, quer se trate dos partidos, do legislativo ou do executivo. A política é uma profissão para homens, concebida e organizada no masculino. Em seus ritos, em seus horários, em suas formas de sociabilidade, em sua apresentação em si, que molda também a expectativa do público, eventualmente decepcionado por ser representado por uma mulher, porque tem a sensação de ser desvalorizado ou menos bem representado. (BIROLI. 2018, p. 64-65).

A restrição não se refere a um impedimento legal-formal, visto que está assegurado o direito ao sufrágio universal, mas a padrões estruturados pela divisão sexual do trabalho, que resulta numa exclusão de fato dos espaços políticos. Embora a divisão sexual do trabalho venha sofrendo alterações, ainda está muito presente na vida das mulheres e dos homens, especialmente porque sobre elas ainda recai a maior responsabilidade pelo espaço privado.

“não se trata de exclusão, propriamente, porque não estamos falando do bloqueio à participação das mulheres por leis nem pelo exercício da autoridade masculina que impeça ou restrinja a circulação delas. [...] mas pelas ações casadas do capitalismo neoliberal – que restringe a responsabilidade pública por tarefas que são alocadas para as mulheres” (BIROLI. 2018, p. 64-65).

A divisão sexual de trabalho influencia negativamente as mulheres em ter à disposição alguns recursos necessários para a disputa de cargos públicos, como dinheiro, tempo e contatos. Fatores como maternidade, acesso ao trabalho e a renda, além da jornada de trabalho incidem negativamente para que as mulheres disponham dos recursos necessários para a disputa eleitoral, como dinheiro, tempo e contatos.

Outros fatores que funcionam como impeditivo da participação das mulheres na política-institucional são o financiamento das campanhas eleitorais e o próprio sistema eleitoral brasileiro.

No processo político eleitoral possuem vantagem os que ocupam posição mais central para ascender politicamente. São pessoas que reúnem melhores condições de escolaridade e condições econômicas e possuem mais redes de relações sociais. As mulheres, em geral, dificilmente se encontram nessas posições em face da divisão sexual do trabalho e da posição na família (Avelar, 2001). “Daí advém um dos mais claros limites da participação política expressa em cargos conquistados em disputas eleitorais: a falta de recursos (capital político) dos grupos dominados e/ou mais frágeis para disputar com reais oportunidades os cargos eletivos.” (PINTO, 2001, p. 102).

Nesse aspecto, ganha centralidade a análise do financiamento eleitoral e as formas de captação de recursos, uma vez que, muitas vezes, é determinante para o sucesso ou fracasso de uma candidatura. Mais recursos possibilitam às candidaturas maior divulgação junto aos eleitores, diversidade de materiais de propaganda eleitoral, contratação de pessoal de apoio, ou seja, proporciona melhores condições de tornar sua campanha conhecida e de ter êxito nesse propósito. E esse tem sido um ponto central na desigualdade de condições de disputa eleitoral entre homens e mulheres.

Recursos financeiros têm função preponderante no processo eleitoral. Sem eles o candidato não pode adequadamente desempenhar tarefas centrais, tais como montar um comitê, se comunicar com o eleitor, apresentar suas propostas, fazer publicidade e divulgar suas ideias. Há uma alta correlação entre financiamento e sucesso eleitoral no Brasil. Em 2010, para o cargo de deputado federal, essa foi de 0,78 para as mulheres e 0,62 para os homens, enquanto para a posição de deputado estadual correspondeu, respectivamente, a 0,82 e 0,68, indicando que ter dinheiro para gastar em campanha é essencial para ambos, mas é ainda mais importante para as mulheres. Portanto, salvo circunstâncias em que o candidato já é conhecido do eleitor, ou por ter uma carreira política anterior ou por desenvolver algum outro tipo de atividade pública ou privada que o coloque em evidência, as arrecadações financeiras constituem, em grande medida, o elemento definidor de uma campanha bem-sucedida. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012. p. 422)

Pesquisas apontam que as mulheres são as que mais encontram dificuldades no financiamento eleitoral e, portanto, disputam

em condições desiguais com os homens. De acordo com a pesquisa DataSenado sobre as mulheres na política, em que “41% das entrevistadas apontaram falta de apoio dos partidos como principal motivo que leva uma mulher à não se candidatar para um cargo político”. (SENADO FEDERAL, 2016. p. 20).

Outro fator que influencia negativamente a eleição de mulheres é o sistema eleitoral brasileiro de listas abertas porque desconsidera as desigualdades entre homens e mulheres no processo de disputa eleitoral, mesmo com a adoção da política de cotas, conforme faremos a análise em seguida.

Todos esses fatores, sociais, culturais, econômicos e formais atuam como um “teto de cristal” a impedir que as mulheres acessem as cadeiras legislativas.

El “techo de cristal” caracteriza a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar. Es una barrera que impide a las mujeres de seguir avanzando. Este concepto fue originariamente utilizado para analizar la carrera laboral de las mujeres que habían tenido altas calificaciones en sus trabajos gracias a su formación educativa de nivel superior. Sin embargo, su experiencia laboral indica que en determinado momento de sus carreras se encuentran en un tope, el así llamado “techo de cristal”. (BURIN, 2007, p.104).

Embora esse conceito seja utilizado para descrever as dificuldades das mulheres de avançarem para postos mais elevados em suas carreiras profissionais, já se estende para a área da ciência política para descrever esse “teto invisível” que impede as mulheres de terem sucesso numa carreira política.

3 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E AS DISCUSSÕES SOBRE SEU FUNCIONAMENTO COMO BARRERA PARA O SUCESSO ELEITORAL FEMININO.

O nosso de escolha da representação política nos espaços institucionais se assenta no sistema de representação de ideias, ou seja, o/a candidato/a é o representante das ideias de uma comunidade, das suas demandas. Entretanto, esse modelo de representação não

se mostrou suficiente para abarcar a diversidade das minorias, que frequentemente não são ouvidas e muito menos representadas nos espaços de decisão que gera uma nova desigualdade: a política.

Nesse sentido, Phillips propõe uma nova discussão na perspectiva de superar a política de ideias que fundamenta o estado liberal, considerando que o mesmo está sendo desafiado pela política de presença por grupos que se sentem completamente excluídos da política.

Muitos dos argumentos correntes a despeito da democracia giram em torno do que podemos chamar de demandas de presença política: demandas pela representação igual de mulheres e homens; demandas por uma proporção mais parelha entre diferentes grupos étnicos que compõem cada sociedade; demandas pela inclusão política de grupos que começam a se reconhecer como marginalizados, silenciados ou excluídos. Neste importante enquadramento dos problemas da igualdade política, a separação entre *quem e o quê* é representado, bem como a subordinação do primeiro ao segundo, está em plena discussão. A política de ideias (sic) está sendo desafiada por uma política alternativa, de presença. (PHILLIPS, 2001, p.272).

Por outro lado, a autora aponta para uma limitação da política de presença, ao indagar que apenas a presença sem uma devida representação de ideias que fundamentam a luta pela cidadania política das mulheres com vistas a uma representação de paridade não é suficiente. Não basta ser mulher, é preciso que dialogue com as perspectivas de equidade de gênero e de construção de políticas públicas de transformação social com perspectiva de gênero. Neste sentido,

embora a política de ideias seja um veículo inadequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. (PHILLIPS, 2001, p. 289)

Considerando as contribuições de Phillips, é necessário avançar para uma representação de presença, aliada a uma concepção de gênero que atue no sentido de eliminar as desigualdades de gênero.

Na perspectiva da superação da desigualdade política, esbarra-se no sistema eleitoral brasileiro que se fundamenta na representação de ideais, numa cidadania abstrata, o qual não estabelece condições reais de disputa eleitoral igualitária entre grupos identitários em situação de desigualdade, como é o caso de gênero.

Inicialmente cumpre compreender o que é e como funciona o sistema eleitoral brasileiro. Compreendido como “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional” (ZILIO, 2010, p. 43), ou seja, é por meio das regras do sistema eleitoral que se estabelece a forma das candidaturas, o cômputo dos votos e a relação entre os votos dos candidatos, partido ou coligação e o número de cadeiras a serem ocupadas.

Conforme o sistema eleitoral adotado, esse pode atribuir maior responsabilidade individual ao candidato para seu sucesso eleitoral, ou menos responsabilidade individual e mais responsabilidade partidária; pode dar mais ou menos espaços para grupos minoritários, ser mais ou menos representativo. Um sistema eleitoral pode influir na organização política de um país porque é ele que define as suas regras eleitorais.

Os sistemas mais comuns adotados nas democracias contemporâneas são três: o majoritário, o proporcional e o misto, os quais guardam diferenças relevantes entre si.

2.1.1 Majoritário

Também chamado de sistema de maioria, no qual, apurados os votos em uma determinada região ou circunscrição eleitoral, os mais votados são, em regra, eleitos para o mandato (exemplo no Brasil: eleição para presidente da República, governador, prefeito e senador).

2.1.2 Proporcional

O número dos eleitos é diretamente proporcional à votação obtida pelo partido ou coligação. O principal instrumento do sistema proporcional é o chamado quociente eleitoral, que é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral (exemplo no Brasil: eleição para

deputado federal, estadual e vereador). Por tal sistema, procura-se assegurar a representação tanto das maiorias, quanto das minorias, em proporção compatível com os espaços socialmente ocupados.

2.1.3 Misto

Procura associar as fórmulas dos modelos proporcional e majoritário nas eleições para o Legislativo, ou seja, elege-se parte pelo sistema majoritário dentro de uma circunscrição ou distrito previamente definido e outra parte pelo sistema proporcional por lista aberta ou fechada. (SENADO FEDERAL, 2014, p.25-26).

Dentro de uma perspectiva liberal e de uma cidadania abstrata, ou seja, na perspectiva da representação de ideias, o sistema proporcional deveria assegurar a diversidade das opiniões e manifestações dos eleitores. Ou seja, deveria guardar estreita relação entre os eleitores e eleitos e proporcionar maiores chances de representação de grupos minoritários, o que os dados da sub-representação dos grupos minoritários demonstra não ocorrer na prática.

O Brasil adota o sistema majoritário para os cargos executivos e para a escolha de representantes do Senado Federal, e sistema proporcional para a escolha dos representantes da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, em lista aberta.

Pelo sistema majoritário, consideram-se eleitos aqueles candidatos que obtiverem, dentro da circunstância em disputa, o maior número de votos para o cargo. Elegem-se por este sistema para os cargos de Presidência da República e Vice-Presidência; Governadores e Vice-governadores, Prefeitos e vice-prefeitos e Senadores. O Direito Constitucional brasileiro consagra o sistema majoritário de maioria absoluta (considerado eleito o candidato que obtiver a metade mais um dos votos válidos; caso contrário, deverá ser realizado um segundo turno de votação entre os dois candidatos mais votados. Para eleição de prefeitos se aplica a mesma regra, desde que o município possua mais de 200 mil eleitores). Adota, ainda, o sistema majoritário de maioria simples para candidaturas ao Senado Federal, em que se elege o mais votado.

No sistema proporcional não é considerada apenas a votação do candidato, mas considera a votação recebida pelo partido ou coligação, cuja ocupação das cadeiras depende do quociente eleitoral,

quociente partidário e quociente das sobras, definidos a partir dos votos válidos recebidos pelo candidato ou pela legenda. Conforme aponta Zílio (2010) ao citar ARAS, “a construção do sistema proporcional resultou da premente necessidade de se proteger, politicamente, os interesses das minorias, no intuito de fortalecer o regime democrático e assegurar aos partidos políticos uma representação correspondente à força partidária.” (ZÍLIO, 2010, p.48).

Nessa perspectiva, Nicolau (2004) defende que, considerando que o sistema de representação proporcional aumenta o número de cadeiras disponíveis para os partidos, defende que também aumentam as possibilidades dos partidos adotarem estratégias para grupos minoritários, entre eles, o das mulheres, ampliando seu potencial de voto.

No entanto, a perspectiva adotada por Nicolau esbarra no sistema de lista aberta adotada pelo sistema proporcional brasileiro que não beneficia as candidaturas oriundas de grupos minoritários e que não dispõem de igualdade de condições de disputa eleitoral.

No sistema proporcional, as listas partidárias podem se apresentar de três formas: aberta, fechada ou mista. Na lista aberta, o eleitorado vota na candidatura, sendo que serão eleitos os que tiverem maior votação, ocupando as vagas disponíveis ao partido ou coligação em ordem decrescente. No sistema com lista fechada, os partidos ou coligações apresentam aos eleitores uma ordem pré-definida e o voto vai para o partido. Serão eleitas as candidaturas de acordo com a ordem da lista e as vagas conquistadas pelo partido ou coligação. Nas listas flexíveis ou mistas, os partidos apresentam listas eleitorais previamente ordenadas, mas o eleitor poderá alterar o ordenamento na medida em que votar num candidato e este receber votos suficientes para reposicioná-lo na lista.

O Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta. Ou seja, apresenta uma relação de candidaturas e o eleitor escolhe o de sua preferência ou o vota apenas no partido ou coligação (voto em legenda).

No sistema de listas abertas, as candidaturas disputam entre elas os votos dos eleitores. Assim, serão beneficiados candidatos que reúnam melhores condições para conquistar o apoio dos eleitores.

Isso pressupõe recursos financeiros, apoio partidário, tempo e relações sociais. Em esses aspectos, as mulheres estão em pior situação que os homens, de forma que a lista aberta constitui um obstáculo para a sua eleição.

No caso brasileiro, porém, cujo sistema de representação proporcional funciona por meio de listas abertas, a busca pelo voto e por recursos é essencialmente uma responsabilidade dos candidatos, favorecendo aqueles mais bem articulados em redes que conduzem à mobilização de recursos eleitorais. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012, p. 418).

Estudos apontam que a o melhor sistema para a eleição de mulheres para os parlamentos é o de lista fechada com cotas. Isso porque, na lista fechada com cotas, obrigatoriamente, os eleitores votarão na lista pré-ordenada pelo partido e terão êxito candidaturas mais votadas, de acordo com a ordem que ocuparem nas listas.

“em se considerando o sistema eleitoral proporcional o tipo de lista é outro fator relevante, como tem sido argumentado por vários autores (Htun e Jones, 2002; Jones, 2009; Sacchet, 2008). Em um estudo sobre a política de cotas na América Latina Jones (2009) concluiu que entre os sistemas proporcionais o melhor resultado é encontrado naqueles com listas fechadas e com cotas: aqui a média no continente é de 30%; o segundo tipo mais promissor é o com listas abertas e com cotas, onde a média é de 22%; o terceiro é o com listas abertas sem cotas, com uma média de 13%; e por último vêm o com lista fechada sem cotas com média de 10%. Ou seja, para analisar o sucesso eleitoral feminino, não basta apenas observar o sistema eleitoral, mas o tipo de lista é igualmente determinante.” (SACHET, 2013, p. 94).

Evidente que apenas a lista fechada não é garantia de eleição de mulheres, por isso, dadas as características do sistema partidário, comandado por homens, os melhores resultados são os resultantes da adoção dos sistemas que usam a lista fechada com alternância de gênero, com a inclusão alternada de candidatas mulheres nas melhores posições das listas para garantir chances reais de eleição.

Ou seja, trata-se da adoção do sistema proporcional de lista fechada com cotas para as mulheres, como “uma alternativa para

aumentar a quantidade de mulheres na política institucional, que já é adotada em outros países, seria o sistema eleitoral de lista fechada com alternância de gênero (Araújo, 1998)” (SANCHEZ, 2017, p. 161).

Os avanços conquistados pelas mulheres no âmbito do sistema eleitoral se restringiram à política de cotas de reserva vagas, que incide sobre o primeiro ciclo do processo eleitoral, ou seja, de candidaturas e que, portanto, não enfrentam as condições de desigualdade em que as mulheres chegam para a disputa eleitoral, especialmente as vinculadas à construção social de gênero. Em regra, as mulheres chegam com menos tempo para a disputa eleitoral, menos financiamento, dupla jornada de trabalho que representa menos tempo disponível para a construção de uma rede de contato.

Evidente que o sistema eleitoral, ao fazer apenas uma reserva de vagas nas candidaturas, em regra não incidiu sobre os fatores da desigualdade da disputa eleitoral, embora tenha sido um avanço extremamente significativo para os direitos políticos femininos.

4 PARA ALÉM DAS COTAS DE CANDIDATURAS, COTAS EM LISTAS FECHADAS: REFORMA NECESSÁRIA DO SISTEMA ELEITORAL PARA AMPLIAR A REPRESENTAÇÃO FEMININA.

O Brasil desde 2004 adota a política de cotas, sendo essa um dos principais instrumentos utilizados para incrementar o aumento da representação política das mulheres em todo o mundo, onde mais de 100 países a adotam. Na América Latina, por exemplo, apenas três países não possuem uma política de cotas para as mulheres. Em vários desses países, os resultados são mais significativos como Bolívia, Nicarágua e Equador onde a representação das mulheres supera o percentual de 40% de representação de mulheres nas Câmaras Alta e Baixa (SACCHET, 2015). Inicialmente, a adoção da política de cotas enfrentou resistências, mas foi se consolidando como uma estratégia importante para o aumento da representação feminina.

Embora no início fossem medidas polêmicas e enfrentassem oposição tanto da esquerda quanto da direita política, com o passar

dos anos e a mobilização das mulheres em esferas políticas e sociais apoiadas por organizações internacionais, as cotas se tornaram a principal estratégia utilizada no continente para aumentar o número de mulheres eleitas (SACCHET, 2015, p. 158).

Inegavelmente as cotas representam um avanço para a representação política das mulheres, inclusive no Brasil onde os resultados eleitorais demonstram um grande abismo entre candidaturas e sucesso eleitoral. Entretanto, elas deram visibilidade ao déficit democrático que significa a ausência das mulheres do espaço público e que essa exclusão não mais poderia persistir no espaço do discurso legítimo. Pode-se afirmar que “a adoção de cotas para mulheres candidatas é uma das experiências mais interessantes da democracia brasileira” (MIGUEL, 2000, p.91).

Entretanto, a legislação de cotas adotada no Brasil é bastante tímida porque incide apenas sobre o primeiro ciclo eleitoral, qual seja o do registro de candidaturas e não incide sobre o resultado eleitoral. Trata-se de uma política que não interferiu nas práticas machistas e patriarcais que dominam esse espaço público e que privilegiam os homens em detrimento das mulheres, não enfrentando as barreiras socioculturais e político-jurídicas. Tanto que o resultado é a pequena, quase insignificante, representação das mulheres nos parlamentos brasileiros, de todos os níveis, em que pese o aumento das candidaturas.

Mas, se forem analisados os números significativamente maiores de mulheres candidatas nas eleições de 2012 e 2014 e o de eleitas e comparados com anos anteriores, é inevitável a constatação de que as chances de sucesso eleitoral das mulheres têm piorado com o passar dos anos. Esses dados evidenciam que o principal problema não está nas candidaturas – pois, ainda que não haja paridade com os homens, o percentual de mulheres entre os candidatos é significativamente superior ao percentual de mulheres entre os eleitos – mas sim nos obstáculos relacionados ao processo eleitoral em si. Isso conduz à conclusão de que para aumentar a representação das mulheres é necessário não somente garantir o cumprimento das cotas, mas também haver regras eleitorais que nivelem as condições de disputa pelo voto. (SACCHET, 2015, p. 160)

Evidente, pois, que outros fatores precisam ser enfrentados, como a mudança das regras do sistema eleitoral, porque da análise dos dados do percentual de mulheres eleitas após a adoção de cotas, resta evidente que apenas garantir as candidaturas não foi suficiente para alterar o quadro da sub-representação.

As cotas de gênero não tiveram sucesso no Brasil, ao contrário de outros países, uma vez que ela esbarra nas regras do sistema eleitoral – lista aberta, altos financiamentos privados de campanha, pouca identificação partidária, grande fragmentação, forte interferência do poder econômico etc. (SACCHET, 2015, p. 185).

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotada no Brasil é uma das barreiras apontadas como impeditivas do sucesso eleitoral feminino. Portanto, sua alteração constitui uma das principais propostas apresentada por quem advoga a urgência no aumento do número de mulheres eleitas, ou seja, a manutenção do sistema proporcional, mas com lista fechada. Há a compreensão de que a aplicação das cotas, com mandato de posição em listas fechadas dos partidos, ampliaria o percentual de mulheres eleitas no Brasil para algo em torno de 30%.

Vários autores que estudam o impacto das cotas no aumento de cadeiras legislativas para as mulheres na América Latina têm afirmado que um retorno mais próximo do seu percentual é observado nas seguintes condições: a) quando o sistema eleitoral é Representação Proporcional (RP) com lista fechada; b) quando há mandato de posição, isto é, regras que regulamentam a posição dos candidatos de cada sexo nas listas de acordo com o percentual das cotas; c) e quando há mecanismos de controle efetivos para impossibilitar o descumprimento das cotas e das regras de sua aplicação pelos partidos (Htun e Jones, 2002; Jones, 2008; Sacchet, 2013, 2008) (SACCHET, 2015, p. 160-161).

No âmbito das discussões ocorridas no Congresso Nacional no período que compreende as duas últimas legislaturas já encerradas (2010-2018) por meio das Comissões de Reforma Política ou no Plenário de ambas as Casas, o tema do sistema eleitoral brasileiro sempre permeou as discussões acerca de reforma eleitoral. Entretanto, a adoção de sistema proporcional de lista fechada como

alternância de gênero foi pauta apenas da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, instaurada em outubro de 2016, no âmbito da Câmara dos Deputados.

O relator, Deputado Cândido Vaccarezza apresentou duas propostas de alteração legislativa, uma por meio de Projeto de Emenda à Constituição (PEC) e outra de Projeto de Lei, que instituíam o sistema proporcional de lista fechada, com alternância de gênero a cada três posições.

A proposta de emenda à constituição elaborada e apresentada pelo relator à Comissão, em seu art. 8.º, propunha o sistema eleitoral de lista preordenada. Entretanto, em nenhuma parte do texto, versa sobre a reserva de vagas por sexo de candidaturas.

Art. 8º Nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital realizadas em 2018 e 2022, será empregado o sistema eleitoral proporcional de lista preordenada para a escolha de todos os cargos em disputa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017-B, p. 12).

O projeto de lei apresentado pelo relator, por sua vez, tratou da alternância de gênero nas listas preordenadas. Ele previa alterar o sistema proporcional de lista aberta pelo sistema de lista preordenada, determinando que a cada três posições na lista, deveria haver um candidato de gênero distinto.

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e federações e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 1º a 20 de julho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

§ 11 O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista preordenada do partido ou da federação obedecerá à alternância de gênero, de modo a contemplar um candidato de gênero distinto no âmbito de cada grupo de três posições da lista. (NR) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017-C, p.08-10)

O relator argumentou a defesa da adoção da lista preordenada como um mecanismo que tende a impedir a multiplicação das candidaturas, o encarecimento das campanhas e a dificuldade em fazer

a fiscalização pelos órgãos de campanha. Como efeito positivo, aponta maior coesão pragmática do partido e o fim das disputas entre os candidatos da mesma agremiação partidária. Outro aspecto destacado pelo relator reside no enfrentamento do grave déficit da representação feminina nos parlamentos brasileiros por meio da alternância de gênero nas listas preordenadas.

Entretanto, assim como as demais matérias que, embora exaustivamente debatidas no âmbito da Comissão entre parlamentares, especialistas, sociedade civil, tanto a PEC como o PL não obtiveram acordo das bancadas para votação, ou seja, sequer foram objeto de deliberação.

Logo, o tema do sistema de lista fechada com alternância de gênero foi “engavetado” e, pode-se afirmar que, embora não tenha sido formalmente rejeitada, ela sofreu um descarte político ou rejeição política da matéria (JÚNIOR, 2013). Dessa forma, permanece em vigor o sistema eleitoral de lista aberta.

Caso as propostas tivessem sido aprovadas, as mulheres brasileiras alcançariam 30% das cadeiras legislativas, o que significaria um avanço muito grande, na medida em que hoje representam apenas 15% da Câmara dos Deputados. Com a não votação das propostas, permanece o atual sistema de lista aberta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência feminina, ou a sua sub-representação, revela que a política institucional ainda permanece como um espaço sexista e patriarcal, onde as decisões públicas são tomadas pelos homens e à elas são submetidas as mulheres. Uma democracia substantiva não suporta a ausência feminina porquanto representam metade da população. Cidadania significa o exercício pleno dos direitos sociais, políticos e civis, de forma que a não participação das mulheres nos processos decisórios do país é um cerceamento aos seus direitos políticos e, portanto, a uma cidadania não plena.

São vários os fatores que funcionam como barreiras ao sucesso eleitoral feminino: o tempo da vida ocupado com as demandas privadas aliado ao trabalho remunerado; a maternidade e a família,

construção cultural que destina à política como espaço masculino e não feminino, com rituais que dificultam a participação das mulheres e as desigualdades das regras eleitorais formais constituídas por um sistema de financiamento que privilegia os homens em detrimento das campanhas femininas e o sistema eleitoral de listas abertas que parte do pressuposto de igualdade entre os candidatos, quando na realidade homens e mulheres disputam os processos eleitorais em condição de desigualdade.

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, onde os partidos políticos ou coligações apresentam ao eleitor uma lista de candidaturas, oferecendo a possibilidade de escolher um deles ou votar na legenda partidária de sua preferência, cria uma proliferação de candidaturas que dificulta a escolha, além de estabelecer um processo de disputa entre elas, tendo mais êxito quem dispor de maior capital político (mais relações sociais, nome mais conhecido, candidatos em reeleição) e mais recursos financeiros para dar mais robustez e amplitude à sua campanha. Este sistema discrimina as mulheres que, não só recebem menos recursos, como não dispõem do tempo indispensável para estabelecer redes de contatos de apoio.

Todos os fatores brevemente analisados neste ensaio e com um pouco mais de profundidade o sistema eleitoral apontam para a existência de um “teto de cristal”, considerado como o conjunto de fatores limitadores do sucesso eleitoral feminino. Ao mesmo tempo em que são invisíveis, também são imperiosos ao criar uma situação fática, psicológica e jurídica que opera no sentido de manter as mulheres no não-lugar da política, reservando este espaço para os homens.

Primeiro o voto, depois a política de cotas para candidaturas são importantes avanços para o alcance do exercício pleno da cidadania das mulheres. Analisar a legislação eleitoral e apontar onde a igualdade atua como fator discriminatório como no sistema proporcional de listas abertas, visto que homens e mulheres partem de condições desiguais, pode representar um importante avanço para abrir uma brecha no “teto de cristal” e fortalecer a democracia a partir de uma participação real e equitativa de gênero.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

BURIN, Mabel. El techo de cristal en La Carrera laboral de las mujeres: acerca Del deseo de poder en las mujeres. In. ALIZADE, M.; SEELIG, B. **El techo de cristal: perspectivas psicoanalíticas sobre las mujeres y el poder**. 1.ª ed. Buenos Aires. Editora Lumen, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2017-C. **Projeto de Lei. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e dá outras providências**. Disponível em [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55ª-legislatura/reforma-politica/documentos/outras-documentos/PL_ReformaPolitica_V2.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outras-documentos/PL_ReformaPolitica_V2.pdf)

IBOPE/ Instituto Patrícia Galvão. **Mais mulheres na Política. 2013**. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0ByUa_Y0PMnKqa0JXem5pQjUzb2M/view/>. Acesso em 16 nov 2018

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2010. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/10.pdf>. Acesso em 18 nov 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 15 N.º 44, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4149.pdf>. Acesso em 02 nov 2018.

MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. **Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas**. Revista estudos feministas, 2010, p. 653-679.

MORIÈRE, Laisy. A desconstrução de papéis como fator propulsor da participação política das mulheres. In: VENTURI, G. GODINHO, T. (org.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços públicos e privado: Uma década de mudanças na opinião pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Edição Sesc, SP, 2013.

NEGRÃO, Telia, RODRIGUES, Leina. Projeto Mulheres, cidadãs que podem! Capacitação para a liderança e empoderamento político. In: **Coisas do Gênero** | São Leopoldo | v. 2 n. 1 | p. 165-175 | jan.-jul. 2016. Acesso em 31 out 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença?** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8615.pdf>.

PRÁ, Jussara Reis. **Mulheres, Feminismo e Ação Política no Brasil**. 1.ª ed. Porto Alegre: Editora CirKula, 2016.

SACCHET, T. SPECK, B. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: **Mulheres nas eleições 2010** / José Eustáquio Diniz Alves; Céli Regina Jardim Pinto; Fátima Jordão (Org.). – São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

SACHET, Teresa. **Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XIV, n. 2, 2013. p. 85-107.

SACHET, Teresa. Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha. In: IANONI, Marcus (org.). **Reforma Política Democrática: Temas, atores e desafios**. São Paulo. Editora Perseu Abramo. 2015. Disponível <https://fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/.../06/Reforma-politica-BAIXA.pdf>. Acesso em 10 11 2018.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Onde estão as mulheres na política institucional? In: **Cadernos Adenauer XVIII** (2017), nº4 Reforma Política Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2017. Disponível https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8423628e-45f1-247c-3245-8459cc2e4970&groupId=265553.

Acesso em 10 11 2018

SENADO FEDERAL, + **Mulheres na política: retrato da sub-representação feminina no poder.** – Brasília: senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016.

SENADO FEDERAL. + **Mulheres na Política. Mulher, tome partido! 2014.** Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em 21 out 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Pesquisas eleitorais.** <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/pesquisas-eleitorais/pesquisas-eleitorais-eleicoes-2016>.

REFORMA POLÍTICA NO SISTEMA ELEITORAL

ANA CLAUDIA SANTANO

Pós-doutora em Direito Constitucional, *Universidad Externado de Colômbia*, e em Direito Público Econômico, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestra em Ciências Jurídicas e Políticas, *Universidad de Salamanca*, Espanha. Professora do Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. *anaclaudiasantano@yahoo.com.br*.

MONIKE SANTOS

Mestranda em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento, *Universidad Pablo de Olavide*, Espanha. Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal, Centro Universitário Curitiba. Pós-graduanda em Filosofia e Direitos Humanos, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharela em Direito pela FAE Centro Universitário. *santos.monike@gmail.com*.

JULIANA BERTHOLDI

Mestranda em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Público, Centro Universitário Autônomo do Brasil. Bacharela em Direito, Centro Universitário Curitiba. Associada ao Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Professora, Centro Universitário OPET. Advogada. *juliana@bmef.adu.br*.

EMERSON CERVI

Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Mestre em Sociologia, Universidade Federal do Paraná. Especialista em Ciência Política, Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão. Graduado em Comunicação Social,

Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professor associado do Departamento de Ciência Política (DECP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). *ecervi7@gmail.com*.

O FINANCIAMENTO COLETIVO ELEITORAL NO BRASIL: EXAME DAS ELEIÇÕES DE 2018 E SUGESTÕES PARA AS SEGUINTE

Ana Claudia Santano

1 INTRODUÇÃO

O financiamento coletivo foi uma das inovações mais promissoras trazida pela profunda reforma política realizada em 2017. Baseando-se em argumentos centrais a favor do mecanismo a maior mobilização política da sociedade; o envolvimento do eleitorado e a transparência do projeto dos candidatos, o cenário pós-eleições 2018 trazem desafios que já eram previstos para o fomento do modelo e o aumento do alcance de seus efeitos.

Assim, essa breve apresentação trará, em um primeiro momento, uma exposição sobre as eleições de 2018 a partir de dados colhidos da prestação de contas dos candidatos e candidatas à presidência da república e o financiamento coletivo, já traçando um panorama para as eleições de 2020. Em um segundo momento, serão citadas algumas experiências havidas em outros países como parâmetro do que se pode extrair sobre isso aqui no Brasil. Já em um terceiro momento, abordar-se-á alguns pontos problemáticos que o modelo apresentou e, para finalizar, serão apresentadas sugestões de ajustes. Aqui, optou-se por limitar a sugerir providências que podem ser realizadas pela Justiça Eleitoral, sem depender de nenhuma modificação legislativa ordinária ou constitucional, por entender que tais medidas são muito mais de cunho regulatório do que normativo propriamente dito. Para tanto, considerar-se-á o espaço estreito concedido ao poder de regulamentação via resoluções, que não deve invadir a competência legislativa dos órgãos legiferantes.

2 DIAGNÓSTICO FINANCIAMENTO COLETIVO NAS ELEIÇÕES DE 2018

O financiamento coletivo, também chamado popularmente de “vaquinha”, arrecadou R\$ 11.359.919,32 a candidatos nestas eleições, segundo dados divulgados na mídia. Considerando estas informações, 1.490 candidatos declararam à Justiça Eleitoral ter recebido recursos dessa forma.¹ Dentre eles, 11 dos 13 presidenciaíveis informaram ter recebido R\$ 6.963.611,11 por “vaquinha” eleitoral, já considerando dados oficiais das prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral. Estes são alguns números aproximados sobre os candidatos à Presidência e o financiamento coletivo:²

Jair Bolsonaro (PSL)	R\$3.728.964,00
Fernando Haddad (PT)	R\$1.552.058,11
João Amoêdo (NOVO)	R\$585.467,00
Marina Silva (REDE)	R\$473.879,00
Ciro Gomes (PDT)	R\$351.490,00
Guilherme Boulos (PSOL)	R\$120.346,00
Geraldo Alckmin (PSDB)	R\$93.716,00
Álvaro Dias (PODE)	R\$41.656,00
Cabo Daciolo (PATRI)	R\$9.930,26
João Goulart (PPL)	R\$2.950,00
Vera Lúcia (PSTU)	R\$3.155,00

Por outro lado, apenas 203 dos 1.490 candidatos – o equivalente a 13,6% – receberam mais de R\$ 10 mil por financiamento coletivo. Esses candidatos são filiados, principalmente, aos partidos Novo (42), PSOL (35) e PT (31). O Novo foi também o recordista em arrecadação por “vaquinha”. Juntos, todos os candidatos da sigla conseguiram quase R\$ 2 milhões.

1 Informações contidas em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/03/novidade-nestas-eleicoes-vaquinha-eleitoral-arrecada-r-11-milhoes-a-candidatos.ghtml>> Acesso em 18 dez. 2019.

2 Dados oficiais das prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral, consultados em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2018/2022802018/BR/candidatos>> Acesso em 18 dez.2019.

Ainda sobre o tema, o PT e o PSOL aparecem logo depois com os candidatos que somaram mais recursos via “vaquinha”. Cada um arrecadou R\$ 1,7 milhão por financiamento coletivo. O PSL foi o quarto partido que mais coletou dinheiro na modalidade. O montante é de R\$ 1,6 milhão (mais da metade para a candidatura de Bolsonaro).³

Cabe também mencionar que o total de plataformas cadastradas no TSE é de 61, havendo outras 31 com cadastro incompleto. Na lista, consta o nome social das empresas e o endereço eletrônico, sem, contudo, mencionar o nome fantasia, algo que de certa forma compromete a informação sobre as plataformas no momento de escolher alguma ou para outros fins.⁴

Percebe-se que, pelo menos entre os presidenciáveis, quando há uma maior afinidade ideológica e de proposta, a arrecadação aumenta.

Este breve panorama demonstra que o financiamento coletivo foi considerado como uma fonte de arrecadação de arrecadação de recursos e que pode ser um diferencial, se for estrategicamente usada. Portanto, entende-se que ao sua utilidade pode melhorar ainda mais caso sejam feitos alguns ajustes que maximizem os seus resultados, tanto para os candidatos quanto para os eleitores que desejam participar da política por meio de doações eleitorais.

3 EXPERIÊNCIAS DE FINANCIAMENTO COLETIVO NO DIREITO COMPARADO⁵

A partir das eleições europeias de 2014 na Espanha, quatro partidos optaram por esta via de arrecadação, o Equo, Podemos, Partido X e Vox. Estas forças políticas optaram cada uma por uma

3 Informações contidas em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/03/novidade-nestas-eleicoes-vaquinha-eleitoral-arrecada-r-11-milhoes-a-candidatos.ghtml>> Acesso em 18 dez. 2019.

4 Informações obtidas em: <<http://inter01.tse.jus.br/fcc.web/#!/publico/lista-empresa>> Acesso em 18 dez. 2019.

5 Parte extraída do artigo SANTANO, Ana Claudia. O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. Estudos Eleitorais, v. 11, p. 29-68, 2016.

estratégia própria para a captação de recursos e para atrair a atenção dos eleitores e possíveis doadores. O Equo conseguiu arrecadar 78.403 euros com o seu discurso a favor da causa ecológica na Europa. No entanto, a meta do partido era de 140.000 euros, valor que compunha o orçamento para a realização da campanha. Era o dobro do efetivamente obtido.⁶

Um exemplo de sucesso foi do Podemos, que adotou uma estratégia mais arrojada para a captação de recursos e alcance de metas.⁷ Para cada providência necessária para a realização de sua campanha eleitoral, havia uma meta específica, como para pagar gasolina e o transporte de militantes (10.440 euros); a gravação de programas eleitorais (7.051 euros); ou despesas de envio de propaganda eleitoral pelo correio (a cada 10 euros, seriam enviadas 72 correspondências). Podemos conseguiu arrecadar mais de um milhão de euros desde 4.382 aportes, considerando todas as comunidades autônomas da Espanha, tudo com a promessa de devolução a partir do recebimento dos recursos públicos oriundos da conquista de cadeiras no Parlamento Europeu, que foram 5, em uma alusão ao sistema *crowdfunding*, ou empréstimo coletivo.⁸

Já o Partido X – uma força que buscou canalizar o descontentamento daqueles que não concordam com a política tradicional – orçou a campanha em 62.077 euros e se embasou no discurso de que, se os doadores podem doar 50 euros, que não se limitem em 10, para haver as mudanças políticas que se pregam. Além disso, o valor, segundo a justificativa do próprio partido, pode ser alto se comparado a um cidadão qualquer, mas é muito baixo se confrontado com o gasto pelas elites políticas. Por outro lado, o orçamento foi viabilizado com base em uma tabela de custos disponível em sua

6 Cf. < <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f-7c8b456d.html>> Acesso em 12 fev. 2016.

7 Tanto foi assim que o International IDEA o considerou como um modelo inovador de transparência no financiamento de campanhas. Cf. <<http://podemos.info/podemos-presenta-su-modelo-de-transparencia-y-financiacion-participativa-en-suecia/>> Acesso em 12 fev. 2016.

8 Dados constantes no relatório de fiscalização das eleições europeias 2014 elaborado pelo Tribunal de Contas espanhol. Cf. < <http://www.tcu.es/repositorio/5c0f591c-e063-4156-a3a7-bdb78f969b5d/I1065.pdf>> Acesso em 12 fev. 2016.

página de internet.⁹ Como último caso, Vox somente conseguiu arrecadar 6 euros, de uma meta de 100.000.¹⁰

Outro exemplo emblemático é o caso da campanha presidencial de Pekka Haavisto pelo Partido Verde da Finlândia, em 2012. A campanha de Haavisto foi baseada em grupos autônomos de campanhas auto-organizados, com pouca ou nenhuma supervisão do comitê de campanha principal. Os grupos usaram memes,¹¹ flashmobs,¹² produziu propaganda de televisão e criou todo o material mais visível da campanha. Em torno de 80% de todo o financiamento veio através de uma ferramenta de micro-financiamento, além do fato de que estes grupos organizados se utilizaram principalmente do Facebook e Twitter para divulgar e viralizar o seu material através da mídia social. Muitos destes grupos eram originalmente baseados em redes já existentes, mas cresceu para incluir outras pessoas interessadas durante as eleições, o que possibilitou um resultado surpreendente. Pekka Haavisto foi o primeiro candidato em eleições gerais a se declarar abertamente ser homossexual, apresentando-se pelo Partido Verde (que não é uma opção tradicional na política finlandesa), superou as dificuldades nos seus níveis de financiamento e pessoal de campanha, terminando com 37,4% dos votos e ficando em segundo lugar nas eleições, de um total de 8 candidatos. Autores que analisam o episódio afirmam que isso provavelmente não teria sido possível com um projeto de campanha mais tradicional. Vale lembrar que a campanha foi organizada separadamente do Partido Verde, mesmo em um sistema que o peso da formação partidária é determinante.¹³

9 Cf. < <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f-7c8b456d.html>> Acesso em 12 fev. 2016.

10 Cf. < <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f-7c8b456d.html>> Acesso em 12 fev. 2016.

11 Referente a uma ideia, imagem, vídeo, etc., que se espalha rapidamente pela Internet. (Cf. <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/meme>).

12 Flashmobs se referem a grupos de pessoas que se organizam, por email ou telefones celulares, para que se dirijam a um local público específico e realizem algo divertido, engraçado ou descontraído, para logo se retirarem todos juntos. (Cf. <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/flashmob>).

13 Vid. ERANTI, Veikko.; LINDMAN, Juho. Crowdsourcing and crowdfunding a presidential election. 2014. p. 7-8. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Eranti.pdf> Acesso em 12 fev. 2016.

A Inglaterra também teve uma intensa experiência de *crowdfunding* nas eleições gerais de 2015, quando o Partido Verde, utilizando-se da plataforma *crowdfunder.co.uk*, organizou a sua arrecadação de recursos a nível nacional com a maior abrangência possível do território britânico, alcançando 2.976 apoiadores em muitas localidades, reunindo mais de 74.000 libras, algo incomum para um sistema distrital de votação. Já na Escócia, Alex Salmond, ex-primeiro-ministro de 2007 a 2014, também organizou uma campanha nacional de arrecadação pelo *crowdfunding*, usando a mesma plataforma, permitindo que 307 apoiadores doassem mais de 13.000 libras, o que o ajudou a ser eleito a uma cadeira no Parlamento de Westminster, nas eleições gerais de maio de 2015 pelo SNP, Scottish National Party. Somente em Edimburgo Norte e em Leith, eles alcançaram a meta de 5.000 libras e angariaram mais de 7.600, a partir de 212 apoiadores.¹⁴

4 ALGUNS PONTOS PROBLEMÁTICOS DO MODELO DO FINANCIAMENTO COLETIVO APLICADO EM 2018

Se é possível indicar resultados de certa forma positivos na utilização inicial de ferramentas relativas ao financiamento coletivo, também é possível identificar alguns pontos que podem ter prejudicado o seu alcance ou eficiência para fins de arrecadação de valores. Aqui serão listados alguns desses tópicos que se considerando que podem ser aperfeiçoados para as eleições de 2020 e as seguintes:

4.1 POUCA ADESÃO AO MECANISMO

Pode-se considerar que, do total de 28.292 pedidos de candidaturas nas eleições de 2018¹⁵, não parece que, proporcionalmente,

14 Dados retirados do site *Crowdfunder.co.uk*. Disponível em: <<http://www.crowdfunder.co.uk/blog/crowdfunding-for-politics-uks-top-8-political-crowdfunds/>> Acesso em 18 jul. 2016.

15 O TSE informa o número consolidado de pedidos de candidaturas, não sendo possível localizar o número de candidatos considerados aptos para todos os cargos em disputa. (<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em 18 dez. 2019).

tenha existido grande adesão ao uso de plataformas de financiamento coletivo. Sugerem-se algumas hipóteses para isso¹⁶:

a. Baixíssima cultura dxs brasileirxs em realizar doações para campanha, o que desmotiva os candidatos a procurarem este canal de arrecadação. A isso se soma a chamada demonização da política e das doações, depois dos últimos escândalos de corrupção noticiados amplamente;

b. Notícias de perfil negativo que colocavam em cheque a transparência de dados dos doadores nas plataformas;

c. Pouca divulgação das plataformas tanto pelo TSE (que divulgou as empresas somente pela lista de cadastro deferido, sem muito acesso a essa informação pela sociedade, que não está familiarizada com o site oficial do TSE), bem como pelas próprias plataformas, que talvez não optaram por uma divulgação estratégica de seus serviços tanto para candidatos quanto para o eleitorado em geral;

d. Poucos incentivos para a doação a partir da normativa em vigor, como uma dedução fiscal da doação, transparência dos elementos financiados nas campanhas pelos candidatos, etc.

e. Pouquíssima exposição de propostas eleitorais dos candidatos nas plataformas, dificultando o convencimento do potencial doador. Em alguns casos, sequer havia fotos do candidato nos sites, ou mesmo a mera reprodução do modelo de propaganda do horário eleitoral gratuito (quando esta se limita a somente mostrar a foto do candidato e o seu número, anunciando o seu nome).

Tendo isso em conta, é possível que tenha faltado uma visão mais ampla de que as plataformas sozinhas não trarão resultados positivos, e nem que a tecnologia, sozinha, irá dar a publicidade necessária para que estas ferramentas sejam conhecidas pelo público em geral. Da mesma forma que a campanha eleitoral, para ser de sucesso, exige esforço e dedicação, o mesmo pode ser aqui mencionado: para uma campanha de arrecadação ter sucesso, deve-se apostar nela verdadeiramente a partir de atitudes que a promovam e a façam acontecer. Sem o elemento “humano”, provavelmente esta ferramenta, como muitas existentes no mundo virtual, não irão funcionar.

¹⁶ Algumas hipóteses levantadas pela autora em consulta direta ao site das plataformas em funcionamento, durante o período eleitoral de 2018.

4.2 COOPTAÇÃO DA IDEIA DE COLABORAÇÃO E DE ECONOMIA COMPARTILHADA, TÍPICAS DO FINANCIAMENTO COLETIVO, PELA MERA MERCANTILIZAÇÃO DE DOAÇÕES ELEITORAIS, RETIRANDO O PERFIL SOLIDÁRIO DO MODELO E O TRANSFORMANDO EM MERA CAPTAÇÃO DE VALORES PARA FINS DE LUCRO.

Infelizmente, a ideia de solidariedade e de comunidade que fundamentou a criação de ferramentas de financiamento coletivo foram desvirtuadas na prática devido à pressão do mercado em vê-la somente como uma oportunidade a mais para obtenção de renda. Isso pode ser afirmado a partir das seguintes constatações:

a. Algumas empresas cadastradas para a arrecadação sequer possuem como objetivo central o financiamento coletivo, nem mesmo o genérico (para qualquer projeto);

b. As empresas que se engajaram na ideia de financiamento coletivo, arrecadaram valores significativos, como se pode mencionar o caso da plataforma Voto Legal, o que demonstra que o elemento humano é importante para a otimização dos resultados da ferramenta de arrecadação;

c. Muitos candidatos e empresas simplesmente “esperaram” os doadores, sem realizar o mínimo de marketing;

d. Algumas empresas sequer divulgavam a lista de doadores, como o modelo também sugere no que se refere à transparência para fins de convencimento de potenciais doadores;

e. Claramente algumas plataformas ainda atuavam contra alguns regramentos do financiamento coletivo. Caberia às autoridades eleitorais mais controle disso, pois a propaganda de “mais de 10 anos no mercado” não se encaixa com a breve vigência do modelo, por exemplo.

5 O QUE PODE SER FEITO PELA JUSTIÇA ELEITORAL PARA AS ELEIÇÕES DE 2020 E AS SEGUINTE

Entende-se que, dentro do espaço conferido à Justiça Eleitoral para o seu poder regulatório, há muito que pode ser feito para

melhorar a performance desse canal de arrecadação de recursos. Dispensa-se alterações normativas via lei ordinária por se entender que já existe a base necessária para o funcionamento do financiamento coletivo. Aqui, posiciona-se de que são necessárias mais medidas administrativas que de outra ordem.¹⁷

a. Para combater a baixíssima cultura dos brasileiros em realizar doações para campanha, bem como a demonização da política e das doações, a Justiça Eleitoral poderia encampar uma campanha de incentivo às doações pelo financiamento coletivo, destacando os pontos fortes do mecanismo, inclusive ressaltando a questão da transparência, incentivando o potencial doador a exercer o seu papel de cidadão a partir da fiscalização dessas informações;

b. Como parte dessa campanha, deve-se facilitar a informação sobre as plataformas ativas para o financiamento coletivo, tanto pela Justiça Eleitoral, como foi muito trabalhado na prestação de contas virtual, bem como pelas próprias plataformas. Elas devem se conscientizar que essa tarefa também é delas;

c. Para fazer frente aos poucos incentivos para a doação, a Justiça Eleitoral deve rever um tema que teve muita repercussão durante as eleições. Foi a questão do limite diário de R\$ 1.064,10 para doações pelo financiamento coletivo. De acordo com o disposto na resolução-TSE 23.553 (para as eleições de 2018), art. 22, § 1º, as doações de valores iguais ou superiores a R\$1.064,10 (hum mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderiam ser realizadas mediante transferência eletrônica, emitida diretamente da conta bancária do doador para a conta bancária do beneficiário, sem a intermediação de terceiros. Não há como concordar com essa limitação por entender que, aqui, a resolução extrapolou o seu espaço de regulamentação. Veja-se:

Nos termos do artigo 23, § 4º da lei 9504/97, as doações financeiras de campanha podem ser realizadas pelo financiamento coletivo. Paralelo a isso, as plataformas devem atender o disposto no art. 23, §8 da mesma lei, ou seja, as referidas transações poderão ser realizadas por instituições que atendam aos critérios legais e à

¹⁷ Estas sugestões foram feitas pela autora diretamente ao TSE em audiência pública realizada em 2019 para a sistematização das normas eleitorais, promovida pelo Min. Edson Fachin.

regulamentação expedida pelo Banco Central para operar arranjos de pagamento. Como a lei não enumera quais os mecanismos de pagamento utilizados para o recebimento de recursos pela via do financiamento coletivo, considerando que as referidas doações são realizadas por meio de plataforma na internet, é razoável sejam feitas com a utilização de cartão de crédito e débito, transferência eletrônica e boletos bancários registrados, que são todos meios de pagamento regulamentados pelo Banco Central. E o limite dessas doações não podem ser outro senão os 10% dos rendimentos brutos auferidos pela pessoa no ano anterior às eleições, nos termos do art. 23, II da lei das eleições. Impor limite diverso é, assim, inovação legislativa, algo que não compete à Justiça Eleitoral.

Vale mencionar que na minuta da resolução de prestação de contas para as eleições de 2020 ainda consta esta dificuldade em seu art. 21, §1.¹⁸

Também se recorda que os Diretórios Nacionais do Partido Novo (NOVO), Democratas (DEM) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) apresentaram pedido ao TSE no sentido de que fosse alterada a resolução TSE 23.553/18 para deixar claro que o limite previsto no § 1º, de seu artigo 22 não se aplica às doações realizadas por financiamento coletivo. Porém, o pedido foi arquivado pela Presidência por perda de objeto, considerando que as eleições já tinham passado, causando claro prejuízo ao desempenho do modelo. Essa questão, se confirmada a aprovação da minuta de resolução proposta para as eleições de 2020, pode voltar à pauta para discussão. Entende-se que se deve resgatar o tema. Pode-se até fazer a ressalva do boleto bancário que algumas plataformas permitem para a doação, mas colocar um limite inexistente na lei para todas as transações é extrapolar o espaço de regulamentação das resoluções.

d. A Justiça Eleitoral deveria priorizar o cadastro de empresas que possuem como objetivo central o financiamento coletivo, até mesmo o genérico (para qualquer projeto), como forma, ao menos provisório, de fomentar a credibilidade do modelo e para ganhar a confiança da sociedade. Entendo que isso pode ir contra a “mão

18 Instrução nº 0600749-95.2019.6.00.0000–CLASSE 11544–BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL. RELATOR: Min. Luís Roberto Barroso.

invisível” do mercado, mas foi esse mercado predatório que prejudicou a ideia do financiamento coletivo nas eleições, cooptando a colaboração e a substituindo pela mercadologia. Assim, o mercado pode esperar até que o modelo esteja consolidado.

e. Entende-se que deve haver controle na atuação das plataformas por parte da Justiça Eleitoral. Claro que isso exige recursos humanos de uma estrutura já sobrecarregada durante a campanha. No entanto, da forma como foi feito, candidatos podem ser penalizados pela atuação irregular de plataformas; podendo também haver lesões aos doadores. Para tanto, o Ministério Público pode ser chamado a colaborar nessa tarefa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento coletivo pode ser um mecanismo de promoção da participação política e de otimização do volume de doações eleitorais, mesmo em um contexto contaminado pela demonização destes aportes e da própria política como um todo.

Porém, para isso ocorrer, há providências que devem ser tomadas por parte dos candidatos, das plataformas e também da Justiça Eleitoral. Isso pode ser revertido nas eleições de 2020 e seguintes, a partir da constatação dos problemas e da resolução de questões que estão dificultando o funcionamento da ferramenta. Contudo, isso exigirá esforços de todos, pois, como já afirmado, o elemento “humano” aqui deve ser muito considerado. Isso ocorre em qualquer campanha de arrecadação de recursos, e, por lógica, aplica-se para fins eleitorais também.

REFERÊNCIAS

ERANTI, Veikko.; LINDMAN, Juho. **Crowdsourcing and crowdfunding a presidential election**. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPPP2014_Eranti.pdf> Acesso em 12 fev. 2016.

SANTANO, Ana Claudia. O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições.

Estudos Eleitorais, v. 11, p. 29-68, 2016.

'CAIXA DOIS' E O POPULISMO PUNITIVISTA

Monike Santos

1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil, a denúncia de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos com recursos não contabilizados formalmente – chamado *Caixa 2* –, repercute mais intensamente devido ao desejo social pela sanção penal aos atos corruptivos. Indiscriminadamente, passa-se ao populismo punitivo que cria uma categoria ampla e de pouco crivo a ser combatida: o agente corrupto. A atuação da mídia na formação dessa nova categoria é relevante, pois promove os agentes que modelam quem é o novo inimigo, quem é o agente corrupto.

Exemplo atual é a Operação Lava-Jato, celebrada midiaticamente e, posteriormente, socialmente, transformou servidores públicos em super-heróis impassíveis de erros, como que retirados do mundo das revistas em quadrinhos. Precisamente esses novos heróis, criados para dar conta dos novos inimigos, exigem a tipificação penal do *Caixa 2*, objeto do Projeto de Lei nº 881/19. No entanto, sabe-se que o Direito Penal é a *ultima ratio*, de modo que parecem desarrazoados a gana punitivista e o estímulo a essa, a espetacularização de ato ilícito, conturbando a análise de um problema e tornando-o maior do que parece de fato ser.

2 O POPULISMO PUNITIVO

Considerando-se o contexto das sociedades pós-industriais, há nos países ocidentais, um recrudescimento das normas penais e processuais penais já existentes, a criação de novos bens jurídicos e tipos penais, ou seja, a expansão do Direito Penal. Jesús-Maria Silva Sánchez afirma que as causas desse processo são bastante profundas e têm relação direta com o tipo de sociedade que se configurou nas últimas décadas, isto é, marcadas pela sensação social de insegurança,

a criação de novos interesses.¹ Na América Latina e, especialmente, no Brasil, o aumento da violência e da criminalidade é uma realidade indissociável, somando-se à crescente interferência midiática sobre essas questões por meio de discursos extremamente punitivista, explorando, de maneira bastante exagerada, um maior rigor penal, como uma forma 'infalível' de resolver o problema. Ou seja, todos são levados a acreditar que não há outra forma de agir senão com maior rigor punitivo.²

O que busca a midiática da violência e do crime é expressar no castigo toda a repulsa ocasionada pela delinquência. A criminologia midiática seleciona, não aleatoriamente, as vítimas, exigindo práticas inadmissíveis num Estado Democrático de Direito, como pena de morte, supressão de garantias penais e processuais, destituição de magistrados.³ Saliente-se que, por detrás da persecução da mídia há interesses, financeiros e políticos, inclusive das próprias instituições de comunicação, que nem sempre se adequam à finalidade do Direito Penal.

A midiática de ilícitos gera efeitos no âmbito político. Note-se que o agente político passa a atuar como uma personagem atenta à pretensão exposta pela mídia, surfando na onda punitiva, propagando as irracionais veiculadas ao argumento de que é a vontade popular, confundindo a opinião pública com aquela que é publicada de maneira subjetiva e tendenciosa dos meios de comunicação. Tal fato revela uma hipervalorização do crime, característica marcante no contexto atual da América Latina, o chamado populismo penal.

A metodologia do populismo penal é baseada na excessiva preocupação dos agentes públicos com políticas que sejam capazes de conquistar a massa eleitora, um desinteresse, quase que intencional, pelos efeitos das políticas criminais, além de uma inclinação a dar soluções simplistas às demandas da opinião pública, contudo,

1 SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A Expansão do Direito Penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 21 e ss.

2 GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza. **Populismo penal midiático**: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013, p. 52 e ss.

3 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: Conferência de criminologia cautelar**, São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 333.

partindo de dados incorretos e inadequados. É uma resposta emocionada à delinquência penal, modificando a agenda pública e, por consequência, a agenda política.⁴

Por isso também, é desacertado dizer que o populismo penal vem da vontade do senso comum, vez que surge de técnicas eficientes de manipulação, como no caso dos meios de comunicação de massa, quedando nítida a influência midiática na política criminal em virtude da propagação do populismo midiático.

3 POPULISMO PENAL MIDIÁTICO

O discurso expansionista do populismo penal tem diversos propagadores, como a opinião pública, policiais, juízes, políticos e aqui, cabe ressaltar os meios de comunicação de massa, como aqueles que têm um jornalismo de viés populista. Nesse contexto, cabe ressaltar a análise de duas vertentes atuais desse fenômeno, a dimensão clássica e a dimensão disruptiva. A primeira voltada aos desiguais, agentes estereotipados, que incorrem na criminalidade clássica (crimes sexuais, violentos) e o segundo, relaciona-se às demandas punitivistas relativas aos denominados crimes de colarinho branco, ou seja, cometido por aqueles que são considerados iguais, poderosos, burgueses (em especial crimes de lavagem de dinheiro, envolvimento com corrupção e afins). Assim, o populismo conservador dispensa aos desiguais (marginalizados, excluídos, estereotipados), uma maior repressividade, já em relação aos iguais, o populismo disruptivo conduz à ideia de um tratamento desigual, pois esses acabam por desfrutar de uma impunidade, e onde a defesa da legalidade da moralidade, da probidade da vida pública é o foco.⁵

No âmbito da política criminal, os meios de comunicação tendem a uma seletividade política e ideológica na escolha do que é noticiado e como é noticiado, reforçam, ademais, que o sistema penal é ineficaz, vez que distorcem a realidade de maneira qualitativa e quantitativa, de modo que a opinião pública se converte em pedidos de aumento da repressão criminal como forma de contenção

⁴ PINA, Sara. *Media e leis penais*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 156/158.

⁵ GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza de. *Op. Cit.*, p. 52 e ss.

da criminalidade, gerando reflexos diretos na produção legiferante do Estado.

4 POPULISMO PUNITIVISTA, ESPETACULARIZAÇÃO MUDIÁTICA DA OPERAÇÃO LAVA-JATO E A TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE CAIXA DOIS

A tão conhecida Operação Lava-jato, acabou por escancarar 'a face mais pernicioso no trato do dinheiro público, permitindo que a corrupção se tornasse o inimigo da vez a ser duramente debelado pela sociedade'⁶. Anote-se que, porque a operação se voltou em desfavor dos iguais – políticos, inclusive que os detinham mandatos eletivos, servidores públicos, empresários ricos -, que, até então eram inatíngíveis pelo punitivismo penal acabou por adentrar no imaginário popular, sendo capaz, inclusive, de criar a ilusão de que a justiça funciona para todos. Ou seja, o que se fez foi espalhar a ideia de que uma ampliação dos processos de criminalização para alcançar os ricos e poderosos, seria capaz equilibrar a seletividade punitiva. Forçando, portanto, a introdução do discurso de moralização da política pela via penal.

Contudo, o que se nota é que o poder punitivo segue sendo seletivo e acabou por selecionar um novo inimigo: o corrupto.

E nesse contexto, no Brasil, aflora a figura do juiz incorruptível, construída pelo juiz federal à época, responsável pelo julgamento das ações referentes à operação na primeira instância, Sérgio Fernando Moro, encarnando a figura de um herói, um perfeito paladino da justiça que poderia muito bem ter advindo do universo Marvel, que foi homenageado e exaltado durante as manifestações de 2016. Aliás, de tão envolvido com a política, ele decidiu por bem abandonar sua atividade judicante vitalícia para atuar no executivo, aceitando o cargo de Ministro da Justiça no governo Bolsonaro, em 2019.

Importa mencionar que Sergio Moro, enquanto encabeçava a Operação Lava-jato ministrava aulas, fazia palestras e concedia entrevistas condenando, de forma veemente crimes como o de Caixa Dois,

6 INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS > **Editorial.** *Boletim IBDCTRLM*, ano 23, n. 277, dez./2015. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim277.pdf>>. Acesso em 29/01/2010.

chegando a mencionar que era um crime pior que a corrupção, sendo uma trapaça. Contudo, curiosamente, o discurso foi adotado depois de ele se encontrar à frente do Ministério da Justiça, ao apresentar seu pacote de medidas contra a corrupção, viu-se obrigado a deixar para trás a proposta que criminaliza a prática porque ‘vieram reclamações’ dos políticos. Em entrevista ao jornal El País Brasil, afirmou que ‘Alguns políticos se sentiram incomodados de isso [crime de caixa dois] ser tratado junto com corrupção e crime organizado. Fomos sensíveis’⁷. Tudo isso aclara, de uma forma quase indubitável que o punitivismo é efetivamente seletivo e aqui, em especial, fica claro que ele só vale quando é com ‘eles’ e não comigo ou com meus pares.

A despeito dessa mudança drástica de discurso do ex-Juiz e atual Ministro, há que se pontuar que a corrupção, de fato, é um problema que afeta o Estado Brasileiro e, deve ser efetivamente combatida mas precisa de resposta adequada, em especial quando se fala de mais direito penal, mais tipificação de delitos eleitorais, descabendo amenizar discursos e menos ainda, dar tratativa mais punitivista ao tema. O projeto de Lei nº 811/19, integrante do pacote Anticrime do ex-juiz e atual Ministro da Justiça estabelece que para o crime de ‘Caixa Dois’, a punição de dois a cinco anos reclusão, em regime inicial fechado⁸. De forma mais detida, se trata de um assunto diretamente atrelado ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, porque, em tese, numa busca por mais apoio político, se realizam arrecadações e gastos de valores que, ou por excederem limites máximos legalmente estabelecidos, ou por constituírem ilícitos, como vantagens de empresas em processos de licitação, compras de votos e etc., ou mesmo por outros motivos, acabam sendo omitidos na prestação das contas que são apresentadas à Justiça Eleitoral. É indubitável que tal prática viola o princípio da isonomia, do equilíbrio e, por quebrar com a naturalidade do exercício do voto, pela caracterização de abuso de poder, por influência direta

7 EL PAÍS BRASIL. **Moro juiz x Moro ministro: a mudança radical de opinião sobre caixa dois.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/19/politica/1550605130_002550.html>, acesso em 29/01/2020.

8 CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto estabelece pena de até cinco anos para caixa dois eleitoral.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552159-projeto-estabelece-pena-de-ate-cinco-anos-para-caixa-dois-eleitoral/> acesso em: 29/01/2020.

no resultado das eleições, obviamente, desestabiliza a democracia.

Do ponto de vista jurídico penal, a criminalização do chamado 'Caixa Dois', não se identifica qualquer fundamentação consistente no já mencionado projeto que justifique a criação de um novo tipo penal, baseado em razões criminológicas ou dogmáticas, a exemplo da teoria do bem jurídico, não é possível detectar um bem jurídico a ser tutelado, conduzindo, por óbvio, à ideia de que se trata de medida populista e punitivista ao combate à corrupção e ao novo inimigo, o corrupto.

5 CONCLUSÃO

Com efeito, o combate à corrupção, num sentido amplo, há que se dar de maneira eficaz, todavia, dentro dos limites constitucionais da democracia. Essa efetividade deve começar por criar uma cultura de prevenção à corrupção, realizando-se campanhas de conscientização social de que tal prática é inadequada em qualquer grau, sejam elas pequenas ou grandes corrupções, devendo abandonar suas práticas cotidianas corruptas. Outra forma é o empoderamento e protagonismo do cidadão, fortalecendo canais de comunicação da sociedade com o Estado, estreitando essa ponte, por meio de Ouvidorias, Controladorias, pois democratizando mecanismos de fiscalização o cidadão se torna mais atuante forçando a Administração Pública ser mais transparente e democrática.⁹

Ante tudo, o que se vê é que ainda, é que a todo custo, inclusive ao custo de diversas garantias fundamentais, a tara por criminalização, em especial acerca do crime de 'Caixa Dois'. Todo esse excesso punitivista, não só não encontra respaldo jurídico como é reflexo da influência midiática, que gera uma afronta princípios basilares do Estado Democrático de Direito, em especial o fundamento da dignidade da pessoa humana, que deve sempre nortear a atividade estatal. Não é possível verificar nessa criminalização um avanço em

⁹ SOBREIRA, Renan Guedes; VARGAS, Tuany Baron de. **Improbidade e novos inimigos: O direito administrativo frente à 5ª. Medida contra a corrupção**. In: LIBÓRIO, Daniela; Guimarães, Edgar; GABARDO, Emerson. (org.) *Eficiência e Ética no Direito Administrativo*. 1ª ed. Curitiba: Íthala, 2017, p. 192/193.

termos de solução para a corrupção senão um populismo penal, um retrocesso em matéria de proteção dos Direitos Humanos, ainda que haja saídas possíveis, esse não parece ser o interesse midiático.

A eleição de um novo inimigo e exigir mais direito penal é somente uma resposta simbólica a uma demanda popular que é fortemente alimentada por fatores influenciadores como os meios de comunicação em massa, gerando essa expansão do poder punitivo. Não há que se olvidar também, que toda essa construção punitiva é também uma forma de controle para direcionar a escolha de quem irá deter o poder, como foi no caso da Operação Lava-Jato, onde o foco de um novo inimigo foi moldado para que o partido que detinha o poder do executivo à época fosse retirado do caminho e assim assumir quem a mídia havia elegido para ser o novo dono do poder.

REFERÊNCIAS

GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza. **Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

EL PAÍS. **Moro juiz x Moro ministro: a mudança radical de opinião sobre caixa dois**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/19/politica/1550605130_002550.html>, acesso em 29/01/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **Editorial**. *Boletim IBD CRIM*, ano 23, n. 277, dez./2015. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim277.pdf>>. Acesso em 29/01/2010.

PINA, Sara. **Media e leis penais**. Coimbra: Almedina, 2009.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto estabelece pena de até cinco anos para caixa dois eleitoral**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552159-projeto-estabelece-pena-de-ate-cinco-anos-para-caixa-dois-eleitoral/> acesso em: 29/01/2020.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A Expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOBREIRA, Renan Guedes; VARGAS, Tuany Baron de. **Improbidade e novos inimigos: O direito administrativo frente à 5ª Medida contra a corrupção.** In: LIBÓRIO, Daniela; Guimarães, Edgar; GABARDO, Emerson. (org.) Eficiência e Ética no Direito Administrativo. 1ª ed. Curitiba: Íthala, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: Conferência de criminologia cautelar,** São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

VIRTUDES E DESVIRTUDES DO SISTEMA POLÍTICO ATUAL

Juliana Bertholdi

O sistema político brasileiro é um dos mais complexos e fragmentados do mundo, comportando um sistema eleitoral que combina eleições majoritárias e proporcionais para construção de seu corpo eleito, em sistema presidencialista. Algumas particularidades da Constituição Brasileira de 1988 são objeto de análises de acadêmicos e especialistas que questionam o funcionamento e qualidade das instituições políticas edificadas pela Constituinte, apontando as virtudes e deficiências do sistema como posto. Autores como Lamounier destacavam que a combinação entre o presidencialismo e a representação proporcional de lista aberta levaria o sistema político brasileiro ao colapso¹.

Não à toa a discussão extrapolou a academia e hoje permeia toda a sociedade, que recorrentemente externa a sua insatisfação: o sistema político brasileiro e suas instituições estão em notório descrédito. O último Relatório ICJ Brasil, da FGV Direito², relativo ao primeiro semestre de 2017, aponta queda na confiança da população brasileira em praticamente todas as instituições avaliadas - apenas 7% confiam nos partidos políticos e no Congresso Nacional, enquanto 6% confiam no governo.

Em pesquisa realizada no ano de 2018, sobre pelo Instituto Datafolha, buscando identificar o grau e confiança do brasileiro nas instituições, levantou-se que sete em cada dez pessoas (68%) declararam não ter confiança nos partidos políticos, 67% declararam não ter confiança no Congresso Nacional (o índice mais alto da série histórica) e 64% desconfiam da Presidência da República³. Os índices

1 LAMOUNIER, B. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

2 Fundação Getúlio Vargas. Departamento de Direito. Relatório ICJ Brasil, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em 17 jan 2020.

3 Instituto Data Folha. Grau e confiança dos brasileiros nas instituições, 2018. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/06/15/>

revelados colocam o Brasil como o país com maior desconfiança nas instituições políticas de toda a América Latina.

Tal realidade, evidenciada em pesquisas científicas e francamente perceptível por toda a população brasileira, reverbera a pauta da reforma política. As consequências do método brasileiro de converter votos em cadeiras têm estado no centro do debate brasileiro desde a Constituição de 1988, sendo que a reforma política integra a agenda do debate político, dentro e fora da academia⁴.

Como aponta Silva, esta discussão, em geral, tangencia o fortalecimento dos partidos e ao aumento da accountability eleitoral⁵. Essas questões estão inscritas em uma discussão mais ampla sobre os impactos do sistema eleitoral no sistema político, bem como sobre o equilíbrio delicado entre governabilidade e representação, temas ligados à qualidade do sistema democrático.

Neste sentido, a inegável crise de representatividade política em nosso país, incentivada pelo aumento da percepção da polarização política, fomenta a discussão sobre a participação popular: a reforma política para alçar uma melhor qualidade democrática é promessa que sempre se renova, mas nunca se cumpre. A questão que se coloca no presente ensaio é: o que e como reformar para que a nossa democracia se torne mais cidadã e sua qualidade seja aumentada? De que forma a sociedade pode contribuir na identificação das mazelas de nosso sistema e na construção das novas virtudes?

Em um primeiro momento, importante anotar que a maior percepção da polarização política, incentivada pelas redes sociais e pelas tecnologias recentes – como aquelas empregadas pela “Cambridge Analytics”, que nos levaram casa vez mais às famosas “bolhas” nas redes sociais - gerou uma certa “futebolização” do pensar político: como se estivéssemos diante da Copa do Mundo de 1998, xingamos o técnico, exigimos a mudança do time, reclamamos da arbitragem,

e262facbdfa832a4b9d2d92594ba36eeci.pdf. Acesso em 17 jan 2020.

4 A professora Eneida Desiree Salgado aponta em obra recente que tais discussões, em realidade, remontam passado mais distante, sendo a reforma política necessidade apontada desde o Brasil Império. In: SALGADO, Eneida Desiree. Reforma Política. São Paulo: Contracorrente, 2018.

5 SILVA, Patrick et al. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 1–32

questionamos a idoneidade do juiz. É nesse sentir é que bradamos pela reforma política: seguros do “porquê” bradamos, mas incertos de “pelo que”. É tarefa complexa identificar as virtudes e desvirtudes de um sistema político, sobretudo quando o desencanto atingiu os níveis identificados em terras brasileiras.

Assim, não obstante a latente complexidade do tema, muitas das críticas sobre o sistema político brasileiro são lamentavelmente superficiais, negando uma visão holística das mazelas e virtudes de nosso sistema que afetam positiva ou negativamente nossa qualidade democrática. Sabemos que algo está errado, mas não identificamos exatamente as razões. Um dos reflexos das críticas desenfreadas é a identificação nítida de que questões antes relativamente pacíficas, como a segurança das urnas eletrônicas, passaram a ser alvo de críticas significativas, recebendo desconfiças profundas que precisaram ser enfrentadas por políticas públicas e conscientização por parte do poder judiciário.

Outro reflexo da dificuldade de identificar e curar as desvirtudes de nosso sistema político de maneira assertiva e sistemática resta evidenciado nas diversas reformas já promovidas (as chamadas minirreformas eleitorais).

Censuradas por terem sido realizadas de maneira pouco sistemática e pontual, gerando uma série de consequências processuais, as minirreformas abarcam desde a Lei Geral das Eleições (Lei 9.504/97 até leis esparsas aprovadas a posteriori que geraram impactos significativos na sistematização eleitoral do nosso país, a exemplo da Lei Complementar nº 135/2010, chamada Lei da Ficha Limpa.

Justamente neste aspecto talvez resida uma das principais desvirtudes de nosso sistema político: por ser tão fragmentado, com previsões tão pulverizadas, realizar a necessária análise global torna-se extremamente dificultoso.

Tais reformas, assim, acabam por realizar interações problemáticas com outras previsões legais. Os “backlashes” das reparas muitas vezes são imprevisíveis em sua extensão. Ao paulatinamente estrangular as possibilidades de campanha eleitoral, reduzindo-a para 45 dias e proibindo os já conhecidos cavaletes, derrame de santinhos, camisetas e muros pintados, sob o pretexto de tornar a

campanha eleitoral “mais barata e igualitária” o deslocamento para as redes sociais foi inevitável. Hoje, combater as chamadas “fake-news” tornou-se tarefa quase que impossível: encerrados os debates na superfície, buscamos hoje legislar para impedir que aconteça de maneira sub-reptícia nas profundezas da internet, com seus “bots”, bolhas e “mailings” automáticos.

Neste sentido, uma das análises mais negativas foi aquela lançada à chamada “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135/2010), resposta à demanda popular de reforma legal para maior “probidade eleitoral”. Ao realizar tal reforma visando uma série de supostas desvirtudes de nosso sistema político e eleitoral, em sua maioria de cunho moral, acabamos esquecendo as diversas virtudes que poderíamos comprometer, dentre as quais os próprios direitos políticos em sua amplitude.

Ainda, destaca-se a imposição da inelegibilidade daqueles condenados em segunda instância e daqueles “que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional”, em arbitrariedade absolutamente injustificável, mesmo que em defesa de uma suposta probidade do sistema político brasileiro.

As consequências desta verdadeira colcha de retalhos das reformas ainda podem ser identificadas no Projeto de Lei nº 1.321/2019, que tem por objeto anistiar multas no valor aproximado de 70 milhões de reais aos diretórios municipais que desobedeceram leis eleitorais para candidaturas femininas, com a justificativa curiosa que as reformas anteriormente realizadas, com o escopo de garantir tais regras, não permitiram a plena adaptação de tais diretórios. Justifica-se a nova reforma eleitoral com base na impossibilidade de cumprir a antiga reforma eleitoral, em um movimento que denota que “a eterna reforma política é um meio de mudar para evitar a mudança”⁶.

Assim, as reformas visando suavizar supostas mazelas do sistema político podem ser entendidas como as principais desvirtudes: no âmbito de resolver os problemas, sem o cuidado e estudo necessários, as reformas criam grandes dificuldades para o nosso sistema eleitoral e consequentemente para o sistema político.

6 SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

O fato se agrava pela gama de legitimados a intervir na legislação eleitoral: enquanto o Tribunal Superior Eleitoral emite suas resoluções de inegável caráter legiferante todo ano que antecede aos pleitos eleitorais, o Poder Legislativo segue produzindo suas normativas, muitas por demanda popular, em parcela significativa que destoa do sistema como posto.

Do acima exposto, se torna latente que alçar um padrão de qualidade democrática em nosso sistema político, complexo e fragmentado, é desafio significativo.

Sobre a qualidade da democracia, objetivo primevo de qualquer reforma eleitoral que possua fundamentos idôneos, esclarece Alfredo Gugliano⁷ que ao se relacionar qualidade democrática com participação popular e cidadania, se estaria abrindo espaços para valorizar a capacidade dos governos democráticos criarem formas de gerenciamento político que complementem as eleições, recuperando o real significado da democracia enquanto uma forma de governo na qual os cidadãos e as cidadãs são importantes, não apenas para criar governos, mas para governar.

Segundo o autor, este é o horizonte que se abre para os debates sobre qualidade da democracia e representa um grande desafio para os pesquisadores dessa questão: extrapolar as virtudes do sistema político e buscar uma melhora no sistema político e democrático como um todo, melhorando todas as ferramentas de participação popular.

Neste sentido, entendemos que em detrimento de reformas recorrentes e pouco estratégicas, a real preocupação com a qualidade democrática deveria estrategicamente focar na melhora da qualidade da participação popular em todos os aspectos do sistema político, previstas constitucional e legalmente.

Para isso, um sistema coeso, que possibilite a proximidade de uma população conhecedora dos custos – e principalmente do valor e importância – de uma democracia é fundamental. Investir em representatividade e inserção da população no jogo democrático é igualmente importante.

⁷ GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia.** Porto Alegre: Revista Debates, v.7, n.1.2013.

O que não se pode, em nenhuma medida, é negociar regramentos constitucionais e convencionais, sob um falso pretexto de reforma moralizadora, impondo discursos populistas e messiânicos, como observamos em algumas das reformas realizadas.

Como bem afirmara a Prof. Eneida Desirre Salgado em palestra proferida no Congresso de Direito Eleitoral de 2016, “a saída da crise política não pode prescindir da política e nem se fundar em salvadores da pátria com discursos messiânicos e nem déspotas iluminados que empurram a história”⁸.

Virtude ou desvirtude não se reforma às custas dos preceitos constitucionais e da participação popular. Não sucumbamos, ao discutir nosso sistema político, ao canto das sereias e às soluções milagrosas e imediatistas que chegam em nossos grupos de redes sociais e propagandas eleitoreiras. Apenas saberemos separar virtudes de desvirtudes em nosso sistema político e eleitoral quando aprendermos a discutir com a profundidade e seriedade que a democracia cidadã nos exige, sempre com a devida deferência à nossa constituição federal.

BIBLIOGRAFIA

Fundação Getúlio Vargas. Departamento de Direito. **Relatório ICJ Brasil, 2017**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em 17 jan 2020.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia**. Porto Alegre: Revista Debates, v.7, n.1.2013.

Instituto Data Folha. **Grau e confiança dos brasileiros nas instituições, 2018**. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/06/15/e262facbdfa832a4b9d2d92594ba36eeci.pdf>. Acesso em 17 jan 2020.

LAMOUNIER, B. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

8 SALGADO, Eneida Desirre. Informação verbal de palestra fornecida no VI Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral, em 14 de junho de 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SILVA, Patrick et al. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 1–32.

A LEI DE BRONZE DAS REFORMAS PERMANENTES NO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO: COMO BUSCANDO ALCANÇAR AS DEMOCRACIAS AVANÇADAS É POSSÍVEL RETROCEDER A UMA DEMOCRACIA OLIGÁRQUICA

Emerson U. Cervi

1 INTRODUÇÃO

*“Nós podemos dizer (...) que a principal causa dos fenômenos oligárquicos que se manifestam no seio dos partidos democráticos consiste no fato de que os **chefes são tecnicamente indispensáveis** (grifo meu)”* (Michels, 1982 p. 236). O capítulo sobre reformas eleitorais no Brasil inicia com uma frase da conclusão do livro de Robert Michels, “Sociologia dos Partidos Políticos” por um motivo: a tese defendida aqui é a de que no Brasil a lei de bronze das oligarquias opera externamente aos partidos e não dentro de suas organizações. O texto é uma adaptação de apresentação feita à “Jornada Sobre Reforma Política”, realizada em Curitiba, em 13 de setembro de 2019. O objetivo principal do capítulo é descrever o processo de reformas contínuas na legislação eleitoral brasileira nos últimos 30 anos. Parto do princípio de que reforma eleitoral no Brasil é uma agenda permanente. Entre 1999 e 2013 se restringia a anos ímpares. A partir de 2014 passou de bienal para anual e a termos mais de uma reforma por ano. A partir do objetivo principal, defende-se que a oligarquia dos partidos democráticos brasileiros, pós-1980, consolidou-se no congresso Nacional e não dentro dos diretórios e órgãos partidários. Os partidos são controlados do parlamento para dentro de suas estruturas, invertendo o ciclo esperado do ponto de vista normativo, que seria os partidos influenciarem seus deputados a tomarem decisões no parlamento. A forma como isso se dá é pelo conteúdo das transformações geradas pelas reformas permanentes no sistema eleitoral e partidário brasileiros.

Para começar, vejamos uma demonstração do argumento que será desenvolvido mais adiante. O exemplo é o caso do prazo para

instituição dos diretórios partidários municipais. Até 2019, em suas mais de três décadas de existência, os textos legais aprovados pelos legisladores brasileiros nunca se preocuparam em estabelecer prazo máximo de vigência de estruturas provisórias no lugar de diretórios municipais constituídos formalmente. Em 2016, 83% das estruturas municipais dos partidos políticos eram comissões provisórias (Cervi & Borba, 2019). Por considerar uma lacuna importante da legislação e, levando em conta a inépcia inicial do parlamento, em 2018 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) resolveu regulamentar o tema. No artigo 39 da Resolução 23.571/2018 que ficou estabelecido que os partidos teriam até 180 dias para regularizar a situação dos diretórios municipais em caráter provisório. O prazo para regularização terminava em julho de 2019, quando os diretórios municipais de todos os partidos deveriam estar oficializados, em acordo com os regimentos destes últimos. O objetivo do TSE era claro: reduzir ao máximo a existência de estruturas provisórias de partidos nos municípios. Os dirigentes partidários, acostumados a dissolver e constituir órgãos provisórios em função de interesses conjunturais se sentiram ofendidos com a exigência. Como são estruturas precárias e, supostamente temporárias, as comissões provisórias municipais estão mais passíveis de intervenção de dirigentes estaduais, sem que haja riscos de grandes constrangimentos ou disputas internas.

Em maio de 2019, faltando apenas um mês para o prazo final previsto na resolução do TSE, o congresso brasileiro aprovou a lei 13.831/19 que, entre outras coisas, “regulamentou” o prazo de existência dos órgãos provisórios municipais dos partidos políticos. O texto, primeiro a tratar do tema, incluiu no artigo 3º da lei 9.096/97 três parágrafos. O primeiro diz que os partidos têm autonomia para definir o prazo de duração dos membros de órgãos permanentes ou provisórios. O segundo (é o que mais impressiona), estabelece que o prazo de vigência dos órgãos provisórios poderá ser de até oito anos. E o terceiro proíbe a extinção automática e o cancelamento da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica. Ou seja, passamos da inexistência de regulação sobre prazo de existência de órgãos provisórios partidários para uma legislação que regula a permanência

“*ad aeternum*” essas estruturas. No meio do caminho, o TSE tentou regular para vigência de seis meses.

A quem interessa a perenização dos órgãos provisórios dos partidos? Aos dirigentes estaduais, pois com comissões provisórias é mais fácil mover o partido, sem a necessidade de discussão interna e possibilidade de veto, em favor de interesses conjunturais locais. Onde estão os dirigentes estaduais? Ocupando cadeiras ou sendo representados majoritariamente por parlamentares – em especial nas duas casas do parlamento federal. Qual a consequência imediata da não organização dos diretórios municipais? O distanciamento entre o filiado e o líder partidário.

Uma curiosidade sobre o processo legislativo do projeto que deu origem à lei 13.831/19 é que os deputados aprovaram o dispositivo de oito anos, mas os senadores consideraram o prazo máximo um exagero. Sem contar o mal-estar gerado com o TSE. Então, no Senado o projeto foi emendado com a redução do prazo máximo de oito para dois anos de vigência de organizações partidárias provisórias. Como determina a constituição, todo projeto aprovado na Câmara e alterado no senado precisa voltar para nova avaliação dos deputados. Foi o que aconteceu e, de volta à Câmara, os parlamentares resolveram que os oito anos eram melhores e alteraram novamente o prazo máximo de vigência. E assim a lei foi sancionada.

Quando escreveu a “Sociologia dos partidos políticos” em 1911, Robert Michels esperava produzir um estudo original sobre os partidos políticos das democracias modernas – instituições novas naquele tempo. Ele estudou os partidos socialistas europeus do início do século XX. Ao tratar das estruturas de organização dos partidos e da forma como os líderes se relacionam com os liderados, identificou um processo de oligarquização¹ partidária. Esse processo quase natural das estruturas partidárias é definido por Michels como uma espécie de divórcio ou afastamento entre líderes e liderados. Quando olhamos apenas para a “lei de bronze das oligarquias”, ao final do livro, entendemos o motivo pelo qual Michels foi considerado, em seu tempo, um autor pessimista. Ao

1 O tema das oligarquias políticas é um dos mais tradicionais no Brasil. Entre os principais trabalhos a respeito do assunto estão SOO-PANG, 1979 e SANTOS, 2017.

afirmar que há uma tendência inescapável de oligarquização de estruturas partidárias, ele está se mostrando cético em relação à possibilidade de democracia interna nos partidos políticos das democracias europeias do início do século XX. Mas, ao analisar com mais cuidado a obra percebemos que não se trata de um estudo sobre o processo de concentração de poder decisório dentro de instituições apenas. É sim uma obra sobre lideranças políticas e a forma como elas se relacionam com seus liderados. A maneira como os chefes concentram e usam poder para garantir sua conexão com os liderados dentro dos partidos é o foco do interesse de Michels. A oligarquização dentro das estruturas é uma forma de “congelar” a distribuição de poder (Michels, 1982).

Se nos partidos socialistas europeus do início do século XX a oligarquização se dava a partir das relações internas nos partidos, conforme demonstrou Michels, no Brasil do início do século XXI, os partidos surgidos com a redemocratização apresentam outra dinâmica de concentração de poder. Devido a grande autonomia interna, os líderes buscaram mecanismos externos para garantir a concentração de poder e controle das máquinas partidárias. Na prática isso se dá de duas formas: i) crescimento do volume e a concentração do controle de recursos financeiros dos partidos, e ii) melhores condições para a disputa de votos por parte dos já eleitos. Como seria mais difícil, com maiores custos e incertezas fazer isso a partir das estruturas internas dos partidos, a elite política brasileira encontrou um atalho: a estratégia do reformismo eleitoral permanente. A cada novo período, demandas por concentração de poder são tratadas a partir de reformas legais, que alteram o funcionamento interno dos partidos e das eleições, garantindo o estabelecimento da lei de bronze das oligarquias partidárias no Brasil. Um efeito colateral desse processo de concentração de poder via reformas permanentes é a redução da transparência e dos mecanismos de controle efetivos sobre a atuação dos partidos – ou seja, um processo de divórcio entre líderes e liderados muito parecido com o descrito há um século.

Ainda que por meios distintos, o processo de oligarquização de líderes partidários no Brasil via reformas permanentes apresenta

os mesmos resultados – concentração de poder – e as mesmas consequências negativas apontadas por Michels (1982) – o afastamento entre líderes e liderados. Por mais contraditório que pareça, no momento em que os partidos políticos têm melhores condições materiais para funcionamento é aquele em que eles estão mais “vazios” de pessoas. De maneira geral, as militâncias são intermitentes. Surgem em períodos eleitorais e dependem da animação de uma grande liderança personalista. Há grande dificuldade para formar juventudes engajadas nos partidos e, apesar dos esforços para inclusão das mulheres das campanhas eleitorais, elas ainda são minoritárias nas estruturas de tomadas de decisão interna, apesar da existência de mecanismos específicos para a incorporação delas no cotidiano dos partidos.

Por considerar um dos principais responsáveis pela oligarquização das lideranças partidárias no Brasil o processo de reformas permanentes, no próximo tópico o capítulo apresenta o processo pelo qual se deram as mudanças nas principais leis partidárias e eleitorais brasileiras nos últimos 30 anos. Receberão atenção especial as alterações aprovadas pelo parlamento que garantiram melhores condições de controle das máquinas partidárias pelos seus dirigentes, seguindo a linha do exemplo anterior – o do prazo de vigência das comissões provisórias municipais. Além do volume de mudanças ter crescido nos últimos cinco anos, há também uma diferença qualitativa nas reformas. Até o fim dos anos 2000 as reformas visavam estruturar o sistema e atualizá-lo em relação a mudanças técnicas, como a inclusão do voto eletrônico, por exemplo. A partir de 2010 as mudanças deixam de ser sobre o sistema como um todo e passam a remodelar as estruturas internas de controle dos partidos, a reduzir a transparência e possibilidade de controle dos recursos públicos e a tornar as campanhas eleitorais mais curtas, fazendo com que o eleitor tenha mais dificuldade em conhecer alternativas eleitorais para além das que já estão presentes no sistema. A apresentação das principais alterações nesse segundo momento das reformas permanentes é objeto do tópico quatro deste capítulo.

2 QUANDO, QUANTO E O QUE MUDOU

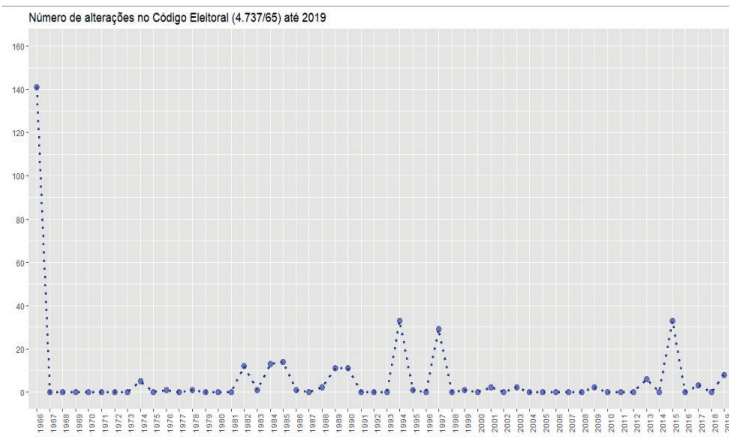
O regramento jurídico dos partidos e eleições no Brasil está baseado em três principais leis. O Código Eleitoral (4.737/1965), a Lei dos Partidos (9.096/1995) e a Lei das Eleições (9.540/1997). É sobre estes três textos legais que recaem a maioria das reformas no sistema político e eleitoral das últimas décadas no Brasil e é esse conjunto de alterações que será tratado aqui². O trabalho empírico de levantamento de dados foi realizado usando a técnica de raspagem de textos em sítios eletrônicos. Foram acessados os textos atuais das três leis no sítio eletrônico (www.planalto.gov.br). A partir dos textos completos fez-se o levantamento de duas informações principais: a forma/ano de alteração da regra e o número da lei que alterou a regra anterior. Foram considerados quatro principais formas de alterações a partir dos termos: “incluído”, “renumerado”, “redação” e “revogado”, que dispensam maiores explicações. O ano da alteração indica não só a série temporal das reformas, como também os períodos de maiores mudanças acumuladas. O objetivo aqui não é qualificar as mudanças, mas apresentar o volume de reformas nos textos originais e a localiza-los no tempo.

Começando pelo texto mais antigo, o Código Eleitoral, a partir do gráfico 1 abaixo percebe-se que a tendência de reforma das regras partidárias no Brasil não é fenômeno recente e nem mesmo restrito ao período de redemocratização. Aprovado em 1965, no início da ditadura civil-militar, já no ano seguinte, em 1966, a lei passou por profunda alteração, sofrendo 141 modificações promovidas pela lei 4.961/66 no texto original que tinha menos de um ano de existência. A partir de então, nos anos 1970 a regra sofreu poucas mudanças. Nos anos 1990 o conjunto de alterações por ano voltou a crescer. Em 1994 a lei 8.868/94 promoveu 33 alterações no Código Eleitoral e, depois, a lei das Eleições, 9504/97, foi responsável por mais 29 mudanças no Código. Após novo período de “calmaria” nas reformas, em 2015 o Código Eleitoral sofreu novo conjunto grande de modificações. A chamada minirreforma eleitoral,

² Importante notar que a limitação às três leis não significa que a elas estão restritas todas as mudanças. Além delas há também emendas constitucionais, por um lado, e resoluções do TSE, por outro, que também promovem alterações importantes no funcionamento do sistema político brasileiro. A opção pela análise das três leis se justifica pela centralidade delas e para viabilizar a análise no espaço disponível.

lei 13.165/2015, promoveu outras 33 alterações no código eleitoral. Devido a profundidade de alterações promovida nas regras partidárias e eleitorais brasileiras, a minirreforma de 2015 será tratada em detalhes mais adiante. Ao todo, ao longo de meio século de existência, o Código Eleitoral brasileiro sofreu ao menos 333 alterações entre nova redação, inclusão ou supressão de texto, na forma de revogação de artigo.

Gráfico 1



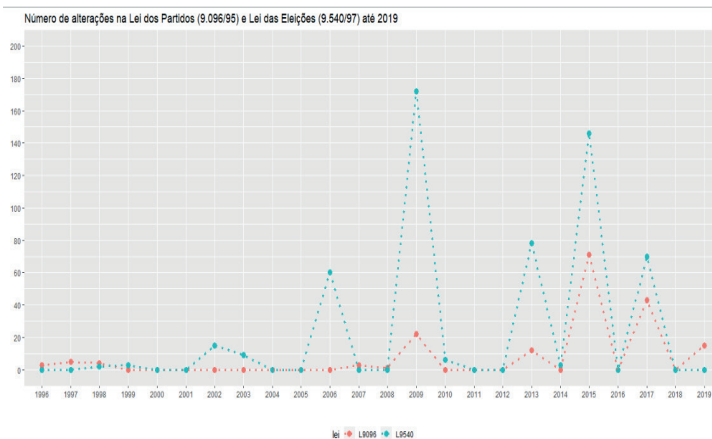
Fonte: autor a partir de www.planalto.org.br

Nos anos 1990, em função da necessidade de substituir legislações específicas para cada eleição, o Congresso Nacional aprovou duas novas leis. A Lei dos Partidos (9.096), em 1995, e a Lei das Eleições (9.540), em 1997. A justificativa era que com elas deixaria de ser necessária a discussão permanente de novas regras eleitorais e partidárias a cada ciclo eleitoral. Na prática, o que aconteceu foi uma troca – de aprovação de uma nova lei a cada dois anos para aprovação de leis que emendavam as anteriores em anos ímpares, para que pudessem ter validade nas eleições seguintes. A estratégia de adaptações permanentes na legislação eleitoral continuou existindo e se avolumou na última década.

O gráfico 2 a seguir reúne as alterações nas duas leis entre

meados da década de 1990, até 2019. Percebe-se que até o início da década de 2000 há poucas alterações nas duas regras, ao contrário do que aconteceu com o Código Eleitoral logo no primeiro ano de sua existência. A lei dos partidos é mais “estável”. A primeira vez que vai sofrer um grande volume de reformas é só em 2009, com 22 alterações naquele ano. Já a lei das eleições passa a ser reformada com mais intensidade em 2002 e 2003, com cerca de 15 alterações em cada ano. Mas, em 2006 ela sofre maior número de mudanças, saltando para mais de 60 alterações naquele ano e, depois, em 2009, mais 172 mudanças. Em 2015 e em 2017 as duas leis são atingidas fortemente por mudanças promovidas pelas chamadas minirreformas eleitorais. A lei das eleições é sempre a mais emendada, com 146 alterações em 2015 e outras 70 em 2017. A lei dos partidos sofre 65 mudanças em 2015 e 43 em 2017. Outra diferença é que em 2019, duas leis aprovadas alteraram 15 pontos da lei dos partidos, enquanto a lei das eleições não foi modificada naquele ano. Ao todo, em suas duas décadas e meia de existência, a lei das eleições sofreu 563 alterações importantes, enquanto a lei dos partidos foi modificada em 179 pontos.

Gráfico 2

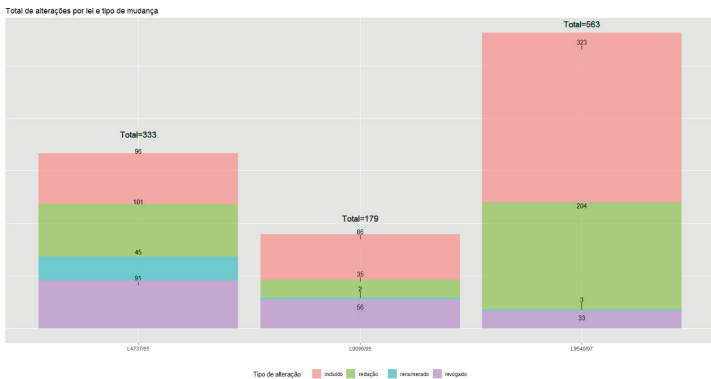


Fonte: autor a partir de www.planalto.org.br

Se considerarmos o total de alterações promovidas nas três leis pelo tempo de existência delas até 2019, teremos uma média de 6,1 reformas por ano no Código Eleitoral, 7,4 mudanças por ano na Lei dos Partidos e incríveis 25,6 emendas na Lei das Eleições. A instabilidade no sistema legal fica ainda mais evidente quando percebemos que mais da metade das mais das 1.075 mudanças registradas aqui ocorreram nos últimos cinco anos, entre 2015 e 2019.

Além do número de alterações e da distribuição delas ao longo do tempo, é importante entender, ainda do ponto de vista geral, quais foram os tipos de mudanças mais comuns na legislação partidária e eleitoral do Brasil nas últimas décadas. O gráfico 3 abaixo mostra como foram as inclusões, mudanças de redação, de numeração e revogação de partes dos textos das três leis analisadas aqui. Percebe-se que para todos os casos as inclusões representam cerca de 1/3 do total de mudanças realizadas pelos parlamentares. No caso do Código Eleitoral as inclusões são a segunda categoria em maior número de ocorrências, ficando atrás de mudança de redação, que representa exatamente 1/3 do total. Na lei de partidos o segundo tipo em número de ocorrências é a revogação de artigos ou partes do texto. Na lei de eleições, o segundo tipo mais importante é a alteração de redação do texto que já existia.

Gráfico 3



Fonte: autor a partir de www.planalto.org.br

Não se espera que a organização legal dos partidos e das eleições de um país seja imutável ao longo das décadas. Por exemplo, entre as alterações registradas aqui no Código Eleitoral estão as promovidas pela lei 7.191/1984 que alterou o Código para dispor sobre a composição do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais eleitorais. Se pensarmos que nesse período tivemos a inclusão da possibilidade de uma reeleição para presidente, governador e prefeito, que foi adotado o sistema de segundo turno para eleições majoritárias em que um candidato não alcance 50% de votos e se considerarmos as mudanças nas campanhas promovidas pela entrada dos meios digitais de circulação de conteúdos, fica evidente a necessidade de adequações das leis de eleições e de partidos aos novos tempos.

A questão aqui é que as grandes mudanças na estrutura do sistema não somariam poucas dezenas nas últimas décadas. Então, o que explica a diferença para essas mais de mil alterações? No próximo tópico são discutidas forma e os principais pontos das reformas aprovadas, em especial em 2015, 2017 e 2019, que levam ao mesmo tempo a uma redução da transparência de *accountability* por parte dos partidos políticos e maior controle dos líderes em relação às estruturas partidárias. Ou seja, a forma como as reformas têm tornado os partidos menos transparentes e suas estruturas menos democráticas ao mesmo tempo em que a justificativa pública para as reformas segue na direção contrária. É como se dá, na prática, a lei de bronze da oligarquização partidária no Brasil pós-redemocratização.

3 QUANDO AS MUDANÇAS SIGNIFICAM MAIS QUE NÃO MUDAR

Um equívoco é considerar que as reformas eleitorais no Brasil existem para manter as coisas como estão. A cultura de reformas permanentes da legislação eleitoral brasileira apresenta algumas características fundamentais para o seu funcionamento³. A principal delas é a forma como o tema é tratado no debate público. Em geral a reforma política aparece como solução para algum déficit democrático, seja

³ Sobre as consequências negativas à legitimidade das instituições democráticas no Brasil ver MOISÉS (2005).

de representação, seja de prestação de contas, seja de funcionamento propriamente dito das instituições. Então, ressurgem alguns pontos que alteram profundamente sistema representativo brasileiro, tais como a adoção do voto majoritário para todos os cargos, com distritalização das disputas, ou o financiamento público exclusivo (coisa da qual estamos nos aproximando rapidamente ainda que sem previsão legal para tanto), assim como também surgem propostas populistas como o fim do voto obrigatório ou a redução no número de cadeiras nas casas legislativas. No geral, as grandes mudanças não conseguem avançar e a opinião pública fica com a impressão que nada mudou. Os números apresentados no tópico anterior mostram que essa é uma conclusão equivocada. O sistema representativo está sempre em mutação, embora não nos pontos sobre os quais a opinião pública foca sua atenção. Então, a primeira característica das reformas permanentes no sistema eleitoral é que se discutem poucos pontos centrais que não são aprovados, dando a impressão que tudo fica como estava, enquanto muitos pontos não discutidos sofrem alterações e elas são relevantes.

A segunda característica das reformas permanentes é que assim como qualquer outro processo reformista, ela é autointeressada⁴. Quem executa as reformas será diretamente atingido pelos resultados dela. Aqui, novamente, Michels (1982) nos ajuda a entender a impossibilidade de pensar um sistema político sem uma elite dirigente e, ao mesmo tempo, considerar que os dirigentes partidários têm interesses legítimos para garantir melhores condições de permanência no poder. A consequência negativa é o afastamento entre líderes e lideres como resultado desse processo. Ou seja, ao mesmo tempo em que reformas eleitorais garantem condições técnicas mais confortáveis para a elite, também gera maior desconfiança dos liderados em relação à competência dos dirigentes.

As reformas de 2015 (lei 13.165), de 2017 (lei 13.488) e de 2019 (leis 13.831 e 13.834) são as mais representativas de como a partir de uma demanda por um sistema mais representativo e responsável tem-se como resultado instituições mais opacas, partidos

⁴ Para maiores explicações sobre os processos racionais de escolhas políticas ver SIMONS (1985).

mais fracos e líderes mais fortes. A ideia de que fortalecer lideranças políticas não equivale a fortalecer os partidos já está presente nas teses de Michels (1982) e é o que explica a lei de bronze das oligarquias. Vejamos alguns exemplos de alterações que não foram discutidas na opinião pública e que tiveram como resultado menor transparência no controle do uso de recursos públicos ou enfraquecimento dos partidos em favor do fortalecimento das lideranças políticas.

3.1 MUDANÇAS RECENTES NO CÓDIGO ELEITORAL (4.737, DE 1965)

Entre as alterações realizadas recentemente no Código Eleitoral, está a inclusão do quociente eleitoral individual, equivalente a 10% do cociente partidário, em 2015. Até então, em eleições proporcionais as vagas eram distribuídas entre os partidos pelo quociente eleitoral, em ordem decrescente de votos individuais, independente do número de votos. Isso fazia com que um partido ou coligação com um grande “puxador de votos” pudesse eleger candidatos com votações muito baixas. São os conhecidos efeitos Enéas e Tiririca. Curioso é que mais de duas décadas separam estes dois parlamentares e temos dificuldades em encontrar outros exemplos de “puxadores de votos” que distorcem o resultado. Para evitar o efeito dos puxadores, a reforma determinou que para ser eleito, um candidato precisa ter pelo menos 10% do quociente eleitoral em votos pessoais. Caso o partido tenha direito a duas cadeiras e só um candidato passe dos 10%, a segunda vaga irá para outro partido que tenha concorrente com votação individual acima do limite mínimo. Tal medida gera dois efeitos negativos. O primeiro é o potencial descumprimento da vontade do eleitor, que destinou votos a um partido, mas a vaga foi transferida a concorrente de outra sigla. O segundo efeito e mais danoso para os partidos é que a medida praticamente extingue a função do voto de legenda nas eleições proporcionais. Justamente agora, com o fim das coligações nas disputas proporcionais, quando o voto de legenda faria mais sentido, candidatos e partidos passam a fazer campanha pelo voto pessoal, dado que sem 10% do quociente eleitoral o candidato não conseguirá se eleger – mesmo que o partido tenha conseguido votos de legenda suficientes para a vaga no parlamento. Com o objetivo de evitar

o efeito dos “puxadores de votos” a reforma enfraqueceu a relação entre eleitores e partidos no momento da decisão de voto despersonalizado, o voto partidário.

Outra mudança recente que tornou as campanhas eleitorais menos aparentes ao eleitor comum aconteceu com a reforma de 2015. Até então era permitido o início da propaganda dos candidatos após a realização das convenções partidárias, que acontecem no mês de julho. A partir da reforma de 2015 a propaganda só pode começar depois do dia 15 de agosto. Com isso, as campanhas ficam mais curtas, as alternativas menos aparentes aos eleitores e os candidatos já conhecidos, normalmente ocupantes de cargos em disputa, têm vantagem em relação às renovações.

Até 2015 a justiça eleitoral podia aceitar apenas prova testemunhal em denúncia por qualquer crime que pudesse levar à perda do mandato. A partir de então a prova testemunhal exclusiva não é mais aceita nos processos. Denúncias de abuso de poder econômico em campanhas eleitorais, por exemplo, deverão ser acompanhadas de provas materiais ou não poderão mais serem aceitas pela justiça eleitoral, segundo o que aprovou o Congresso Nacional na legislatura passada. Aqui fica evidente quem será beneficiado.

A mais recente alteração no Código Eleitoral é de junho de 2019. De acordo com a mudança ficam mais rígidas as punições para crimes de calúnia em meios digitais durante períodos eleitorais. A pena prevista em lei é de dois a oito anos de prisão, além de multa. E se o crime for praticado por meio de anonimato, ela é aumentada em um sexto. Essa punição, acima da média do que é previsto para crimes mais graves em outras esferas, tem o objetivo de preservar a imagem de políticos e candidatos durante suas campanhas eleitorais – em especial nos ambientes digitais de circulação de conteúdos.

3.2 SOBRE MUDANÇAS RECENTES NA LEI DOS PARTIDOS (9.096, DE 1995)

A primeira mudança já citada aqui na lei dos partidos político foi o exemplo da duração dos órgãos provisórios municipais, que passou a ser de até oito anos, a partir da reforma eleitoral de 2019.

Desde 2015 as reformas na legislação sobre partidos no Brasil têm se concentrado na área das finanças e no geral elas dificultaram a responsabilização por uso inadequado de fundos públicos, além de torna-los mais opacos e menos passíveis de fiscalização externa. Isso ocorreu ao mesmo tempo em que os partidos passaram a receber volumes maiores do Fundo Partidário. Em 2014 o valor previsto no orçamento da União para ser dividido entre os partidos políticos foi de R\$ 313 milhões, em 2015 ele subiu para R\$ 811 milhões e para 2020 chega a R\$ 959 milhões. Além disso, em 2017 foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que em 2018 destinou R\$ 1,7 bi aos partidos e em 2020 destinará R\$ 2,03 bi.

Até 2015 os órgãos partidários eram obrigados a enviar à justiça eleitoral balancetes contábeis mensais nos quatro meses anteriores e nos dois posteriores à eleição. Com a reforma daquele ano essa exigência foi revogada. A partir de então, passa a ser obrigatório o envio de balancete anual, em janeiro do ano seguinte, independente de ser ano com eleição ou não. Ainda em 2015 foi incluído na lei dos partidos um dispositivo que prevê que a desaprovação da prestação de contas de algum órgão do partido não poderá impedir o partido de disputar eleições. Até então, contas irregulares no município, por exemplo, impedia o partido de disputar eleições naquela localidade. Em 2019 a reforma estabeleceu que os órgãos municipais que não tiverem arrecadado recursos não precisariam mais prestar contas à justiça eleitoral com envio de declarações de isento, débitos e créditos. Ainda na reforma de 2019 os parlamentares definiram que mesmo com contas desaprovadas, a justiça eleitoral não poderá inscrever os dirigentes partidários no cadastro de créditos não quitados do setor público federal, o Cadin. Este conjunto de mudanças entre 2015 e 2019 aumenta a dificuldade de responsabilizar dirigentes partidários formal e materialmente por uso inadequado de recursos públicos.

Mas as mudanças não favoreceram apenas os dirigentes. Também tornaram as contas dos partidos menos transparentes. Até a reforma de 2015 os partidos com contas rejeitadas tinham suspensas as novas transferências do Fundo Partidário até a regularização contábil. A partir de então, a desaprovação das contas implica

exclusivamente na devolução dos valores considerados irregulares, acrescido de 20% de multa. Não há mais suspensão do Fundo Partidário. Além disso, quando houver sanção por uso irregular de recursos, ela só se aplicará à esfera partidária responsável pelas irregulares, não mais havendo suspensão do registro do partido. Como se essas mudanças de 2015 não fossem suficientes para inviabilizar o acompanhamento das contas dos partidos, a reforma de 2019 definiu que uma vez consideradas contas irregulares e definidos os valores a serem devolvidos, o TSE deverá fazer descontos mensais de valores futuros do Fundo Partidário, podendo chegar ao máximo de 50% do valor da cota do partido no mês. Ou seja, além de reduzir a punição dos responsáveis por desvios de recursos públicos, os partidos que tiverem contas rejeitadas continuam funcionando normalmente, mantém suas cotas do Fundo Partidário e se tiverem que devolver recursos, o farão com descontos de cotas futuras do fundo, desde que essa devolução não ultrapasse 50% do que o partido tem direito.

Outra alteração promovida pela reforma de 2015 na Lei dos Partidos foi a criação da chamada “janela partidária”. Até então, parlamentares não tinham o direito de trocar de partido no exercício do mandato sem perder a vaga, a não ser por mudança substancial, desvio reiterado do programa do partido ou grave discriminação pessoal. Ou seja, para não perder o mandato, o parlamentar desfilado tinha que provar que o partido mudou ou o discriminou. O automático era ele perder a vaga no parlamento. A partir da reforma de 2015, o congresso incluiu uma terceira possibilidade de mudança de partido sem o risco de perda de mandato por parte de deputados ou vereadores: é a mudança efetuada no período de 30 dias anteriores ao prazo de filiação exigido pela lei ao término do mandato vigente. Na prática, no último ano do mandato o deputado ou vereador terá 30 dias para trocar de partido no mês de março, sem o risco de perder a vaga no parlamento. A reforma equiparou a desvio no programa partidário e à discriminação pessoal o interesse eleitoral do parlamentar para justificar a troca de partido. Tal mudança, evidentemente, enfraquece os partidos para fortalecer os interesses conjunturais de líderes políticos que já detêm mandato e são candidatos à reeleição.

Se não fosse suficiente, a reforma de 2019 também inseriu um parágrafo na lei dos partidos no qual a justiça eleitoral só poderá aplicar penalidades previstas pelo uso inadequado de recursos público no prazo de até cinco anos da prestação de contas. Se considerarmos o volume de recurso no sistema judicial brasileiro, será quase impossível responsabilizar efetivamente a partir de agora dirigentes e partidos com contas rejeitadas a partir de agora. Isso ao mesmo tempo em que o volume de recursos públicos destinados diretamente aos cofres dos partidos é triplicado.

3.3 SOBRE MUDANÇAS RECENTES NA LEI DAS ELEIÇÕES (9.540, DE 1997)

Até 2015 as convenções partidárias tinham a obrigatoriedade de preencher todas as vagas da lista do partido (ou até 2018 da coligação) em eleições pelo sistema proporcional. Cabia à dimensão mais democrática do partido, que é a convenção, escolher todos os candidatos que o partido apresentaria. A partir da reforma daquele ano, as convenções não são mais obrigadas a preencher todas as vagas e, em caso de não haver indicação do número máximo de candidatos, o diretório do partido poderá incluir nomes de candidatos depois da convenção. Se até então as convenções tinham o poder de definir as listas de candidatos, agora, pelo menos parte dessa definição está sob a responsabilidade discricionária dos dirigentes dos diretórios.

Também até 2015 havia um limite individual para uso de recursos próprios no financiamento de campanhas políticas. Cada candidato poderia usar o valor equivalente a até metade do patrimônio declarado no ano anterior à campanha. A partir daquele ano a lei determinou que os candidatos poderão usar recursos próprios em suas campanhas até o limite estabelecido pelo TSE. Essa mudança foi revogada na reforma de 2017. A justificativa para revogação foi simples: os limites para os cargos estabelecidos pelo TSE normalmente são muito altos para a maioria dos candidatos e como, também em geral, o patrimônio declarado tem valores defasados, candidatos mais ricos começaram a usar volume maior de recursos em suas campanhas - em alguns casos os valores declarados ultrapassavam seus

próprios patrimônios declarados. A reforma de 2019 promoveu a terceira alteração nesse ponto em quatro anos. A partir de então os candidatos poderão usar recursos próprios para financiar suas campanhas no valor equivalente a até 10% do limite estabelecido pelo TSE para gastos ao cargo em disputa. A regra reduziu o valor máximo de autofinanciamento das campanhas, porém, manteve desvinculado do patrimônio próprio. Assim, independente de quanto o candidato diz possuir, ele poderá gastar até 10% do valor máximo definido pelo TSE para o cargo em disputa. Como os valores são altos para a maioria dos candidatos, favorece os concorrentes mais ricos e que não têm todo o patrimônio declarado ou os declara com valores defasados.

Até 2017 todo candidato deveria estar filiado ao partido há pelo menos um ano para disputar as eleições. O objetivo era garantir que houvesse alguma relação entre candidato e partido que fosse além de uma “barriga de aluguel” para campanha. A partir desse ano, o prazo mínimo de filiação passou a ser de seis meses. Isso enfraquece os partidos e fortalece lideranças que podem “negociar” trocas de legendas com mais segurança dos resultados eleitorais.

Como se percebe, a estratégia de apresentar ao debate público alguns pontos centrais para reformas permanentes a partir de propostas isoladas não é suficiente para alterar os fundamentos do sistema representativo. No entanto, é capaz de concentrar poder decisório nas mãos de líderes, reduzir as formas de controle e a capacidade de fiscalização dos órgãos de controle do uso de recursos públicos, além de enfraquecer a relação entre líderes e liderados. O que se quer com as reformas permanentes e o que se consegue após cada novo ciclo não são apenas diferentes – são opostas em seus princípios.

Um sistema partidário e eleitoral precisa estar apto para representar o mais fielmente possível a vontade do eleitor. Nesse caso, o sistema proporcional de ocupação de cadeiras no parlamento é o que melhor representa a vontade do eleitor. Se considerarmos que o Brasil é um país continental, com grande heterogeneidade regional e social, um sistema representativo precisa ser capaz de incorporar tais diferenças e as forças minoritárias da sociedade.

Nas democracias contemporâneas os partidos políticos ainda

são as instituições mais especializadas na representação de demandas de diferentes segmentos sociais. São eles que filtram, organizam e incorporam tais demandas, de maneira equilibrada, no sistema político. Garantir a existência de partidos fortes (o que é diferente de lideranças poderosas) é prover condições para o funcionamento das demais instituições democráticas. Partidos políticos fracos abrem a possibilidade de que outras instituições se apresentem como portadoras de funções de representação política, mesmo que não as tenham – por exemplo, a judicialização da política e da interferência do Ministério Público no sistema de intermediação de demandas sociais à esfera política.

Uma forma de reduzir o poder discricionário dos líderes partidários é fazer com que se criem pelo menos duas “especializações” entre as lideranças: a eleitoral e a técnica. Da forma como o sistema se encontra hoje, um político eleito para o congresso nacional consegue controlar seu partido e, com isso, se cacifar para ocupar um posto no poder Executivo – como ministro, por exemplo. Assim, ele garante a manutenção de seus redutos eleitorais e sua influência sobre o poder Executivo. E, se algo der errado, ele volta à sua vaga no parlamento. Trata-se de uma concentração de poder injustificável em uma democracia moderna. Bastaria uma mudança simples na lei, exigindo que o parlamentar tivesse que abrir mão de seu mandato, caso quisesse ocupar um cargo no poder Executivo. A consequência imediata de tal limitação seria o surgimento de uma segunda elite partidária, a dos que não têm votos, mas têm expertise e competência para ocupar cargos políticos no Executivo. Assim, as duas “linhagens” de dirigentes partidários dividiriam poder e se apoiariam em função de interesses mútuos de permanência no poder. Porém, de maneira menos concentrada. Mesmo com um processo de mudanças permanentes com décadas de duração, proposta tão simples como essa não apresenta a menor chance de entrar nas discussões de reformas.

Por fim, um sistema político moderno preserva os princípios da moralidade e da transparência no tratamento de recursos públicos. Infelizmente as mais recentes reformas na legislação sobre partidos políticos no Brasil foram em direção contrária a isso. Enquanto a justificativa para novas reformas tem sido fiscalização mais eficaz da

elite partidária, o que ocorre na prática é o encapsulamento, maior pressão de grupos de interesse e manutenção de clãs familiares nas direções dos partidos, que recebem cada vez mais recursos públicos para financiar de suas atividades.

4 NOTAS CONCLUSIVAS

O Brasil tem reformado muito e de forma constante seu sistema representativo, por mais que sejam dados sinais de que a opinião pública gostaria que as reformas continuassem. Não necessariamente o que é visível no nosso sistema eleitoral e partidário é o que estamos reformando. Podemos dividir as mudanças nesse processo de reformas permanentes em dois momentos distintos. Até os anos 2000 as reformas tinham o objetivo principal de atualizar o sistema representativo, dotá-lo de condições institucionais e de estrutura para funcionamento. A partir de então, já consolidada a infraestrutura do sistema, as reformas passaram a funcionar como mecanismo de controle e concentração de poder da elite política. Elas deixaram de ser aparentes e passaram a influenciar pelos detalhes.

O resultado é que nos últimos 20 anos o nosso sistema político tornou-se mais opaco e com maior concentração de poder nas mãos dos dirigentes partidários. A forma de financiamento de campanhas, resultante das sucessivas reformas, tem contribuído para a institucionalização de uma plutocracia eleitoral e fomentado relações pouco republicanas entre elite financeira, elite política e fundos públicos para o financiamento da política.

Na prática fizemos o contrário do que se anunciou. Enfraquecemos os partidos, retiramos instrumentos de controle social das atividades deles, permitimos a concentração de recursos financeiros nas campanhas eleitorais – em especial com as mudanças no auto-financiamento dos candidatos – e demos mais poder para menos dirigentes políticos controlarem os recursos disponíveis no sistema representativo.

Apesar do diagnóstico negativo do processo permanente de reformas, não se deve cometer o erro de considerar que em um país como o Brasil é possível fazer representação política sem a previsão de

infraestrutura material e financeira adequadas. Considerar que líderes “brotam” da terra e que não precisamos de estruturas partidárias é abrir a porta para o surgimento de movimentos extremistas, sem responsabilidade e vínculos sociais que são o motor de líderes personalistas e igualmente irresponsáveis. Voltando a Michels (1982), não se pode abrir mão da elite que governa a política, pois “*Não é exagero afirmar que entre os cidadãos que gozam de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante (...) Na vida dos partidos democráticos podemos observar sinais de uma indiferença política análoga*” (p.33). Um sistema representativo mais democrático não é o que abre mão da elite dirigente, mas o que a mantém sob controle e evita o distanciamento entre representantes e representados.

REFERÊNCIAS

CERVI, Emerson U. & BORBA, Felipe. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico de seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Nº 28, abril de 2019 (p. 65 a 92).

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: EdUnB, 1982.

MOISÉS, José Alvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Revista Opinião Pública**. V.11. n. 1, 2005 p33-63.

SANTOS, Wanderley G. **A democracia impedida. O Brasil no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

SIMONS, Herbert A. Human Nature in Politics: the dialogue of psychology with political science. **The American Political Science Review**: vol. 79, n. 2, jun. 1985, p. 293 a 304.

SOO-PANG, Eul. **Coronelismo e Oligarquias (1889-1943)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

ANEXO

Alterações por tipo e número das leis que modificaram os textos originais do Código Eleitoral, Lei das Eleições e Lei dos Partidos.

CÓDIGO ELEITORAL (4.737 de 1965)

Leis	Incluído	Renumera- rado	Redação	Revo- gado	Total
4.961/66	46	38	39	18	141
6.018/74	1	3	1		5
6.336/76	1				1
6.534/78			1		1
6.989/82	1	4	1	2	8
6.990/82	3		1		4
7.179/83	1				1
7.191/84	1		12		13
7.454/85	2		12		14
7.476/86			1		1
7.663/88	1		1		2
7.914/89				10	10
7.977/89	1				1
8.037/90	1		10		11
8.868/94				33	33
9.041/95	1				1
9.504/97	1			28	29
9.840/99			1		1
10.226/01	2				2
10.732/03	1		1		2
12.034/09	1		1		2
12.891/13	2		4		6
13.165/15	19		14		33
13.488/17	2		1		3
13.834/19	5				5
13.877/19	3				3
TOTAL	96	45	101	91	333

LEI DOS PARTIDOS (9.096 de 1995)

Leis	Incluído	Renu-merado	Redação	Revo-gado	Total
9.259/96	3				3
9.504/97	1		1	3	5
9.693/98	2	1	1		4
11.459/07	1			2	3
11.694/08	1				1
12.034/09	18		4		22
12.891/13	9		3		12
13.107/15	2		4		6
13.165/15	30		21	14	65
13.487/17	6			37	43
13.831/19	13	1	1		15
TOTAL	86	2	35	56	179

LEI DAS ELEIÇÕES (9.540, de 1997)

LEI 9540/97	Incluído	Renu-merado	Redação	Revo-gado	Total
9.709/98			1		2
9.840/99			2	1	3
10.408/02	12		3		15
10.740/03			8	1	9
11.300/06	27		17	16	60
12.034/09	136	3	32	1	172
12.350/10	4		2		6
12.891/13	54		24		78
12.976/14	2		1		3
13.165/15	52		81	13	146
13.488/17	36		33	1	70
TOTAL	323	3	204	33	563

ENCERRAMENTO

ENEIDA DESIREE SALGADO

Pós-Doutorado em Direito, *Universidad Nacional Autónoma de México*. Pós-Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná. Doutora, Mestra e Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná. Professora Associada em Regime de Dedicção Exclusiva, Departamento de Direito Público e Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora e Líder do Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná. *desiree@ufpr.br*.

O DESASSOSSEGO DO SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO OU O DESCONTENTAMENTO SELETIVO: BREVES MEMÓRIAS DE MÚLTIPLAS REFORMAS POLÍTICAS E PROPOSTAS PARA AS QUE CERTAMENTE VIRÃO

Eneida Desiree Salgado

“S. A. R. o Príncipe Regente do Brazil estava tão penetrado d’esta verdade, e da necessidade, em que se achava a Nação de huma reforma Política, que, desde que fora informado do que se passara em Portugal nos dias 24 de Agosto, e 15 de Setembro, não hesitou hum momento em declarar-se a favor d’esta reforma...” (Gazeta do Rio de Janeiro, edição 78, 30 de agosto de 1821).

“Estamos em vespera de uma crise politica e social. Dois acontecimentos importantes, inevitaveis pairão sobre a patria e teremos de brevemente presenciar uma transformação profunda que abalará até os fundamentos o carcomido e fragil edificio das nossas velhas instituições (A Reforma – Theresina, edição 2, 31 de março de 1887).

“Estaremos com os dirigentes do paiz, como estamos, mas exigimos delles a reforma politica, pugnando pela emancipação dos cidadãos e das classes, num regimen de social-democracia” (Diario da Tarde – Curytiba, edição 11225, 26 de julho de 1932).

A nação brasileira, mesmo antes de sua independência, parecia já precisar de uma reforma política. A ânsia por mudanças e adaptações e alterações e experimentações não cessou. Durante toda sua história, frequentemente foram apresentadas demandas por uma reforma urgente, capaz de recuperar a autenticidade eleitoral e recuperar a combalida democracia nacional.

Fez-se uma revolução em nome da “verdade eleitoral”. Contra as fraudes da Primeira República – alegou-se – afastou-se o resultado das urnas e o derrotado tomou o poder para em seguida elaborar um Código Eleitoral em um governo provisório eleitoral e judicializar a disputa pela representação política.

As demandas por alterações no sistema não cessaram. Cessou a alternância de poder: em um autogolpe, o salvador da autenticidade

eleitoral rompeu com a Constituição construída em 1934, outorgou uma nova que determinou estado de sítio, suspendeu eleições e governou por decreto, tudo em nome do povo.

Uma nova legislação eleitoral surgiu na transição para uma nova constitucionalização. Os males da Primeira República ainda estavam na pauta e exigências mínimas de um Estado federal foram ignoradas: a competência para a legislação eleitoral ficou toda concentrada no parlamento nacional, sem espaço para a autodeterminação dos Estados-membros, e não havia mais a possibilidade de organização de partidos locais. Contra as oligarquias estaduais, símbolo do atraso e motivo alegado para a ruptura de 1930, a Lei Agamenon em 1945 decretou a centralização das disputas pela representação política.

A Constituição elaborada sob essa nova legislação não rompeu com suas premissas. Manteve a concentração no Congresso Nacional das decisões referentes às regras eleitorais, impedindo que mudanças no sistema fossem experimentadas nos Estados para então serem levadas ao âmbito nacional. A Justiça Eleitoral, autoridade única da governança das eleições, foi restaurada constitucionalmente, com competência inclusive para o registro e cassação de registro de Partidos Políticos. E cassou o registro do Partido Comunista do Brasil em 1947, que participou da elaboração da Constituição de 1946 com catorze deputados e um senador, em decisão majoritária, em que o voto do relator se baseou em resolução do próprio Tribunal Superior Eleitoral que impunha princípios de observância obrigatória pelos partidos.

A democracia recém instaurada não tardou em perecer. Depois de quatro eleições presidenciais sem muita estabilidade política, a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961 desencadeou uma série de acontecimentos impulsionados pelo desprezo aos dispositivos constitucionais. A suspensão da Constituição de 1946, oficializada em 1964, veio simbolizar a ruptura. Atos institucionais ocuparam o lugar do texto constitucional ou, por vezes, nem isso – a pura vontade dos comandantes da virada de mesa substituiu a autoridade do Direito.

Apesar disso, as eleições transcorreram quase sem sobressaltos. A autoridade eleitoral, mesmo diante das cassações, das prisões, das

restrições à liberdade de expressão e de imprensa, da violência institucional, organizou a votação, apurou votos, proclamou resultados. A técnica adotada não foi a mesma daquela de 1937: nas décadas de 1960 e 1970, o controle da oposição se dava principalmente pelas sucessivas reformas políticas e eleitorais. A mudança das regras da disputa eleitoral serviu para reduzir a comunicação eleitoral, restringir a vontade do eleitorado (quando da adoção do voto vinculado ou da eleição indireta para o Senado, para os governos estaduais e para algumas prefeituras, por exemplo) e, obviamente, para reduzir a chance de alternância no poder. O Código Eleitoral – Lei nº 4.737/65 – foi alterado por outras leis, mas também por Ato Complementar e por Decretos-Lei, em franca evidência das finalidades das mudanças.

As alterações na Constituição e na legislação eleitoral durante esse hiato não foram afastadas pelo Poder Judiciário. Algumas delas foram varridas como “entulho autoritário” pelo Poder Legislativo na abertura controlada ao final do regime militar, outras permanecem em vigor no Código Eleitoral mesmo sob a Constituição de 1988 e em evidente contradição com seus valores. As regras da disputa pela vontade do eleitoral são espalhadas no texto constitucional e em distintas leis que se sobrepõem sem lógica aparente.

Em 1997 foi elaborada a Lei das Eleições, para substituir as leis editadas para cada eleição. Em seus primeiros vinte e quatro anos de vigência – e doze pleitos eleitorais –, quinze leis a alteraram. Ou seja, mais mudanças do que na era das chamadas “leis do ano”. Em alguns casos, as mudanças foram enfáticas, seja pela alteração de um dispositivo específico (como a inserção do artigo 41A pela Lei nº 9.840/99 que acabou por desencadear a invalidação judicial de resultados eleitorais com pouca exigência probatória), seja pela transformação paulatina do modelo de comunicação eleitoral ou pela modificação dramática do financiamento de campanhas, em face da reforma política feita pelo Supremo Tribunal Federal. Vinte e uma leis (e uma medida provisória!) alteraram o Código Eleitoral desde a Constituição de 1988.

A própria Constituição foi alterada. Em 1993, a Emenda nº 4 deu nova redação ao princípio da anterioridade eleitoral, previsto no artigo 16. Durante a revisão em 1994, novos bens jurídicos

foram inseridos no parágrafo 9º do artigo 14, que trata da reserva de lei complementar para a criação de hipóteses de inelegibilidade. Dezesseis anos depois, o Cavalo de Troia da moralização política – a chamada Lei da Ficha Limpa – deformou a Lei das Inelegibilidades com dispositivos frontalmente contrários à Constituição e ao Pacto de São José da Costa Rica.

O artigo 17, que disciplina constitucionalmente os partidos políticos, sofreu duas reformas. A primeira, em 2006, foi uma resposta a uma invenção do Tribunal Superior Eleitoral que resolveu passar a ler a expressão “caráter nacional” prevista nesse artigo como demanda de coerência entre coligações nacionais e estaduais. Em 2017, a Emenda nº 97 afastou a tentativa de interferência da autoridade eleitoral na duração dos órgãos provisórios, para incluir a vedação de coligações nas eleições proporcionais e a cláusula de barreira.

Além das alterações formais na Constituição e na legislação, a mutação encabeçada pelo Poder Judiciário também foi enfática nesses anos de regime democrático. Assim descobriu-se em 2015 a suposta incompatibilidade do modelo de financiamento da política em vigor desde 1993 com o texto constitucional, alegadamente com o princípio da igualdade. Em 2006, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho estabelecida pela Lei dos Partidos Políticos em 1995 e suas regras de transição. No mesmo ano o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a proibição de divulgação de resultado de pesquisas eleitorais nos quinze dias anteriores ao dia da eleição, mas manteve as alterações que restringiam a propaganda eleitoral.

E, de maneira bastante curiosa, há uma possibilidade de que o Poder Judiciário quebre o monopólio dos partidos políticos para a apresentação de candidaturas, assegurada pela Constituição. O peculiar da situação não é a promoção de uma alteração nas regras eleitorais por atuação do Poder Judiciário, algo relativamente comum (ainda que francamente inconstitucional) tanto para o Supremo Tribunal Federal como para o Tribunal Superior Eleitoral com suas resoluções com força constituinte, mas a forma como a questão chegou aos magistrados: um cidadão sem filiação partidária teve sua candidatura indeferida e, indignado, chegou ao Supremo Tribunal

Federal com um recurso extraordinário. Quando seu recurso foi ser apreciado pelo STF a eleição já tinha se encerrado e, portanto, não havia mais como gerar o efeito desejado pelo cidadão – a participação na disputa. Com um elevado número de feitos para julgar, isso levaria o relator a extinguir o pedido. Surpreendentemente, no entanto, o relator reconheceu repercussão geral e resolveu convocar audiência pública sobre o tema. Apesar do que diz a Constituição.

Do mesmo magistrado vem uma proposta de alteração no sistema eleitoral, de desenho similar ao pensado pelo regime militar para manter o controle sobre o Poder Legislativo. Do Poder Legislativo, as propostas são múltiplas e algumas têm mais coerência com um regime autoritário do que com uma competição democrática. Um museu de velhas novidades toma conta das casas legislativas; parlamentares parecem deliberadamente ignorar as experiências passadas ou as diferenças sociais, culturais e jurídicas quando sugerem a adoção de um modelo adotado em outro país. O que importa – parece – é mudar.

PORQUE NÃO MUDAR: EM DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL ATUAL

Os sistemas eleitorais são (ou deveriam ser) desenhados segundo premissas e valores coerentes com a ideia de Direito compartilhada pela sociedade, expressa, ao menos teoricamente, no texto constitucional. Assim, o sistema eleitoral brasileiro – a fórmula que transforma a manifestação da preferência eleitoral em representação política – atende (ou deveria atender) aos princípios estabelecidos no preâmbulo, no artigo 1º, no artigo 3º e no artigo 17 da Constituição.

Para a integração dos mandatos eletivos é preciso observar a exigência de liberdade, igualdade, justiça, cidadania, pluralismo político, soberania popular, redução das desigualdades regionais, promoção do bem de todos, soberania nacional, proteção do regime democrático, pluripartidarismo e promoção dos direitos fundamentais. Em nenhum lugar da Constituição está consagrado o princípio da governabilidade, com qualquer conteúdo que se lhe queira dar.

O sistema eleitoral brasileiro, desta maneira, não pode prestigiar a governabilidade às custas dos princípios constitucionais expressos.

Quando a eleição se destina ao preenchimento de um cargo unipessoal – como é o caso do Poder Executivo ou na renovação por um terço do Senado – a escolha se coloca apenas em relação à necessidade ou não de maioria absoluta de votos. Por decisão constituinte, os cargos do Poder Executivo são preenchidos com a exigência de maioria absoluta (com exceção dos municípios com menos de duzentos mil eleitores) e no Senado Federal por maioria simples, mesmo quando da renovação por dois terços.

O segundo turno de votação quando necessário para formar maioria dos votos válidos (excluindo, portanto, os votos em branco e os votos nulos), traz como vantagem a promoção de um debate público entre duas alternativas, entre duas propostas de governo – ao menos teoricamente – o que permitiria uma escolha mais informada do eleitorado. Como desvantagem, a maioria obtida no segundo turno pode ser reflexo de um falso apoio, emprestando uma pretensa legitimidade a quem alcança o primeiro lugar em face da rejeição da segunda alternativa. Não há, portanto, uma resposta universalmente válida para a adoção ou não da necessidade de maioria absoluta: depende de uma decisão política, como a tomada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e 1988.

Para a constituição de parlamentos, há numerosos desenhos e fórmulas eleitorais, a depender das premissas e dos valores prestigiados. O Brasil já adotou distintos sistemas, com resultados notáveis, inclusive parlamentos unânimes (formados por apenas um partido). Para evitar isso, desde o Império as reformas no sistema eleitoral são impulsionadas pela defesa da representação das minorias, por um desenho capaz de garantir o pluralismo na representação política.

O sistema eleitoral proporcional para a formação dos parlamentos é o que promove de maneira mais enfática a representação das minorias. Na resposta à “mentira eleitoral” da Primeira República, o Código Eleitoral de 1932 estabeleceu esse sistema para o Brasil. Com alguns elementos majoritários, como a distribuição das sobras para o partido mais votado, o sistema se aplicou para a Constituinte de 1934 e depois de 1945 até o Código Eleitoral de 1950, onde o

princípio proporcional foi aplicado de maneira plena, porém com a exclusão do partido que não alcançasse o quociente eleitoral da distribuição das sobras. Esse traço de desproporcionalidade foi mantido até 2017, quando foi afastado pela Lei nº 13.488. Não obstante, um elemento de redução da proporcionalidade foi instituído pela Lei nº 13.165/2015, que incluiu a exigência de um desempenho pessoal de dez por cento do quociente eleitoral para que uma candidata ou candidato ocupe a cadeira conquistada pelo partido.

No regime militar, a imposição de um bipartidarismo controlado implicou no falseamento do sistema proporcional. Com a premissa do pluralismo político e da representação das minorias, um dos efeitos da adoção deste sistema é o pluripartidarismo, com múltiplos partidos formando o parlamento. Com o Ato Institucional nº 2 proibiu-se (na prática) a existência de mais de dois partidos, o que, ao lado de outras reformas mais pontuais, desvirtuou o funcionamento da representação proporcional. A intenção de reduzir a participação política das oposições é evidente em todo o período, como se revela pela proposta de adoção do voto distrital misto em 1965 (substituída pela extinção dos partidos políticos existentes) e pela Emenda nº 22/1982 que previu a adoção do sistema distrital misto para a composição da Câmara Federal e das Assembleias Legislativas (mas foi afastada como entulho autoritário antes de sua aplicação).

Com a Constituição de 1988, em atendimento a princípios, premissas e valores consagrados, foi estabelecido o sistema proporcional. Como decisão política relevante, que forma o núcleo fundamental do princípio democrático, o sistema eleitoral, por se relacionar com os princípios constitucionais estruturantes, nem por emenda à Constituição pode ser alterado.

As propostas para a modificação, neste incessante impulso por reformas, se reproduzem nas casas legislativas, no debate político e – ! – no Poder Judiciário. Um multipartidarismo que leva à ingovernabilidade é o principal mote das mudanças, seguido pela dificuldade de compreensão do sistema atual pelo eleitorado. A resposta mais frequente para o problema é a combinação do princípio proporcional com o princípio majoritário ou a substituição daquele por esse. Cinquenta e oito proposições legislativas sobre “voto distrital” foram

apresentadas na Câmara desde 1988, sendo 26 projetos de lei e 32 propostas de emenda à Constituição. Dezesesseis projetos e nenhuma proposta de emenda estavam tramitando em fevereiro de 2020. No Senado, são trinta proposições: 12 propostas de emenda à Constituição (uma em tramitação) e 18 projetos de lei (três em tramitação).

Digno de nota é o estudo encaminhado à Câmara pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2019. Curiosamente o estudo repete a conclusão do estudo presidido por Cândido Mota Filho, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, encaminhado ao Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que ocupava o cargo de Presidente da República em 1964. Mais curiosamente ainda, há registros do grupo de estudos de 1964 e atas de suas reuniões, com a participação do Marechal na abertura dos trabalhos da comissão em 05 de agosto de 1964, a indicação da autoria das propostas e a opinião de cada integrante sobre o sistema eleitoral que deveria ser adotado; de 2019 apenas o documento “Contribuição do para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro” está acessível. Como omitido no título do documento, não se sabe de quem efetivamente é a contribuição.

Em 1964, pouco mais de quatro meses após a ruptura institucional e a pedido de quem ocupava o Poder Executivo ao arripio da Constituição, a autoridade eleitoral instalou a “Série de reuniões do T.S.E. e dos Presidentes de Tribunais Regionais”. Além do presidente do Tribunal Superior e de 17 presidentes de tribunais regionais, também estavam presentes na sessão de abertura o Ministro da Justiça, os representantes das pastas militares, um representante da Mesa da Câmara e um representante do Senado. Da fala do presidente do TSE, publicada no Boletim Eleitoral nº 157 de agosto de 1964, extrai-se: “Nenhum pronunciamento armado, nenhuma revolta popular, nenhuma revolução se fez no país, com diploma de vitória, se não baseasse, sua consolidação, na promessa de dar ao povo, pelo voto, os meios para punir os desmandos dos governos”. E segue: “Esta reunião tem, por isso, um sentido que a História guardará. Ainda não esfriou o braseiro revolucionário, já ela se realiza com um propósito que, no atual momento da vida brasileira, é dos mais ambiciosos, qual o de dar à Justiça Eleitoral, pelos seus componentes da vida

federativa, uma participação decisiva na solução do problema-chave do regime, que é o defender e garantir a existência incólume das prerrogativas populares”.

Sob o argumento de garantir a legitimidade das eleições, e por maioria de votos (16 a 9), os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, o Procurador-Geral Eleitoral e os representantes dos Tribunais Regionais Eleitorais decidiram sugerir a alteração do sistema eleitoral brasileiro então em vigor, em sessão na qual esteve presente o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco. Em novo debate, por 13 a 5, resolveu-se pela adoção do sistema misto e não do sistema distrital rígido. Assim, o argumento era aperfeiçoar o sistema representativo, “torná-lo mais real e autêntico”. Da fala do presidente do TSE retira-se o fundamento da proposta: “A boa lei eleitoral, não é só uma lei que apura a representação, mas a que impede a formação da parasitagem política, que se incrusta entre governantes e governados e de tal modo e de tal arte que, ambos, não conseguem mais reatar o diálogo democrático”. O ofício de encaminhamento das conclusões e do anteprojeto ao Poder Executivo tem carimbo do TSE com a data de 16 de dezembro de 1964.

Em abril de 1965, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 227 com o Projeto nº 2.745. Junto ao texto do Código Eleitoral, que previa a representação proporcional (sem coligações), exposição de motivos assinada pelo Ministro da Justiça fez referência às discussões que se seguiram à apresentação do projeto apresentado pelo Tribunal Superior Eleitoral e justificou o afastamento do sistema distrital misto, depois de afirmar que “Tem sido preocupação constante do govêrno de Vossa Excelência [o Presidente da República] o aprimoramento da nossa ordem democrática, a qual se funda no sistema representativo e exige, assim, o máximo de cuidado na escolha dos mandatários do povo, ao lado da boa ordenação da vida partidária, por meio da qual os mandatos se exercem”. Para Milton Campos, seria impossível alcançar maioria absoluta nos distritos com o sistema pluripartidário como proposto, além de que o sistema proporcional então vigente, “sem embargo dos defeitos que se lhe possam apontar, atende à proporcionalidade”. Referiu-se, ainda, à escolha eleitoral por uma candidatura (e não apenas por

uma legenda), afirmando que “O sentido direto da eleição fica mais assegurado, e o prestígio dos nomes, que é um dado da realidade brasileira, se resguarda para maior margem no campo da influência do eleitor”. Por fim, explicou a adoção da vinculação do voto para o parlamento nacional e o estadual (válido apenas se para candidaturas do mesmo partido) em face da necessidade de “fortalecer os partidos pela melhor arrematamento partidária”.

O Código Eleitoral foi publicado em 15 de julho de 1965. Menos de quatro meses depois, o ordenamento é destruído pelo Ato Institucional nº 2, que entre outras coisas, extinguiu os partidos existentes.

Cinquenta e cinco anos depois, já em uma era democrática ou, ao menos, sob uma Constituição democrática, e sem que ninguém tivesse pedido, o Tribunal Superior Eleitoral apresentou sua contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro. Sem amplas discussões, ao que parece, a solução apresentada não se afastou daquela trazida em 1964: “o sistema distrital misto como alternativa a ser testada”. Para os autores da proposta, “Uma reforma política destinada a superar problemas do modelo atual deve visar três objetivos principais: (i) aumentar a representatividade (a legitimidade democrática) do sistema político; (ii) baratear o custo das eleições; e (iii) facilitar a governabilidade”. O aumento da legitimidade democrática viria pelo reforço da relação entre representante e eleitorado proporcionado pela redução territorial da disputa pelo voto; além disso, segundo a proposta, “o sistema vigente não tem estimulado suficientemente novas vocações a servirem o país, ocupando cargos no Legislativo”. Os demais objetivos apontados na sugestão apresentam duas deficiências evidentes: não são valores consagrados na Constituição e não estão presentes em todos os países que adotam o voto distrital.

A proposta parece ignorar as opções constituintes pelo pluralismo e pelo pluralismo político, pois considera um defeito do sistema a existência de representação pluripartidária. A solução apresentada para resolver o problema não enfrenta a evidente perda de votos do eleitorado que não optou pelo mais votado, em ofensa clara ao princípio da igualdade do voto (considerada apenas na crítica da diferença no quociente eleitoral nos distintos estados brasileiros).

A melhoria na qualidade da representação política parece, na proposta, uma decorrência lógica da adoção no novo modelo, capaz, inclusive, de influenciar no recrutamento de candidaturas pelos partidos políticos. As diferenças sociais e de cultura política, de práticas partidárias, entre o Brasil e a Alemanha, inspiração e modelo do sistema distrital misto, são ignoradas. E, o que é ainda mais grave, o mecanismo de redução da desproporcionalidade existente no modelo alemão é descartado, pois a previsão de cadeiras suplementares “exigiria reforma constitucional e possivelmente enfrentaria resistências diversas”.

Um dos problemas centrais da adoção do sistema distrital – o desenho dos distritos – é resolvido facilmente na proposta: há uma crença na possibilidade de “definir parâmetros que diminuam os riscos de distritalização tendenciosa” e a competência para a definição é atribuída à autoridade eleitoral, com a previsão de audiências públicas e com observância do princípio da anterioridade eleitoral. A ideia ignora a complexidade deste desenho e as frequentes decisões das cortes constitucionais desconstituindo os limites; não se enfrenta a peculiaridade brasileira de compartilhamento de integrantes do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal e com a eventual blindagem das decisões da corte eleitoral. A autenticidade do sistema e da representação dependerá das qualidades pessoais de quem integrar a autoridade eleitoral.

Outra questão – também presente na “contribuição” do Tribunal Superior Eleitoral – é a proposta de acabar com o voto preferencial nas eleições proporcionais (ou na parcela que restará de proporcional), deslocando a decisão para os partidos políticos. Há, no entanto, evidente (e comprovado) déficit democrático das organizações partidárias, inclusive na formação das listas de candidaturas. Na visão do estudo da autoridade eleitoral, “os partidos, para tornarem suas listas mais competitivas e ostentarem a democracia interna como virtude eleitoral, certamente irão se adaptar”. Não é o que a história brasileira revela.

MAS SE É PARA MUDAR: EM DEFESA DE UMA GOVERNANÇA ELEITORAL COMPARTILHADA

As mudanças nas regras eleitorais não melhoraram a representação nem democratizaram a competição eleitoral. Sejam elas promovidas pelo Poder Legislativo – como as frequentes modificações no modelo de comunicação eleitoral –, sejam elas indevidamente capitaneadas pelo Poder Judiciário, como a invenção da fidelidade partidária ou a proibição de doações de pessoas jurídicas para campanhas e partidos, há cada vez menos igualdade na disputa eleitoral. Um retorno às opções constituintes de liberdade para o exercício do mandato e da liberdade de expressão política.

Há, no entanto, uma ânsia por modificações normativas, uma prática de responder a insatisfações com a qualidade da representação com mais leis. Tantas reformas depois, a cidadania está cada vez mais descrente das instituições e com decrescente apreço pela democracia. Os partidos políticos mantêm-se oligárquicos, os parlamentos estão cada vez mais plutocráticos e o populismo volta a ganhar espaço nos discursos eleitorais.

Inexplicavelmente, uma peculiaridade do modelo brasileiro que não encontra paralelo em outros sistemas e que escapa da lógica tanto de separação de poderes como de controles recíprocos, não é questionada: a autoridade eleitoral que reúne as atribuições da governança eleitoral, localizada no Poder Judiciário e com componentes temporários.

Uma das respostas da chamada Revolução de 1930 às fraudes eleitorais, a Justiça Eleitoral brasileira é cercada por uma aura de confiabilidade. Sua criação, no entanto, começa a ser vinculada ao controle das elites sobre novas forças políticas. A atuação da magistratura eleitoral nos momentos de ruptura e de erosão democráticas não revelam adesão plena às exigências de um Estado de Direito. Muitas de suas decisões que desconstituem a manifestação da soberania popular manifestada nas urnas não demonstram argumentação vigorosa nem conjunto probatório robusto. Integrantes do Tribunal Superior Eleitoral que também compõem o Supremo Tribunal Federal participam de decisões de recursos das decisões da corte eleitoral,

confirmando suas próprias opiniões. Não há restrição de atuação em outros juízos nem quarentena para ocupantes avindas da advocacia.

Com todos esses elementos, a Justiça Eleitoral brasileira reúne competências administrativas e jurisdicionais. Não há em seu desenho constitucional uma separação entre as atribuições das distintas funções eleitorais, o que não permite o controle das decisões administrativas por uma autoridade judicial distinta. Tampouco há no desenho constitucional a atribuição de função normativa ao Tribunal Superior Eleitoral, o que não tem impedido uma profícua proliferação de inovações nas regras eleitorais – até mesmo contrariando frontalmente o texto constitucional.

Ousadamente, cada vez a autoridade eleitoral concentra mais poderes. O crescente controle sobre os partidos políticos, inclusive sobre seus órgãos diretivos, e até eventual desenho dos distritos eleitorais, na adoção de um novo sistema eleitoral contrário às premissas constitucionais, estão nas aspirações de uma política cada vez mais submetida ao Poder Judiciário.

Essa concentração de poderes somada à submissão de suas decisões a um Tribunal composto por integrantes que também atuam eleitoralmente faz com que a instituição tomada como garante da democracia brasileira desafie as premissas de um Estado constitucional de Direito. Se há uma verdadeira vontade de aprimorar a democracia representativa brasileira, o foco deve estar em uma nova conformação para a autoridade eleitoral.

Para garantir integridade eleitoral é necessário, em primeiro lugar, preservar o princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral, reconhecendo que cabe apenas ao parlamento, e ao parlamento formado a partir de um sistema que garanta a participação das minorias, com a consagração do pluralismo político, a elaboração das regras eleitorais. À autoridade eleitoral não cabe inovar no ordenamento jurídico, não cabe aprimorar o sistema político-eleitoral, não cabe sequer expedir regulamentos. A Constituição, única capaz de atribuir competência normativa, não o fez ao Tribunal Superior Eleitoral. Por fim, há uma definição jurídica da categoria de instrução, prevista no Código Eleitoral – é um instrumento capaz de gerar efeitos apenas para o interior da Administração. Desta maneira, as instruções

emitidas pela Justiça Eleitoral não podem extrapolar o âmbito de seus agentes.

A função administrativa deve ser atribuída a um órgão constitucional autônomo. Uma emenda à Constituição deve aprimorar o sistema, promovendo a integridade eleitoral pela divisão das funções da governança. A estrutura atual da Justiça Eleitoral, com uma burocracia federal concursada e especializada, pode ser aproveitada pelo novo órgão. Sua cúpula diretiva pode ser nomeada pelos órgãos representativos, com a exigência de quórum qualificado, e a permanência do sistema proporcional impediria que apenas uma força política tivesse maioria para dominar as indicações. A adoção de mandato para integrantes, cuja duração ultrapasse uma legislatura, corroboraria a independência do órgão. Caso se aproveitasse a chance de recuperar a federação brasileira, os órgãos estaduais podem ser formados sob a mesma lógica, e atuariam sob o órgão federal apenas em eleições para a Presidência da República.

Finalmente, a função jurisdicional poderia ser absorvida pela Justiça Federal e seus juízes de carreira, com varas especializadas para dar conta dos prazos específicos da legislação eleitoral. Os recursos das decisões judiciais nas eleições municipais seriam endereçados a turmas específicas nos Tribunais Regionais Federais, que também teriam competência jurisdicional originária nas eleições estaduais. O volume de trabalho seria menor do que hoje têm os tribunais regionais eleitorais, em face da separação das funções administrativas, e o destravamento da criação dos novos TRFs facilitaria o cumprimento de suas atribuições. Também poderia se aplicar a mesma lógica para a Justiça Estadual, com varas e turmas especializadas nos Tribunais de Justiça.

Para recursos e competência originária nas eleições presidenciais, haveria uma turma específica no Superior Tribunal de Justiça, com todas as prerrogativas da magistratura. Por fim, para verificar a conformidade das decisões com a Constituição e para resolver eventuais conflitos de competência entre o órgão administrativo e a atividade jurisdicional, atuaria o Supremo Tribunal Federal que, desta maneira, não compartilharia integrantes com nenhum outro

órgão, afastando assim a situação absurda de alguém poder decidir sobre recurso contra sua própria decisão tomada em outra função.

O sistema eleitoral brasileiro, que responde à necessária participação das minorias nas instituições políticas e no debate público, não necessita aprimoramento, ainda mais por quem não tem legitimidade democrática. Se algo precisa ser feito para aprimorar as condições da democracia brasileira é repensar a toda poderosa autoridade eleitoral, a fim de permitir o escrutínio de suas decisões.

PRÊMIO ENEIDA DESIREE SALGADO

GABRIEL MARCONDES DE MOURA

Bacharel em Ciência Política, Centro Universitário Internacional. Servidor da Câmara Municipal de Colombo, Paraná.
gmmcipol@gmail.com.

**BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ e
JULIANO GLINSKI PIETZACK**

Graduandos em Direito, Universidade Federal do Paraná.
julianopietzack@gmail.com, brunooli6991@gmail.com.

**PEDRO BORTTOLOSSI GUIMARÃES
e RENATA NAOMI TRANJAN**

Graduando e graduanda em Direito, Universidade Federal do Paraná. *borttolossi@gmail.com, retranjan12@hotmail.com.*

PRÊMIO ENEIDA DESIREE SALGADO

Após a avaliação dos trabalhos não identificados (*blind review*) pela Comissão Científica, os autores e as autoras os expuseram na tarde do dia 13 de setembro de 2019 no Bloco Bege da Universidade Positivo, em sessão pública. Feitas deliberações a respeito da adequação formal das propostas, fidelidade aos critérios estabelecidos em regulamento, além da qualidade dos argumentos apresentados na defesa do ponto de vista dos e das proponentes, chegou-se à média de notas, sendo premiados os textos com os resultados mais elevados.

Compuseram a banca de avaliação: Cynthia Gruendling Juruena, doutoranda em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como presidenta; e como vogais Daniela Rocha Drummond, doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná; Daniela Silva Neves, doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná; Julia Heliodoro Souza Giti-rana, doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná; e Karolina Mattos Roeder, doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná.

Registre-se que as posições defendidas pelos autores e pela autora das propostas premiadas não refletem a opinião acadêmica da homenageada, tampouco dos organizadores e das organizadoras do evento ou das avaliadoras do concurso.

Independente disso, conforme item 9 do regulamento, os trabalhos premiados foram encaminhados ao Deputado Federal Gustavo Fruet, em 18 de setembro de 2019, o qual se comprometeu a enviá-los à consultoria legislativa da Câmara dos Deputados como contribuição concreta deste evento à Reforma Política brasileira.

PROJETO DE LEI apresentado por **GABRIEL MARCONDES DE MOURA**, bacharel em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER, servidor da Câmara Municipal de Colombo, Paraná. *gmmcipol@gmail.com*.

Altera as Leis nº 9.504 de 30 de setembro de 1997 e nº 4.737 de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, com o fim de estabelecer o voto em lista partidária fechada para as eleições proporcionais.

Este projeto se enquadra na linha teórica: Partidos Políticos e Condições de Elegibilidade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Altera as Leis nº 9.504 de 30 de setembro de 1997 e nº 4.737 de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, com a finalidade de estabelecer o voto em lista fechada para as eleições proporcionais.

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados aos partidos políticos com lista de candidatos regularmente inscritos..... (NR)”

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, sendo vedada a celebração de coligações para as eleições proporcionais.

..... (NR)”

“Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos, a deliberação sobre coligações para as eleições majoritárias e o ordenamento da lista partidária para as eleições proporcionais deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação..... (NR)”

“Art. 10. Cada partido deverá registrar uma lista de candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de 100% do número de lugares a preencher.....
(NR)”

§ 6º A lista partidária não poderá exceder em sua sequencialidade o máximo de duas candidaturas do mesmo sexo, devendo ser preordenada entre candidaturas de sexos diferentes..... (NR)”

“Art. 11. Os partidos solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições..... (NR)”

“Art. 13. É facultado ao partido alterar sua lista ao substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro, ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.....
(NR)”

“Art. 15.....

II – os candidatos à Câmara dos Deputados concorrerão em conjunto com o número do partido.

III – os candidatos às Assembleias Legislativas e à Câmara Distrital concorrerão em conjunto com o número do partido.....
..... (NR)”

“Art. 59.

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais, serão computados os votos destinados as legendas partidárias e suas respectivas listas, devendo o nome e a logo do partido aparecer no painel da urna eletrônica ca.....
..... (NR)”

“Art. 61. A urna eletrônica contabilizará cada voto, assegurando-lhe o sigilo e a inviolabilidade, garantida aos partidos políticos e candidatos ampla fiscalização..... (NR)”

Art. 3º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 105. Fica o partido, obedecendo critérios estabelecidos em seu respectivo estatuto, responsável por constituir e registrar a

lista de candidatos comuns a Deputado Federal, Deputado Distrital, Deputado Estadual e Vereador, observando o art.17, § 1º da Constituição Federal, o art. 10., § 1º e 2º da Lei 9.504/97..... (NR)”

“Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados a cada lista partidária, desprezada a fração..... (NR)”

“Art. 108. Estarão eleitos os candidatos que correspondam ao número de cadeiras obtidas por um determinado partido de acordo com o cálculo do quociente partidário, respeitando o registro e ordenação da lista partidária..... (NR)”

“Art. 109. Os lugares não preenchidos com aplicação dos quocientes partidários, serão distribuídos com as seguintes regras:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II –

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo o ordenamento da lista partidária.

§ 2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos que tiverem obtido quociente eleito ral..... (NR)”

“Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, a começar pela lista partidária mais votada, os primeiros de cada lista, repetindo a operação até serem preenchidos todos os lugares..... (NR)”

“Art. 112.....

I – os candidatos não eleitos das listas, respeitando a respectiva ordem de suplência..... (NR)”

“Art. 113. Na ocorrência de vaga pertencente a uma determinada lista e, não havendo suplente para preenche-la, passar-se-á o preenchimento da vaga à lista mais votada..... (NR)”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se o Art. 60 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, e os Art. 100, 110, inciso II e o parágrafo único do Art. 112 da Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Brasília, 28 de agosto de 2019

JUSTIFICATIVA

Os partidos políticos são instituições imprescindíveis à democracia, fundamentais ao ordenamento dos sistemas político e eleitoral por estruturarem as identidades políticas e a competição eleitoral. São responsáveis pela filiação, agregação e sistematização das preferências do eleitorado, pelo recrutamento e formação das elites políticas, e, conforme a Lei nº 9.096/95 a Lei dos Partidos Políticos, em seu art. 1º, destina-se também a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

Considerando tamanha importância, a presente proposta preconiza a autonomia dos partidos políticos no Brasil, conforme determina o art. 17 da Constituição Federal, no sentido de fortalecer as agremiações partidárias, frente aos desafios que a democracia brasileira tem enfrentado nos últimos anos. As recentes reformas eleitorais estabelecidas pelas leis nº 13.165/15 e nº 13.488/17 engendraram mudanças graduais neste mesmo sentido, como o fim das coligações para as eleições proporcionais e a instituição da cláusula de barreira. A adoção do sistema de representação proporcional de voto em lista fechada, em substituição ao de voto em lista aberta, tal como proposto, tem como objetivo (1) fortalecer os partidos políticos com representatividade social, (2) garantir melhores condições de elegibilidade às candidaturas femininas, (3) baratear e simplificar as campanhas eleitorais e, por fim, (4) tornar mais transparente e eficiente a relação executivo-legislativo.

Ao considerarmos os partidos políticos como pilares do regime democrático e responsáveis pela autenticidade do sistema representativo, o voto em lista fechada coroa este princípio em sentidos diametrais: de um lado, empodera o poder de decisão do eleitor ao condicioná-lo à avaliação de um partido como um todo, e não de seus candidatos

individualmente; ao mesmo tempo, garante aos filiados, lideranças e dirigentes partidários, maior poder sobre seus mandatários, garantindo assim, partidos políticos mais coesos e com níveis ainda maiores de fidelidade partidária. Esta alteração mitiga a intensa individualização das campanhas eleitorais, diminuindo a força das candidaturas avulsas, de outsiders desconexos e descompromissados em relação a vida partidária.

O sistema de lista fechada proposto assegura maiores garantias ao preconizado na Lei nº 12.034/09, uma vez que o estabelecimento de um limite máximo de duas candidaturas seguidas do mesmo sexo, permite que a lista seja preordenada a fim de garantir que a cada três candidaturas eleitas, ao menos uma seja de sexo oposto. Este dispositivo possibilita melhores condições de elegibilidade às mulheres. Considero esta modificação uma melhora pragmática da referida lei, na esperança de que possamos, em breve, objetivando a igualdade de gênero, estabelecer o princípio de listas paritárias.

No entanto, não pode haver margem para ilusões. Apesar de representar um considerável fortalecimento dos partidos políticos enquanto instituições, incentivando a vida intrapartidária e a constituição de quadros políticos que possam ir além do período eleitoral, tornando os partidos mais coesos e, mais capazes de assegurar a autenticidade do sistema representativo, tornando-os instituições mais inteligíveis ao eleitor, a presente proposta de alteração do sistema eleitoral não deve dissociar-se de outras mudanças necessárias, a fim de alcançarmos melhoras significativas da democracia brasileira. A adoção do voto em lista fechada passa, também, pela necessidade de se discutir a criação de distritos eleitorais de menor magnitude, e até, possivelmente, da adoção do sistema eleitoral misto, com voto distrital e em lista partidária.

VANTAGENS ADVINDAS DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

A somatória das vantagens advindas desta alteração legislativa é orgânica, ou seja, aponta simultaneamente em várias direções. Podemos agrupar os seus impactos com base em três focos distintos: na organização intrapartidária, na realização de campanhas eleitorais e na atuação parlamentar dos partidos políticos.

Primeiramente, a nova legislação eleitoral exigirá dos partidos políticos maior capacidade organizativa. No bojo desta mesma exigência, surge como contrapartida (1) o fortalecimento das executivas e dos diretórios partidários, dando a estes, além do poder nominal, poder de fato para definir, em acordo com o estatuto partidário, os ritos e os requisitos para a investidura dos pré-candidatos. Supõe-se que o processo de montagem das listas proporcionais passe de um somatório de esforços individuais, para um processo decisório mais organizado, seja ele centralizado ou descentralizado, de acordo com as características do partido em questão.

A montagem das listas partidárias pré-ordenadas sob a condição de ter, ao menos, uma candidatura do sexo oposto a cada três vagas sequenciais, (2) garantirá maiores condições de elegibilidade às mulheres, numa considerável melhora ao preconizado na Lei nº12.034/09, que estabeleceu o mínimo de 30% de candidaturas para cada sexo. Se tomarmos como exemplo as eleições de 2018 para a câmara dos deputados no Estado do Paraná, considerando abstratamente as coligações como partidos únicos e levando em conta seu desempenho eleitoral e o número de cadeiras obtidas por cada uma destas, sob a vigência desta proposta de alteração legislativa, no mínimo nove deputadas teriam sido eleitas, ao invés de apenas três.

Referente às campanhas eleitorais, os partidos passarão a apresentar a defesa de seus projetos, pautas e ideias a fim de conquistar a preferência do eleitor, e não apenas candidatos com poucos segundos de apresentação. Este feito (3) melhorará significativamente a qualidade das informações, tornando mais inteligível para o eleitor a diferenciação entre os partidos políticos

e as ideias por estes defendidas. O eleitor adaptar-se-á ao pensamento mais focado nos partidos, isto fará com que busque uma identificação partidária analisando e tomando conhecimento prévio de quem serão os possíveis eleitos e suplentes, de acordo com o ordenamento da lista. Como consequência, ao longo da implementação desta mudança, eleição após eleição, poderemos constatar o enfraquecimento do culto à personalidade, dificultando o surgimento de candidatos tidos como “puxadores de voto” que, no presente sistema, beneficiaram-se da existência de coligações, e ainda se beneficiam da

extrema individualização das campanhas, e da proporcionalidade regulada pelo coeficiente eleitoral. A mitigação deste problema trará aos partidos políticos condições para centralizar e articular coordenadamente a realização das campanhas. Isto posto, a partidarização das campanhas somada a alta magnitude dos distritos eleitorais brasileiros terá como consequência o barateamento das campanhas eleitorais, um tema sensível à sociedade brasileira diante da recente proibição do financiamento empresarial, e da criação do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Por último, a partidarização tornará mais fácil a fiscalização das campanhas por órgãos externos, visto que as ações ao passarem a ser coordenadas partidariamente ganharão um caráter mais centralizado.

Com relação a atuação parlamentar, esta proposta soma-se às recentes reformas eleitorais, convergindo para a (4) redução do número de partidos com representação nos legislativos, diminuindo gradativamente a alta fragmentação partidária vigente no país. Sendo assim, aos poucos ficarão os partidos com maior representação junto ao eleitorado e com maior capacidade organizativa. Isto tende a simplificar o jogo político, uma vez que partidos coesos e fortalecidos contribuirão para uma relação executivo-legislativo mais transparente e eficiente, podendo representar um significativo aumento de consensos e diminuição de divergências intrapartidárias, acelerando o trâmite de determinadas atividades, tanto em relação as ações do governo, como também referente ao posicionamento dos partidos de oposição.

Por estas razões, submeto a matéria à apreciação do Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI apresentado por **JULIANO GLINSKI PIETZACK** e **BRUNO DE OLIVEIRA CRUZ**, graduandos em Direito pela Universidade Federal do Paraná. *julianopietzack@gmail.com, brunooli6991@gmail.com.*

Altera o disposto na Lei n.º 9.504/1997.

Este projeto se enquadra na linha teórica Partidos Políticos e Condições de Elegibilidade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504/97 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º As normas procedimentais para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

[...]

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações ou definição de candidaturas, às diretrizes legitimamente e previamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes.

[...]

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

§ 1º (REVOGADO)

[...]

§ 3º O partido organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos filiados, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual ou Distrital; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador, selecionando os filiados

que se dispuserem e alcançarem as maiores votações, respeitando os limites legais.

§ 4º Cada filiado disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 5º A escolha das candidaturas majoritárias deverá seguir o mesmo processo convencional.

§ 6º No caso em que mais de dois candidatos obtiverem a mesma votação, a preferência será do mais idoso.”

Brasília, 08 de setembro de 2019

JUSTIFICATIVA

A realidade do sistema eleitoral brasileiro “tem uma forte tradição personalista na política, favorecendo o voto em determinados candidatos em detrimento dos partidos que ocupam, o que pode explicar o grande trânsito entre partidos – e, por conseguinte, entre ideologias – que alguns candidatos têm” (AGARIE, Caio Vinícius Roldão; PEREIRA, Ricardo Utrabo. A reforma do sistema de representação a partir da identificação dos problemas atuais. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Curitiba, v. 2, n. 2, Jul./Dez., 2016, p. 183). Existe, portanto, uma centralidade na figura pessoal do candidato, ou ainda, em uma determinada parcela dos integrantes dos partidos, concluindo que a própria democracia interna do partido reste comprometida, pois o foco do processo político se volta às figuras específicas que conseguem angariar maior número de votantes. Inclusive, a influência é de tamanha ingerência que o próprio financiamento é baseado na individualidade, obscurecendo a figura do partido e dos demais integrantes do partido.

As campanhas são personalizadas e as virtudes do candidato prevalecem sobre plataformas partidárias. Quando, como no caso brasileiro, o financiamento de campanha é, também, predominantemente individual, pouco se pode esperar em termos de formação de identidades partidárias nítidas. O partido é um conglomerado de indivíduos, com seus eleitorados pessoais (CINTRA, Antônio Octávio. AMORIM, Miriam Campelo de Melo. A Proposta de Reforma

Política: Prós e Contras. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005, p. 5).

A centralidade de determinadas categorias para dirigir a política interna dos partidos suprime o modelo de democracia instituído pelo constituinte de 1988. Assumindo que a política interna do partido tenha resquícios antidemocráticos a própria democracia entra em uma zona de instabilidade. Isto é, “um Estado democrático não pode ser governado por partidos com uma estrutura antidemocrática. Partidos dotados de uma estrutura interna antidemocrática serão sempre tentados a conduzir o poder público de forma também antidemocrática” (BACHOF, Otto. O direito eleitoral e o direito dos partidos políticos na República Federal da Alemanha. Revista de Direito e de Estudos Sociais, Coimbra, Ano XXVI, Jan./Dez. – Nos 1-2-3-4, 1982, p. 16). Torna-se imprescindível reconhecer e buscar superar os principais problemas que permeiam a democracia interna dos partidos e asseverar a relevância do sistema democrático instituído pela Constituição de 1988.

A democracia interna dos partidos se tornou crucial para seu desenvolvimento em consonância com a finalidade de sustentar o sistema democrático. É evidente que as atitudes “movimentistas”, os “verticalismos”, as disciplinas partidárias e de bancadas, o personalismo, o caudilhismo, a perpetuação das oligarquias partidárias, etc. interferiram sensivelmente – e hoje mais que nunca – na missão de garantia que os partidos encarnam na estrutura democrática das ordens constitucionais (SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, abr./jun. 2015, p. 69).

As alterações que esse Projeto de Lei cinge faz referência fundamentalmente ao processo de seleção dos candidatos. Evidentemente, o conteúdo da democracia interna não se esgota no objeto deste Projeto de Lei, pois a democracia interna envolve a imprescindibilidade da constituição da vontade a partir das bases, a salvaguarda aos integrantes do partido ao exercício dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade

de tratamento de todos os membros e tantas outras prerrogativas democráticas. Mas de qualquer forma, a escolha dos candidatos certamente serve como parâmetro para avaliar o grau de democracia interna dos partidos.

Em linhas gerais, a seleção de candidatos afeta diversas esferas da vida política nas democracias representativas. Porém, operacionalmente, a seleção de candidatos tem sido mobilizada como indicador empiricamente viável para avaliarmos diferentes graus de democracia interna nos partidos políticos. (...) a seleção de candidatos é apenas um indicador possível para mensurarmos democracia interna. (...) a seleção pode ser um sinal que, comparativamente, indica quais os partidos mais democráticos. Ou seja, este é um indicador relativo e não absoluto sobre a democracia interna (BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PDMB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, jun. 2013, p. 46).

Ao determinar regras específicas para as convenções partidárias que escolhem os candidatos tenta-se minimizar os efeitos nefastos de tal personalismo, bem como democratizar as instituições partidárias. Pressuposto para a instituição de tal ideal é a revogação da garantia dos atuais representantes legislativos de se colocarem novamente como candidatos, tal garantia não somente fortalece o comportamento personalista na seara eleitoral, mas também infere contra a auto-organização e a democracia intrapartidária, ao estipular a um filiado vantagens dentro das disputas internas no partido e limitar as opções no recrutamento de candidatos.

O projeto também busca a instituição de um processo convencional com a ampla participação da integridade dos filiados partidários. Para concluir essa ampla democratização, define a obrigatoriedade de votação, concede o direito de voto a todos os filiados, bem como assegura no decorrer da convenção eleitoral que a decisão acerca de quem candidata-se não fique reclusa a um pequeno corpo dirigente.

Naturalmente as decisões convencionais não devem se dar de encontro ao programa partidário ou aos ideais defendidos pela

agremiação, sendo razoável a derrubada de tais decisões por parte do órgão nacional, desde que sob critérios previamente estabelecidos e dotados de razoabilidade, evitando a indevida perseguição das minorias internas por parte do corpo dirigente.

Não há que se falar em indevida interferência sobre a autonomia partidária, vide que a própria Constituição Federal estabelece em seu artigo 17 o necessário respeito pelo formato democrático na organização partidária, que deve resplandecer não somente ao apego à legalidade, mas também na consolidação de instituições partidárias que permitam a ampla participação.

De igual forma, a autonomia partidária para estabelecimento de critérios e regime de suas coligações em eleições majoritárias estabelecida no § 1º do mesmo artigo tampouco é afrontada, conforme o atual projeto apenas altera as regras de definição das candidaturas.

Assim, o presente projeto fortalece e democratiza as instituições partidárias, movimento necessário para a consolidação de uma verdadeira democracia em terras brasileiras, feita não somente em nome do povo, mas por sua própria voz, por meio de partidos que não sejam somente siglas de aluguel para grandes personalidades, mas de fato agrupamentos ideológicos que representem as intenções daqueles que os compõem.

Por esta razão, submetemos a matéria à apreciação do Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI apresentado por **PEDRO BORTTOLOSSI GUIMARÃES** e **RENATA NAOMI TRANJAN**, graduando e graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná.
borttolossi@gmail.com, retranjan12@hotmail.com.

Acrescenta os § 7º e 8º ao art. 44 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), para limitar a remuneração de funcionário de partido político composta por recurso derivado do Fundo Partidário.

Este projeto se enquadra na linha teórica Financiamento Eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece limite à remuneração de funcionário de partido político paga com dinheiro proveniente do Fundo Partidário.

Art. 2º O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido dos § 7º e 8º, com a seguinte redação:

“Art. 44.

.....

§ 7º A remuneração dos dirigentes e funcionários de partidos políticos, quando constituída, em qualquer fração, de recurso proveniente do Fundo Partidário, não poderá exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos diretórios municipais, o subsídio do Prefeito, e nos diretórios estaduais, o subsídio mensal do Governador.

§ 8º A remuneração percebida de partido político que seja constituída, em qualquer fração, de recursos do Fundo Partidário, quando cumulada com quaisquer das fontes de renda listadas no art. 37, inciso XI da Constituição Federal, não poderá exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 8 de agosto de 2019.

JUSTIFICATIVA TEÓRICA

A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) não impõe qualquer limite à remuneração de funcionário de partido político.

Sabe-se também que desde a decisão proferida em 2015 em que o Supremo Tribunal Federal julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, os recursos gastos no funcionamento das legendas passaram a derivar quase que exclusivamente do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), constituído por recursos do erário.

Por óbvio não se desconhece que o país enfrenta grave crise fiscal. Mostra-se conveniente, neste momento, que façamos uso eficiente do dinheiro público.

Em nossa análise, tendo em vista que a Constituição Federal impõe limite às remunerações de todo e qualquer funcionário público (CF/88; art. 37, XI), não é desarrazoada a iniciativa de impor limitação, também, aos vencimentos dos funcionários de partidos políticos. Deve-se observar que este projeto impõe limite apenas aos salários constituídos, no todo ou em parte, por recursos provenientes do Fundo Partidário.

VANTAGENS ADVINDAS DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

A medida ora proposta, para além buscar maior eficiência nos gastos públicos por meio do combate a altos salários, visa descentralizar, intrapartidariamente, os recursos repassados pelo poder público. Nossa análise aponta que, ao limitarmos os vencimentos dos dirigentes, os recursos do Fundo Partidário tenderão a se espalhar, chegando em mais alta proporção aos diretórios municipais.

Em síntese, esta medida trata de zelar pelos princípios administrativos da economicidade e eficiência vis-à-vis a concentração nas oligarquias partidárias de recursos provenientes do erário, e busca

que, como consequência, os repasses às agremiações se irradiem, aumentando, de forma indireta, a democracia intrapartidária.

Por esta razão, submetemos a matéria à apreciação do Congresso Nacional.

Publicação elaborada por
Ipuvaiva - Editora & Laboratório de Textos
www.ipuvaiva.com.br

Editoração e preparação de texto
Amanda Ferraz da Silveira

Capa e projeto gráfico
Manuel Caleiro

Diagramação
Lígia Ferraz da Silveira

Vetor de capa
WheelicMonkey
www.shutterstock.com

Os textos conferem com os originais, sob responsabilidade dos/as autores/as.
Observado o padrão ortográfico, sistema de citações e referências originais.

Realizado o depósito legal obrigatório.
Lei 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Formato 14x21cm
Fonte Garamond Premier Pro

Em 13 de setembro de 2019 ocorreu a Jornada sobre a Reforma Política: pensando o amanhã, em Curitiba, Paraná. Evento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) e pela Escola Nacional da Advocacia (ENA), contou com o apoio da Associação dos Magistrados do Paraná (AMAPAR), da Escola da Magistratura do Paraná (EMAP), do Instituto Política por.de.para Mulheres, do Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (NINC), do Programa de Educação Tutorial da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (PET), do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (NUPED), da Universidade Positivo (UP) e das editoras Íthala, Contracorrente e InVerso.

Nas exposições longas e naquelas intervenções rápidas e provo- cativas, diversas mentes inquietas com a Reforma Política em curso no Brasil trataram os principais pontos dessa que parece ser uma reforma tão eterna quanto se diz urgente. Composta por diversos projetos de lei e de emendas constitucionais, essa pretende a modificação das normas que regem o sistema político-eleitoral, afetando estruturas como o Presidencialismo, a composição do Congresso Nacional, além do financiamento e funcionamento dos Partidos Políticos.

ISBN: 978-65-992524-0-2

