

**RODOLFO VIANA PEREIRA**  
**GABRIELA ROLLEMBERG**  
**ORGANIZADORES**

# TESES SOBRE A REFORMA POLÍTICA

**MEMÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DA ABRADep**  
**NAS REFORMAS DE 2015**



**RODOLFO VIANA PEREIRA**  
**GABRIELA ROLLEMBERG DE ALENCAR**  
**ORGANIZADORES**

# TESES SOBRE A REFORMA POLÍTICA

**MEMÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DA ABRADEP**  
**NAS REFORMAS DE 2015**



**BRASÍLIA – 2016**

---

T337 Teses sobre a reforma política: memória da  
participação da ABRADEP nas reformas de 2015 /  
organização de Rodolfo Viana Pereira, Gabriela  
Rollemberg de Alencar - Brasília: ABRADEP, 2016.  
68p.; 22,5cm

Vários colaboradores  
ISBN 978-85-93139-00-0

1. Reforma política - Brasil. 2. Direito eleitoral.  
3. Democracia. I. Pereira, Rodolfo Viana (org.).  
II. Alencar, Gabriel Rollemberg de (org.).

CDD 320.981 (22.ed)  
CDU 32(81)

---



SHIS QL 04 Conjunto 01, Casa 02 - Lago Sul - Brasília/DF  
CEP 71610-215, contato@abradep.org

## CONSELHO EDITORIAL



**ANA CLÁUDIA SANTANO:** Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha; pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano, NUPED, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

**CARLOS GONÇALVES JUNIOR:** Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor de Direito Constitucional e Direito Eleitoral do curso de graduação da Faculdade de Direito da PUC/SP. Professor do curso de especialização em Direito Constitucional da PUC/SP (COGEAE). Coordenador Acadêmico do Curso de Especialização em Direito Eleitoral da PUC/SP (COGEAE). Advogado atuante na área de Direito Público. Membro das Comissões de Ensino Jurídico, Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo.

**DANIEL GUSTAVO FALCÃO PIMENTEL DOS REIS:** Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) e da Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (EDB/IDP). Coordenador da Pós-graduação presencial em Direito Eleitoral do IDP. Doutor, Mestre e Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de **São Paulo (FDUSP)**.

**DIOGO RAIS RODRIGUES MOREIRA:** Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP pelo projeto “CNJ Acadêmico” da CAPES em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e em convênio com a Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP, com cursos de extensão em Justiça Constitucional pela Université Paul Cézanne (Aix-en-Provence, França). Pesquisador do Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação e Coordenador do Observatório da Lei Eleitoral ambos da FGV-Direito SP. É membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. É professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Autor dos livros: A Sociedade e o Supremo Tribunal Federal – o caso das audiências públicas (Fórum) e Direito Eleitoral (Saraiva).

**FLÁVIO CHEIM JORGE:** Advogado. Professor Associado IV da UFES (Graduação e Mestrado). Mestre e Doutor pela PUC/SP. Juiz Eleitoral Titular – Classe dos Juristas – do TRE/ES (2004-2008)

**JOÃO ANDRADE NETO:** Doutor em Direito pela Universität Hamburg (UHH). Bolsista do programa de excelência Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law (AMBSL). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Professor de Direito Eleitoral do programa de pós-graduação à distância da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas Virtual). Conteudista e instrutor da Escola Judiciária Eleitoral (EJE-MG) e colaborador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Avaliador/parecerista da “Revista Brasileira de Direito” (ISSN: 2238-0604), “Revista Direito & Práxis” (ISSN: 2179-8966) e da “Revista Quaestio Iuris” (ISSN: 1516-0321). Membro da ABRADep. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8112619742629433>.

**JULIANA RODRIGUES FREITAS:** Doutora em Direito (2010 – UFPA), com pesquisa realizada na Università di Pisa – Itália e na Universidad Diego Portales – Santiago/Chile. Mestre em Direitos Humanos (2003 – UFPA). Pós-Graduada em Direito do Estado (2006 – Universidade Carlos III de Madri – Espanha). Graduada em Direito (1998 – Universidade da Amazônia). Atua como Consultora Jurídica e Advogada na área eleitoral e municipal. Professora da Graduação e Mestrado em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA. Professora substituta de Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional da Universidade Federal do Pará, durante o período de 2003 a 2004. Pesquisadora do Observatório de Direito Eleitoral do CNPQ, promovido pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Membro Fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Avaliadora de artigos submetidos ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI. Membro do Conselho de Consultores da Revista de Estudos Jurídicos da Universidade Estadual Paulista -UNESP.

**LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA:** Advogado e Consultor na área do Direito Empresarial, graduado pela Universidade Católica do Paraná. Professor da Graduação e da Pós-Graduação, Consultor da Pós-Graduação de Ciência Política e Direito Eleitoral do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, Professor de Pós-Graduação do Instituto Romeu Bacellar. Pós-Graduado em Processo Civil, é Mestre e Doutor em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Paraná. Presidiu o Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral – Curitiba 2016. Coordenador da Revista Brasileira de Direito Eleitoral.

**LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR:** Possui graduação em Direito pela UFPA e Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional pela UFSC. Pós-doutor pela Univer-

sidade de McGill (Canadá). Professor do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí e das disciplinas de Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional nos cursos de Graduação em Direito e em Relações Internacionais. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria do Direito, Direito Público (Constitucional e Administrativo) e Direito Eleitoral Atualmente é Sócio do Escritório Menezes Niebuhr Advogados Associados.

**MARCELO WEICK POGLIESE:** Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2015). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (2006). Professor dos Cursos de Direito do Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ e da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Advogado e Consultor Jurídico. Foi membro e Secretário da Comissão Nacional de Acesso à Justiça da Ordem dos Advogados do Brasil (2010-2012). Exerceu também os cargos de Procurador-Geral do Município de João Pessoa (2009), Procurador-Geral do Estado da Paraíba (2009) e Secretário de Estado de Governo da Paraíba (2009/2010). Participou, entre os anos de 2009 e 2010, na qualidade de Secretário-Geral, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado da Paraíba. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep e do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral – IBRADE.

**MARILDA DE PAULA SILVEIRA:** Mestre e Doutora em Direito pela UFMG. Coordenadora Acadêmica do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Professora de cursos de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Eleitoral. Membro do IBRADE e da ABRADep. Advogada.

**RODOLFO VIANA PEREIRA:** Coordenador-geral e Membro fundador da ABRADep. Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Pós-graduado em Direito Eleitoral e Administração de Eleições pela Universidade de Paris II. Pós-graduado em Educação a Distância pela Universidade da Califórnia, Irvine. Coordenador acadêmico do IDDE. Advogado sócio da MADGAV Advogados.

**VÂNIA SICILIANO AIETA:** Juspolítóloga e advogada especializada em Direito Eleitoral, é Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UERJ. Pós-Doutorado em Direito Constitucional pela PUC-Rio (2014) em conclusão. Doutorado em Direito Constitucional pela PUC-SP (2003), Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio (1997). Graduação em Direito pela UERJ (1991). Líder dos grupos de pesquisa no CNPQ Observatório do Direito Eleitoral, Hermenêutica Constitucional e Análise Transacional e Políticas Públicas e Direito da Infraestrutura; bem como do grupo de pesquisa internacional CONSTITUTIONAL DIMENSIONS OF POLITICAL PARTIES AND POLITICAL RIGHTS. Presidente da Escola Superior de Direito Eleitoral (ESDEL). Editora da Revista BALLOT, especializada em Direito Eleitoral Internacional.

Além da Faculdade de Direito da UERJ, leciona na Escola da Magistratura, na Escola Judiciária Eleitoral, na Universidade Veiga de Almeida, na UNILASALLE e no Instituto de Direito da PUC-Rio. Além de Editora-Geral da Revista BALLOT, faz parte do Conselho Editorial das Editoras Freitas Bastos e Editar e do Conselho Executivo das Revistas de Direito da Cidade e Quaestio Iuris (ambas com Qualis A). Faz parte do Conselho Editorial da Revista Paraná Eleitoral, onde também é parecerista, assim como também é parecerista da Revista de Direito Constitucional e Internacional e da Revista de Meio Ambiente Digital e Sociedade de Informação. Realiza trabalho voluntário junto à obra social de Sua Majestade Rainha Silvia, da Suécia, colaborando com o Conselho Superior do Abrigo Rainha Silvia. Membro fundadora da ABRADep.

**WALBER DE MOURA AGRA:** Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (1996). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1999). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco/Università degli Studi di Firenze (2003). Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Montesquieu Bordeaux IV (2008). Professor Visitante da Universidade Montesquieu Bordeaux IV (2008). Visiting Research Scholar of Cardozo Law School (2006). Membro Correspondente do CERDRADI – Centre d'Études et de Recherches sur les Droits Africains et sur le Développement Institutionnel des Pays en Développement. Diretor e Membro Fundador do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais. Membro Fundador do Instituto Brasileiro do Direito e Negócios Internacionais (IBRADI). Professor Adjunto da Universidade Federal de Pernambuco. Professor visitante da Universidade de Bari – Itália. Professor do Centro Didático Euro Americano (CEDEUAM) da Università Del Salento. Membro Correspondente da Sociedade Cubana de Direito Constitucional e Administrativo da União Nacional de Juristas de Cuba. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPRO). Membro da Comissão Editorial da Revista do Tribunal Superior Eleitoral. Membro da Academia Pernambucana de Letras Jurídicas. Membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC). Membro do Corpo Editorial dos Cadernos da Escola Superior de Direito Eleitoral. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Eleitoral, atuando nos seguintes temas: Direitos Políticos, Inelegibilidades, Processo Constitucional e Recursos Eleitorais. Procurador do Estado de Pernambuco, Advogado, Professor.



# COORDENAÇÃO



## **COORDENAÇÃO GERAL**

Coordenador-Geral: Rodolfo Viana Pereira  
Coordenadora-Geral Adjunta: Geórgia Ferreira Martins Nunes  
Secretária-Geral: Gabriela Rollemberg de Alencar  
Secretário-Geral Adjunto: Orlando Moisés Fischer Pessuti  
Tesoureiro: Vladimir Belmino de Almeida

## **COORDENADORIA ACADÊMICA**

Ana Claudia Santano  
Bruno Rangel Avelino  
Luiz Magno Pinto Bastos Júnior  
Roberta Maia Gresta  
Vania Siciliano Aieta

## **COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO**

Andreive Ribeiro de Sousa  
Diana Patrícia Lopes Câmara  
Erika Campos Gerhardt  
Fernando Gaspar Neisser  
Gabriel Sousa Marques de Azevedo

## **COORDENADORIA DE EVENTOS**

Anderson de Oliveira Alarcon,  
Mauro Antônio Prezotto  
Rodrigo Terra Cyrineu,  
Viviane Macedo Garcia

## **COORDENADORIA INSTITUCIONAL**

Carlos da Costa Pinto Neves Filho  
Ezikelly Silva Barros  
Joelson Dias  
Luciano Guimarães Matta  
Margarete de Castro Coelho



## MEMBROS



As posições assumidas pela ABRADep retratadas neste livro resultaram de um amplo debate interno e, portanto, representam o esforço coletivo dos membros. Em alguns casos, foi possível chegar a consensos e, mesmo, a unanimidade. Em outros, o posicionamento foi tomado em razão de votação, muitas vezes apertadas. O mais importante, contudo, é que o resultado final demonstra a capacidade interna de debate, de reconhecimento do processo decisório e de respeito à divergência, a despeito das posições individuais.

Seguem abaixo os nomes de todos aqueles que, membros da ABRADep à época dos debates, são co-autores coletivos das propostas aqui relatadas.

Afrânio Cotrim Virgens Júnior	Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes
Alan da Silva Oliveira	Carlos Gonçalves Junior
Alexandre Bissoli	Cristiane Rodrigues Britto
Alexandre de Castro Nogueira	Cristiano Vilela de Pinho
Allan Titonelli Nunes	Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Amanda Lobão Torres	Daniela Marocco Arcuri
Ana Carolina de Camargo Cleve	Danielle Marques de Souza
Ana Cláudia Santano	Danilo Santos de Freitas
Ana Cristina Ferro Blasi	Delmiro Dantas Campos Neto
Ana Paula Fuliaro	Demetrio Laino Justo Filho
Anderson de Oliveira Alarcon	Diana Patricia Lopes Camara
André Ramy Pereira Bassalo	Diogo Mendonça Cruvinel
Andrea Brito Lustosa da Costa e Sousa	Diogo Rais Rodrigues Moreira
Andrea Ribeiro de Gouvea	Edson Vieira Araujo
Andreive Ribeiro de Sousa	Eduardo dos Santos Tavares
Armando Ricardo de Souza	Erika Camargo Gerhardt
Bruno Rangel Avelino	Ezikelly Silva Barros
Carla de Oliveira Rodrigues	Fabio Alexandre Costa
Carlos da Costa Pinto Neves Filho	Fabio Brito Ferreira
Carlos Eduardo de Oliveira Lula	Fabio Lobato Garcia

Fabricio Juliano Mendes Medeiros	Maria Claudia Bucchianieri
Fatima Cristina Pires Miranda	Marilda de Paula Silveira
Fernando Gaspar Neisser	Mauro Antonio Prezotto
Flavio Boson Gambogi	Michel Saliba
Flávio Eduardo Wanderley Britto	Octavio Augusto da Silva Orzari
Francisco Octavio de Almeida Prado Filho	Orlando Moises Fischer Pessuti
Frederico Franco Alvim	Patricia Kristiana Blagitz Cichovski
Gabriel Sousa Marques de Azevedo	Pedro Henrique Costa de Oliveira
Gabriela Guimaraes Peixoto	Polianna Pereira dos Santos
Gabriela Rollemberg de Alencar	Rafael de Medeiros Chaves Mattos
Georgia Ferreira Martins Nunes	Raymundo Campos Neto
Geraldo Agosti Filho	Renata Roman
Germano Tavares Pedrosa e Silva	Renato Campos Galuppo
Guilherme de Salles Gonçalves	Ricardo Penteado de Freitas Borges
Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos	Ricardo Servulo Fonseca da Costa
Henrique Correia Vasconcellos	Roberta Maia Gresta
Isabel Cristina Silvestre da Mota	Rodolfo Viana Pereira
Jackson Francisco Coleta Coutinho	Rodrigo da Silva Pedreira
João Marcos Amaral	Rodrigo Martiniano Ayres Lins
Joelson Dias	Rodrigo Terra Cyrineu
Juacy dos Santos Loura Júnior	Sebastião Moreira Carvalho
Juliana Rodrigues Freitas	Silvio Queiroz Teles
Julio Jacob Junior	Silvio Salata
Lara Marina Ferreira	Vagner Bispo da Cunha
Larissa Oliveira de Campos Machado	Vania Siciliano Aieta
Leandro Barbosa Silva	Vicente Manoel Pereira Gomes
Leandro Souza Rosa	Viviane Macedo Garcia
Lenine Povoas de Abreu	Vladimir Belmino de Almeida
Leucio de Lemos Filho	Walber de Moura Agra
Lucas Couto Lazari	Wederson Advincula Siqueira
Lucas Cruz Neves	Willian Guimaraes Santos de Carvalho
Luciana Brito Loureiro	
Luciano Ceotto	
Luciano Guimaraes Mata	
Luiz Fernando Casagrande Pereira	
Luiz Guilherme de Melo Lopes	
Luiz Magno Pinto Bastos Junior	
Manoel Verissimo Ferreira Neto	
Marcelo Certain Toledo	
Marcelo Weick Pogliese	
Margarete de Castro Coelho	

# SUMÁRIO



<b>Apresentação .....</b>	<b>13</b>
Rodolfo Viana Pereira	
Gabriela Rollemberg de Alencar	
<b>MEMORIAL .....</b>	<b>17</b>
Rodolfo Viana Pereira	
Gabriela Rollemberg de Alencar	
<b>Unificação das eleições: quem mais perde é o eleitor.....</b>	<b>29</b>
Joelson Dias	
Marilda Silveira	
Daniel Falcão	
<b>Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais: menos reforma e mais democracia .....</b>	<b>41</b>
Daniel Falcão	
Ana Claudia Santano	
<b>Democracia intrapartidária: a reforma de que precisamos.....</b>	<b>47</b>
Erika Gerhardt	
Carlos Neves Filho	
Henrique Vasconcelos	

<b>A participação política das mulheres e a qualidade da democracia no Brasil .....</b>	<b>53</b>
Margarete Coelho	
<b>CARTA de São Paulo.....</b>	<b>59</b>
Fernando Neisser	
<b>Carta do Rio de Janeiro .....</b>	<b>63</b>
Vânia Aieta	
<b>Carta de Porto Velho .....</b>	<b>65</b>
Juacy Loura	

## APRESENTAÇÃO

Rodolfo Viana Pereira

Gabriela Rollemberg de Alencar



Propor um plano de voo sobre reforma política não é tarefa simples. A multitude de temas, de abordagens, de vieses e de soluções amedronta qualquer tentativa, por melhor que seja. Junte-se a isso a necessidade de obtenção de consenso ou de maioria dentro de uma comunidade de experts que lidam, por dever e por paixão, cotidianamente com a temática e verá que o desafio se agiganta.

E, por incrível que pareça, a empreitada vingou. Durante o primeiro semestre de 2015, mais de 100 especialistas de todo o Brasil se uniram para fundar a ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político e, sobretudo, definir linhas programáticas e soluções concretas para os debates parlamentares em torno da decantada “Reforma política”.

É bom lembrar que o período foi extremamente fértil. A Presidência da Câmara dos Deputados, como poucas vezes se viu, inseriu a reforma na agenda prioritária do Congresso Nacional: senão todos, ao menos os temas nucleares, foram colocados em votação, ainda que de modo apressado e, não raro, confuso. Fato é que foram votadas.

Nesse turbilhão, a ABRADep conseguiu mobilizar, em tempo recorde, debates objetivos que resultaram em propostas concretas nas seguintes áreas: sistema eleitoral, financiamento de campanha, organização das eleições, participação feminina e democratização interna dos partidos políticos.

Com grande capacidade de interlocução com os deputados federais e senadores, detentores originais do poder político, a ABRADep promoveu ostensivamente as teses defendidas. Fez seu primeiro evento oficial no Congresso Nacional em uma reunião pública com os membros da Comissão Especial para a Reforma Política da Câmara dos Deputados e com os líderes partidários, em 9 de abril, para criticar, especificamente, a proposta de unificação das eleições.

Na sequência, produziu breves relatórios temáticos e um memorial com os pontos resumidos das teses defendidas, na tentativa de informar e convencer os próprios parlamentares. Esse material é o que hoje se encontra consolidado neste pequeno, embora simbólico, livro de memória.

Para os associados da ABRADep ficou a certeza da nossa capacidade de organização e de produção, não apenas de livros e artigos científicos, mas de propostas concretas para ajustamento de importantes ferramentas, institutos e conceitos tão caros ao nosso Estado Democrático de Direito.



Como a temática da reforma política é inesgotável e premente, em especial no Brasil, sabemos que esta obra veste-se mais ao estilo de “Prólogo” do que de “Considerações finais”. Muito em breve, temos a plena certeza, voltaremos ao trabalho.

Brasília, 06 de julho de 2016.



# MEMORIAL

Rodolfo Viana Pereira<sup>1</sup>

Gabriela Rollemberg de Alencar<sup>2</sup>



A necessidade de dar resposta às reivindicações brasileiras pela Reforma Política deve estar alinhada às seguintes cautelas:

- Evitar experimentalismos e retrocessos democráticos na aprovação de sistemas eleitorais novos e não testados;
- Evitar o enfraquecimento dos Partidos Políticos;
- Reforçar a transparência e o controle dos gastos eleitorais;
- Diminuir a força do poder econômico nas campanhas;

---

1 Professor da Faculdade de Direito da UFMG; Coordenador-Geral da ABRADEP. Coordenador Acadêmico do IDDE. Advogado Sócio da MADGAV Advogados. Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Pós-Graduado em Direito Eleitoral e Administração de Eleições pela Universidade de Paris II. Pós-Graduado em Educação a Distância pela Universidade da Califórnia, Irvine.

2 Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (2006) e em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB (2008). Pós-graduada em Direito Eleitoral pelo Instituto Luiz Flávio Gomes – LFG (2012). Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Secretária-geral e Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE).

- Fortalecer a democracia e a participação dos cidadãos;
- Garantir representação proporcional aos interesses dos brasileiros;
- Racionalizar a representação parlamentar.

Com vistas a tais objetivos, a ABRADep lista cinco eixos centrais de ajustes:

### **1. Sistema Eleitoral: contra o Distritão e favorável ao sistema proporcional de lista aberta com ajustes**

É preciso reforçar a nossa posição contrária ao sistema denominado Distritão, em razão dos seguintes motivos:

- Inconstitucionalidade por violar o sistema de representação partidária;
- Extingue a representação das minorias;
- Fortalece o poder econômico e aumenta os custos de campanha;
- Enfraquece os partidos políticos (cada candidato será “o partido de si mesmo”)
- Gera maior instabilidade na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo;
- Permite que um único Partido conquiste todas as cadeiras;

- Promove enorme desperdício de votos, aumentando a distorção da representação política;
- Dificulta a renovação dos quadros políticos, fomentando candidaturas de “celebridades”;
- Não é adotado por nenhuma democracia moderna.

Somos favoráveis ao atual sistema proporcional de lista aberta, de modo a evitar mudanças radicais e prejudicar a autonomia do eleitor. Sustentamos, porém, a necessidade dos seguintes ajustes:

- Fim das coligações proporcionais, com prazo para mudança de Partido Político pelos atuais mandatários, sem risco de perda de mandato;
- Participação dos Partidos que não atingiram o quociente eleitoral na distribuição das vagas que sobram após a aplicação do quociente partidário, de modo a tornar o sistema mais equitativo;
- Distribuição dessas vagas remanescentes pelo critério das maiores sobras e não das maiores médias: os lugares não preenchidos serão distribuídos segundo a ordem decrescente do número de votos obtidos pelo partido que não foram computados para o cálculo do quociente partidário;
- Redução do número de candidatos por Partido ao número de cadeiras em disputa, de modo a trazer mais responsabilidade aos Partidos na escolha de seus candidatos. Além disso, teremos como consequência a redução dos gastos na campanha

eleitoral e o fim da distorção do percentual mínimo de 30% de candidaturas para cada gênero, com o aumento proporcional das candidaturas femininas.

## **2. Contra a unificação das eleições**

- A unificação das eleições traz graves problemas à democracia e à gestão das eleições no Brasil. Dentre eles, destacamos:
- Enfraquecimento da democracia: enquanto a demanda da sociedade é por maior participação, a resposta do Congresso seria absolutamente antagônica;
- Perigoso afastamento entre representantes e representados, decorrente da menor participação dos eleitores;
- Potencial crescimento da abstenção, com possível crise de legitimidade;
- Ausência de momento intermediário de controle entre eleições, o qual tem sido de fundamental importância para dar vazão a eventuais insatisfações dos eleitores com a opção política escolhida anteriormente;
- Confusão das agendas políticas federal, estadual e municipal na mesma eleição;
- Excessivo número de candidatos, com a consequente confusão das propostas a serem apresentadas;

- Incapacidade estrutural da Justiça Eleitoral de administrar uma eleição com tantos cargos em disputa ao mesmo tempo;
- Atraso ainda maior no julgamento dos registros de candidatura, com aumento da instabilidade no exercício dos mandatos;
- Ao contrário do que se prega, a unificação implicaria em custo maior das eleições, com a necessidade de renovar, por exemplo, todo o estoque de urnas eletrônicas da Justiça Eleitoral;
- Prejuízo à propaganda eleitoral: impossibilidade de garantir tempo de TV e rádio para todos os cargos em disputa sem aumentar o gasto público;
- Ainda que sejam feitos ajustes quanto ao tempo disponível para a propaganda eleitoral gratuita, há muita dificuldade de gestão técnica do horário eleitoral gratuito com todos os cargos em disputa ao mesmo tempo;
- Contaminação das campanhas por ilícitos praticados por outros candidatos: maior dificuldade no controle dos correligionários, em virtude do volume das campanhas. Como a cassação do mandato se dá pelo mero benefício decorrente da conduta praticada, haverá consequente aumento no número de cassações;

- Prejuízo do papel político da oposição que seria fragilizado pela inexistência de eleições intermediárias;
- Ostracismo político para aqueles que perderem as eleições, tendo que aguardar 04 ou talvez 05 anos para se candidatar a cargo eletivo.
- Dificuldade de financiamento da própria campanha, pois todos os candidatos disputariam as mesmas fontes doadoras em um contexto em que as empresas provavelmente não poderão doar.

### **3. Financiamento de campanha: pela manutenção do sistema misto com a criação de limites nominais de doações e gastos eleitorais**

Com pequenos ajustes, é possível combater a corrupção eleitoral de forma mais efetiva, além de promover a participação dos cidadãos e também de pessoas jurídicas (já que todos são afetados pelas políticas públicas) no processo eleitoral, garantindo-se a transparência e o controle dos gastos, além da diminuição do poder de influência dos grupos econômicos com alto faturamento. Somos favoráveis à manutenção do regime misto de financiamento eleitoral, com participação de empresas, com os seguintes ajustes:

- Limitação das doações de pessoas físicas e jurídicas de modo coerente com a realidade política brasileira atual, em valores nominais e não percentuais. As propostas de reforma política que visem



arbitrar valores irrisórios não podem ser acolhidas porque tais montantes serão sistematicamente ignorados;

- Definição do limite de gastos a partir de um valor numérico e indexado, que varie consoante o tipo de candidatura, bem como a circunscrição eleitoral correlata, respeitando, assim, diferenças econômicas, regionais e de envergadura das disputas;
- Caso não elaborada pelo Congresso Nacional a lei definidora do limite de gastos de campanha eleitoral para os cargos em disputa, caberá ao TSE fixar o limite de gastos por meio de resolução depois de realizada audiência pública com os Partidos Políticos;
- Necessidade do aumento da transparência na arrecadação e nos gastos eleitorais, de modo a ser verdadeiramente acessível aos eleitores. Fim do sigilo bancário do CNPJ eleitoral: transmissão em tempo real da movimentação de valores nas contas bancárias dos candidatos, uma vez que as instituições financeiras já possuem tecnologia para isto, possibilitando maior controle pelo cidadão.

#### **4. Participação feminina na política: necessidade de adoção de mecanismos mais eficazes de incentivo**

A sub-representação feminina no Parlamento brasileiro decorre, principalmente, das seguintes razões:

- Dificuldade de acesso aos cargos de direção partidária, sendo historicamente alijadas das tomadas de decisão intrapartidária, inclusive as de destinação dos recursos do Fundo Partidário, reservados por lei, ao incremento da participação feminina na política, que não vem sequer sendo cumpridos;
- Dificuldade de acesso a fontes de financiamento de sua campanha<sup>3</sup>;
- São preteridas, em regra, na ocupação cargos executivos, de gestão na cota de indicação governamental dos Partidos (Ministérios e Secretarias, p. ex.), o que lhes retira a possibilidade de implementação das políticas públicas e de demonstração sua competência e capacidade políticas;
- Ineficácia do atual sistema de cotas de candidaturas, sem qualquer incentivo ou apoio partidário que permitam sua competitividade, o que resulta no estímulo às candidatas “laranjas”, sem qualquer punição a esta fraude.

Esses fatores, e muitos outros, explicam o fato de as mulheres, apesar de serem a maioria do eleitorado e terem cotas reservadas nas candidaturas, não possuírem representação correlata no Legislativo. Os dados empíricos são alarmantes<sup>4</sup>:

---

3 Segundo o site [www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br), as 15 maiores doadoras de campanhas de deputados federais, em 2014, destinaram R\$325.447.961,00 para homens e R\$41.829.384,00 para mulheres, ou seja, somente 10% do destinado às candidaturas masculinas.

4 Fonte: UIP.

- Média de representação feminina no Parlamento. No mundo: 21%. Nas Américas: 25%. No Brasil: 10%
- O Brasil ocupa a 124<sup>a</sup> posição em 189 países quanto ao percentual de mulheres que compõem a Casa Baixa ou Única. Na Câmara dos Deputados brasileira, nas eleições de 2014, foram singelos 9,9%.
- Entre a eleição de 1990 e a de 2014, mesmo após a cota de gênero de 30% das candidaturas, o aumento de representação foi de meros 3,98%.
- O efeito da adoção de reserva de candidaturas foi positivo em vários países, menos no Brasil. Argentina: média de 30% de mulheres eleitas. Bolívia: 53,08% nas últimas eleições. Brasil: vergonhosos 10%.

Reconhecendo que a mera reserva de candidaturas nas chapas proporcionais não foi capaz de vencer os obstáculos impostos às candidaturas femininas, especialmente a dificuldade de captação de recursos financeiros, o alheamento em relação ao horário eleitoral gratuito e a participação efetiva em atos de campanha, defendemos as seguintes medidas:

- Estabelecimento de cotas de gênero nos órgãos de direção partidários, nas comissões parlamentares e nas Mesas Diretoras dos órgãos legislativos;

- Criação de mecanismo de reserva de 30% dos mandatos para as mulheres nas eleições proporcionais;
- Gestão, pelo núcleo de mulheres do Partido, dos recursos do Fundo Partidário destinados ao incremento da participação política feminina, bem como do tempo de propaganda partidária obrigatoriamente destinado às mulheres;
- Necessidade de destinação obrigatória para as candidatas de percentual mínimo de 30% dos recursos a serem aplicados pelo Partido na eleição proporcional e criação de medidas de incentivo para doação privadas às mulheres;
- Necessidade de destinação obrigatória para as candidatas de percentual mínimo de 30% do tempo da propaganda eleitoral gratuita destinado à eleição proporcional.

## **5. Partidos políticos: necessidade de introdução de mecanismos de democracia intrapartidária**

- Diante da necessidade de fortalecer os Partidos Políticos e de adequá-los ao regime democrático estabelecido como princípio basilar da Constituição da República de 1988, urge adotar as seguintes medidas:
- Ampla participação dos filiados nas decisões partidárias, por meio de eleição direta para todos os di-

retórios e cargos de direção da agremiação, bem como para a escolha dos candidatos que concorrerão às eleições;

- Estabelecimento de prazo para efetivação de comissões provisórias, transformando-as em diretórios devidamente constituídos, sob pena de serem proibidas de registrar candidatos nas eleições;
- Definição de hipóteses restritas, objetivas e taxativas que fundamentem a intervenção de instâncias partidárias em outras;
- Proibição da reeleição para os cargos de direção partidária ou sua limitação, garantindo-se a oxigenação e a alternância de poder;
- Reforço do princípio da igualdade de voto, com o fim do voto por procuração e do voto com peso diferenciado.



# UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES: QUEM MAIS PERDE É O ELEITOR

**Joelson Dias<sup>5</sup>**

**Marilda Silveira<sup>6</sup>**

**Daniel Falcão<sup>7</sup>**



Diante da recorrente discussão sobre o sistema político, a sociedade brasileira se depara com uma nova oportunidade de aperfeiçoá-lo, debatendo diversas propostas com o intuito de realizar a tão propalada Reforma Política.

Entre os vários temas em debate, ganha relevo a discussão sobre o financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos, que tem por objetivo primordial, independentemente do modelo a ser adotado, a diminuição da influência do poder econômico no resultado das

---

5 Advogado e sócio do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados (Brasília-DF), ex- ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. É sócio fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

6 Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), mestrado em Direito Administrativo de Federal de Minas Gerais (2008) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014). Coordenadora em cursos de pós-graduação e capacitação online. Desenvolve conteúdo, tutoria e atividades docentes em educação a distância desde 2009. Atualmente é Coordenadora do NEAD, na EDB/IDP, Coordenadora do curso de Pós-graduação em Direito Eleitoral da SLM em parceria com a EDB/IDP. Secretária Instituto de Direito Administrativo do DF, Professora de Direito Administrativo e Eleitoral da EDB/IDP, membro do IBRADE e membro fundador da ABRADEP, Vice-presidente do Instituto Brasiliense de Direito Eleitoral e sócia da Silveira e Unes Advogados Associados.

7 Doutor, Mestre e Graduado pela Faculdade de Direito da USP. Pós-graduado em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Professor dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Escola de Direito de Brasília do IDP. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da EDB/IDP.

eleições. A questão da reeleição para os cargos eletivos do Poder Executivo é outro ponto controvertido tanto no Congresso Nacional como na sociedade em geral, que analisarão as vantagens e desvantagens do modelo adotado desde 1997. Nesse ponto, debate-se, também, possível ampliação dos mandatos, caso a possibilidade de o chefe do Executivo reeleger-se seja extirpada do texto constitucional.

Atualmente, porém, a unificação das eleições – eufemismo para a implantação da coincidência de mandatos nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal – tem chamado grande atenção da mídia e dos legisladores. As propostas de emenda à Constituição têm em comum a ideia de que as eleições municipais deveriam ser realizadas no mesmo dia – ou em período bastante próximo – das eleições gerais (estaduais e nacional).

Aqueles que defendem a unificação apontam, basicamente, quatro argumentos que sustentariam os benefícios dessa mudança: 1) redução nos custos das eleições, em seu aspecto operacional, pois a organização do pleito ficaria mais barata aos cofres da Justiça Eleitoral; 2) haveria o barateamento das campanhas eleitorais; 3) os partidos políticos seriam fortalecidos com essa medida, uma vez que as campanhas dentro de cada agremiação teriam que obter uma coordenação mais organizada e centralizada e 4) a realização de eleições unificadas a cada quatro ou cinco anos favoreceria a governabilidade, facilitando, sobremaneira, a execução de políticas públi-



cas, em especial nas áreas em que o Brasil tem maior carência, como saúde, saneamento, segurança pública e educação.

Para os defensores da unificação das eleições, o modelo atual, com eleições intercaladas a cada dois anos, prejudicaria as políticas públicas na esfera municipal, já que justo na metade do mandato dos municipais, as eleições estaduais e nacional “paralisariam” a máquina pública.

Com todo respeito que merecem as opiniões contrárias formadas a respeito do tema, compreendemos que a unificação das eleições, embora pareça resolver uma miríade de problemas com uma única alteração, é motivadora de uma série ainda maior de desvantagens não somente à administração pública, aos mandatários, partidos políticos, candidatos e à sociedade brasileira, mas, principalmente, aos próprios eleitores. Sem a pretensão de esgotar a análise de matéria tão complexa, identificamos sete razões que nos levam a esta conclusão.

## **1. A unificação das eleições comprometerá o direito de participação política e escolha dos eleitores e enfraquecerá as instituições democráticas**

A primeira das razões é o nítido comprometimento pelas eleições unificadas do direito de participação política e escolha dos eleitores e o enfraquecimento das instituições democráticas brasileiras com tamanho espaçamento na manifestação direta do voto. Por longo pe-

ríodo, entre uma eleição e outra, os eleitores não serão ouvidos e, conseqüentemente, também menos debatidas as questões políticas do País. Os cidadãos ficarão ainda mais afastados da política, pois exercerão seu direito fundamental ao voto somente uma vez a cada quatro ou cinco anos e, como resultado disto, também a classe política e as instituições democráticas, diminuídas em sua legitimidade. O jovem, cujo voto é facultativo, que completar 16 (dezesseis) anos somente após as eleições, irá às urnas, pela primeira vez, apenas quatro ou cinco anos depois, aos seus 20 (vinte) ou 21 (vinte e um) anos. Restará prejudicado o elemento pedagógico do voto, tão decantado, por exemplo, pelo eminente Assis Brasil, que se referia à necessidade de a população passar por vários períodos eleitorais para o amadurecimento político das instituições nacionais e da sociedade como um todo. Ao invés das campanhas eleitorais, dos debates, da voz das urnas e do engajamento dos eleitores, que são os principais protagonistas do processo eleitoral, o embate político, por mais tempo, ficará limitado apenas aos eleitos e partidos políticos de maior expressão e espaço na mídia, aos parlamentos e à cobertura, no tempo, modo e prioridade que e se lhe resolverem dispensar os meios de comunicação. Com a unificação das eleições, quem mais perde, portanto, são os próprios eleitores.

## **2. As eleições unificadas comprometerão a administração do pleito pela Justiça Eleitoral e a sua atuação jurisdicional**

Além disso, em segundo lugar, a mudança acarretará um inegável assoberbamento da Justiça Eleitoral dificultando, ainda mais, o gerenciamento e a fiscalização do processo eleitoral: em, aproximadamente seis meses, os órgãos da Justiça Eleitoral seriam responsáveis por fiscalizar e julgar milhares de prestações de contas, registros de candidaturas e ações de impugnação, investigações judiciais eleitorais, recursos contra expedição de diplomas e impugnações de mandatos eletivos. Tudo isso, sem computar as incontáveis representações ajuizadas contra as propagandas eleitorais em curso.

A proposta prevê, na verdade, a realização de 5.570 eleições municipais (prefeitos e vereadores), 26 eleições estaduais (governador, deputados federais, senadores e deputados estaduais), uma eleição distrital e a eleição nacional (presidente da República) numa mesma data ou, em hipótese alternativa, em datas bem próximas. A administração do pleito pela Justiça Eleitoral e a sua atuação jurisdicional restariam seriamente comprometidas diante do gigantismo que representa a unificação das eleições. Além de não ter sido apresentado ainda nenhum dado oficial de que a unificação das eleições diminuirá o custo do processo eleitoral, a verdade é que a realização de um único pleito com tantos candidatos tende a aumentar, sem contar o fornecimento de bens e a contratação de serviços, também o número de servidores à disposição da Justiça Eleitoral necessários à administração das eleições e, conseqüentemente, das horas trabalhadas, a começar meses antes, senão mesmo anos, com a prepara-

ção do pleito. A unificação das eleições comprometeria, ainda, a maior capacitação dos servidores, o aprimoramento das rotinas administrativas, a troca de experiências entre os diferentes órgãos da Justiça Eleitoral e o aperfeiçoamento especialmente do sistema eletrônico de votação que a realização de eleições intercaladas a cada dois anos permite.

### **3. As eleições unificadas dificultarão e encarecerão a veiculação da propaganda eleitoral**

Também não se pode desconsiderar um terceiro ponto: a veiculação da propaganda eleitoral em geral, especialmente a distribuição do seu tempo no rádio e na televisão, será imensamente dificultada diante do elevado número de candidatos em uma eleição unificada. Não apenas pelo tempo e diversidade dos meios de propaganda eleitoral, mas também pela compreensão dos programas partidários e das propostas dos inúmeros candidatos concorrentes ao pleito, especialmente levando-se em conta que, no federalismo brasileiro, cada ente tem competências privativas e concorrentes. A complexa repartição de competências do Estado brasileiro não apenas lesará a já acidentada fluidez do debate eleitoral, mas tornará bastante difícil ao eleitor distinguir entre as diversas agendas eleitorais em disputa, que contemplariam desde as questões locais, próprias às eleições municipais, aos temas nacionais e regionais, debatidos nas eleições gerais. Com a unificação dos pleitos, perderão, sobretudo, os municípios e os candidatos nas eleições

municipais, cujos temas e propostas específicos locais serão sufocados pelo maior interesse que as eleições gerais despertam na sociedade e nos meios de comunicação e pelo debate das questões de maior relevância para os Estados e a União.

#### **4. As eleições unificadas não simplificarão o sistema eleitoral, nem facilitarão a sua compreensão pelo eleitor**

Nesse mesmo sentido, uma quarta razão nos leva a compreender que é inevitável o prejuízo no que toca à capacidade de reflexão sobre as propostas e nomes a serem escolhidos na urna eletrônica. Trata-se do enorme número de candidaturas além da mistura, em si, de temas locais, estaduais e nacionais para definição de oito candidatos diferentes. Com toda essa complexidade, as eleições unificadas violariam um dos propósitos básicos que deve ter toda e qualquer reforma política: a simplificação do sistema eleitoral visando a sua melhor compreensão pelo eleitor.

#### **5. As eleições unificadas resultarão em menosprezo, pela sociedade, da importância do sistema político e das práticas democráticas**

A quinta razão tem em vista não apenas o interesse pessoal dos candidatos e dos partidos políticos, ou dos eleitos, mas também o direito de participação e escolha dos eleitores e de proteção das minorias visando ao forta-

lecimento da democracia: com a coincidência dos mandatos, os candidatos derrotados terão dificuldade muito maior de enfrentar a maioria estabelecida. Isso porque somente terão uma nova oportunidade de candidatar-se e/ou tornarem-se conhecidos, diante do eleitorado, após quatro ou cinco anos. E, em caso de nova derrota eleitoral, após tanto tempo, estarão praticamente alijados da vida política. O preço a ser pago pela possibilidade de todos os mandatos iniciando e terminando juntos pode muito bem ser o da verticalização do voto pelo eleitor, de presidente a vereador de um mesmo partido ou coligação, de aniquilamento das minorias e da oposição locais durante o longo tempo de espera entre uma e outra campanha eleitoral. A realização de eleições somente a cada quatro ou cinco anos dispensará os partidos políticos e governantes da necessidade de submeter, periodicamente, sua atuação à avaliação política (“accountability”) e suprimirá dos eleitores e da oposição o direito de crítica que os debates eleitorais fomentam a cada dois anos. Difícil não concluir que esse fato poderá resultar no encastelamento dos eleitos e das lideranças que já estão no Poder, no aumento do distanciamento entre representantes e representados e em dificuldade ainda maior de renovação dos quadros políticos do Brasil. Aliás, como o que se busca com a unificação das eleições é a coincidência dos mandatos, alguns já defendem, inclusive, e mesmo diante de sua já cogitada inconstitucionalidade, a prorrogação por mais dois anos do tempo de mandato dos atuais prefeitos e vereadores. Outra proposta que não pode ser

descartada, se unificadas as eleições e, portanto, comprometida a análise crítica a cada dois anos da atuação de partidos e agentes políticos, é a adoção do “recall” ou reavaliação política ou popular do desempenho do mandato. O longo tempo de espera entre os pleitos, com a unificação das eleições, resultará em menosprezo, pela sociedade, da importância do sistema político e das práticas democráticas. Muito maior que o aventado impacto financeiro com a realização de eleições periódicas, porém, esse é o altíssimo preço político que a democracia, pela qual os brasileiros tanto lutaram, não pode e não deve pagar.

É preciso avaliar se, de fato, a unificação não dificultará a “oxigenação” das eleições e incrementará o custo das campanhas eleitorais, pois os candidatos que postulam pela primeira vez sua eleição ou são pouco conhecidos também terão necessidade de mais recursos para obter reais chances de vitória no escrutínio unificado. Dessa forma, o papel dos candidatos e partidos de oposição, em quaisquer das esferas federativas, restará ainda mais dificultado, fato este que atinge diversos princípios constitucionais, como o republicano, que assegura a periodicidade das eleições, o pluripartidarismo e a garantia de preservação das minorias.

**6. As eleições unificadas não condicionam nem o fim da reeleição, nem o aventado aumento para 5 (cinco) anos do período de mandato, nem a necessária garantia da governabilidade**

Como sexta razão, defendemos que nem o pretendido fim da reeleição, nem o aventado aumento para cinco anos do período de mandato, nem mesmo a tão propalada necessidade de se garantir a governabilidade estão necessariamente vinculados à unificação das eleições. No tocante à governabilidade, por exemplo, a própria reforma política que se pretende poderá, em sendo mesmo este o caso, promover os ajustes pontuais necessários na lei de responsabilidade fiscal ou na própria legislação eleitoral. Deste modo não somente permitirá, mas, inclusive, fomentará, mesmo no ano das eleições, a execução de políticas públicas, em especial nas áreas em que o Brasil mais precisa, como saúde, saneamento, segurança pública e educação. Hoje, a reclamação é que a legislação eleitoral impõe uma série de restrições a alguns atos de governo, como a execução de convênios em anos eleitorais. Contudo, entendemos, é a coincidência dos mandatos que pode resultar em longo tempo de espera pelos Estados e Municípios para o recebimento de transferências voluntárias ou a celebração de novos convênios, até as eleições seguintes, a depender das composições ou disputas políticas entre as respectivas circunscrições eleitorais ou com a União. Novamente, os maiores prejudicados serão os Municípios, especialmente se coincidirem as eleições de adversários políticos da chefia do Executivo local tanto no âmbito estadual como federal. Afinal, com a coincidência das eleições, perdurará por quatro ou cinco anos o quadro político que, hoje, pode se reverter a cada dois anos. Na verdade, defende-



mos que a continuidade das políticas públicas tem mais a ver com a estabilidade e a qualificação do corpo técnico do que com a alternância ou não das eleições. Mesmo porque, com eleições unificadas, caso não se altere o próprio quadro funcional de cada circunscrição eleitoral, com a organização e valorização dos servidores em carreiras, a mudança radical das três esferas federativas em uma única data também poderá prejudicar, em larga escala, a estabilidade das políticas.

## **7. As eleições unificadas ao invés de baratear poderão é encarecer as campanhas eleitorais**

Finalmente, em sétimo lugar e não menos importante, é preciso considerar que a unificação das eleições para a coincidência dos mandatos também repercutirá na oferta dos mais diversos bens e serviços durante as eleições. Isso impactará na forma de realização do trabalho, na qualidade e na engenharia de mercado desses serviços e, igualmente, nos custos das campanhas eleitorais em razão do grande número de candidatos e cargos em disputa, bem como da dedicação dos melhores profissionais às eleições presidenciais e de governadores. Isto é, mesmo que não venha a ser mais necessário buscar financiamento a cada dois anos, com o fim dos pleitos intercalados, como defendem alguns, o gasto com a campanha eleitoral em eleições unificadas pode ser muito maior, especialmente se consideradas as “dobradas” na propaganda eleitoral, ou seja, o apoio político e financeiro entre os candidatos e também entre os partidos. Ade-

mais, se for necessário aumentar o tempo de veiculação da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, em razão do elevado número de candidatos, crescerá, também, na mesma proporção, o montante da compensação fiscal devida às emissoras pela cedência do referido “horário gratuito”, e, portanto, o custo das eleições para os próprios contribuintes. Em poucas palavras, ao invés do seu cogitado barateamento, as campanhas eleitorais poderão é sair mais caras com a unificação das eleições.

### **Conclusão: eleições unificadas, quem mais perde é o eleitor**

Assim sendo, a ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político acredita que a eventual aprovação da proposta de unificação das eleições / coincidência de mandatos municipais, estaduais e nacional comprometerá a participação política do eleitor e enfraquecerá as forças políticas de oposição, criando, ainda, dificuldades instrumentais desnecessárias para a sua implementação, que vão de encontro à participação democrática e, por consequência, ao Estado Democrático de Direito, enquanto princípio garantido pela própria Constituição da República.

# FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS: MENOS REFORMA E MAIS DEMOCRACIA

Daniel Falcão<sup>8</sup>

Ana Claudia Santano<sup>9</sup>



A necessidade de dar resposta às reivindicações brasileiras pela Reforma Política deve estar alinhada às seguintes cautelas:

- evitar experimentalismos e retrocessos democráticos na aprovação de sistemas de financiamento novos e não testados;
- evitar o enfraquecimento dos Partidos Políticos;
- fortalecer a democracia e a participação dos cidadãos.

Com vistas a tais objetivos, a ABRADep defende, como eixo central de ajustes para o sistema de financiamento da política no Brasil, a manutenção do sistema misto de doações aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. E que isso se dê por meio de alterações legais

8 Doutor, Mestre e Graduado pela Faculdade de Direito da USP. Pós-graduado em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Graduado em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Professor dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Escola de Direito de Brasília do IDP. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da EDB/IDP.

9 Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha; pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano, NUPED, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

e constitucionais que possibilitem maior transparência, maior controle das despesas e que, por fim, diminuam fortemente o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais.

## **1. Maior transparência e controle nos gastos**

Atualmente, o sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais no Brasil é do tipo misto. O Fundo Partidário e o Horário Partidário e Eleitoral Gratuito são dois exemplos de investimento de dinheiro público na divulgação de ideias e propostas dos partidos políticos e dos candidatos na seara política nacional.

As campanhas eleitorais, no entanto, são maciçamente financiadas por recursos doados por pessoas jurídicas, conforme demonstra a análise das prestações de contas apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral.

A proposta de implantação do sistema exclusivamente público de financiamento da política não é factível no país. Além da frágil fiscalização exercida pelos órgãos estatais, é notório que a adoção de leis fortemente proibitivas ou restritivas traz um cenário de maior ineficácia das normas.

Uma reforma política democrática deve ter como objetivo primordial garantir maior transparência e controle nos gastos eleitorais. A Receita Federal, a Justiça Eleitoral, o Tribunal de Contas da União e organizações não-governamentais especializadas em fiscalização de contas públicas ofereceram diversas sugestões, que não foram

sequer ouvidas no processo legislativo, visando à reforma política iniciado em 2015.

Mecanismos modernos de transparência e controle podem garantir o respeito às normas eleitorais e evitar, conseqüentemente, o abuso do poder econômico nas eleições brasileiras, como a publicidade, em tempo real, da movimentação das contas bancárias de campanha.

## **2. Defesa à garantia constitucional da liberdade de expressão**

A liberdade de expressão, garantia fundamental da Constituição, será atingida com a implantação do sistema exclusivamente público, ao impedir que cidadãos e agrupamento de pessoas possam contribuir para seus partidos e candidatos de preferência.

É saudável para a democracia que o maior número de pessoas participe das eleições. A proibição da doação de dinheiro aos partidos e às campanhas certamente dificultará o acesso das pessoas à discussão política. Cabe ressaltar que a pessoa jurídica também é feita de pessoas que também são afetadas pelas decisões na esfera pública, podendo – e devendo – participar deste debate público.

## **3. Mudanças no sistema de propaganda eleitoral**

É forçoso ressaltar que a proposta de adoção do sistema exclusivamente público de financiamento diminuirá

o fluxo de capital nas campanhas eleitorais brasileiras. Não há na proposta, porém, qualquer menção a uma eventual mudança no sistema normativo da propaganda partidário/eleitoral, de forma a otimizá-la.

Se não for combatido o custo das campanhas, com a maior restrição de fontes de arrecadação, isso possivelmente colaborará com o incremento das técnicas ilegais da utilização do caixa 2 na política.

As campanhas podem ficar mais baratas com simples alterações nas leis eleitorais, como diminuir a dependência da propaganda no rádio e na televisão, permitindo o uso mais efetivo de outros canais mais econômicos, como a internet; tornar a própria legislação sobre propaganda mais permissiva, uma vez que as atuais limitações nada mais fizeram do que comprometer a sua função de informação ao eleitor e encarecer, sobremaneira, o custo das campanhas.

#### **4. Garantia do Congresso Nacional como protagonista da Reforma política**

O eventual julgamento do Supremo Tribunal Federal pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI nº 4.650), trará um vácuo legislativo perigoso, sem dar a chance necessária para o Congresso Nacional fazer uma profunda e clara análise do tema.

Cabe ao Congresso Nacional, instituição constitucionalmente competente para a edição de leis, promover o

debate entre partidos políticos, acadêmicos e sociedade com o objetivo do aperfeiçoamento do sistema político brasileiro.

## **5. Propostas pontuais de reforma do sistema de financiamento da política**

A adoção de alterações pontuais pode trazer um melhor funcionamento do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Podemos elencar de forma direta:

- Imposição de limites nominais para doações: os atuais limites, com base no faturamento a título de Imposto de Renda, dão muita força às pessoas jurídicas e físicas mais abastadas. Deve-se ressaltar que estes limites devem ser adequados à realidade brasileira, pois o arbitramento de valores irrisórios será seguramente ignorado.
- Determinação de limites de gastos eleitorais: a partir de um valor numérico, que varie consoante o tipo de candidatura, bem como a circunscrição eleitoral correlata, respeitando, dessa forma, as diferenças econômicas, regionais e de envergadura das disputas. Por fim, a imposição de limites nominais/numéricos a qualquer tipo de doador, bem como aos gastos eleitorais, causará maior equilíbrio para a seara eleitoral, evitando-se abusos de poder econômico por parte dos doadores.

- Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência e controle cidadão: a Justiça Eleitoral, atualmente, realiza uma fiscalização eminentemente contábil, fato este que prejudica sobremaneira o controle por parte dos cidadãos. A transmissão em tempo real de movimentações bancárias, o fim do sigilo bancário para o “CNPJ eleitoral” e o reforço de infraestrutura de órgãos que podem auxiliar o Tribunal Superior Eleitoral nessa empreitada (Receita Federal, TCU, CGU), bem como o fortalecimento do regime de prestações de contas parciais durante a campanha eleitoral trarão maior transparência e possibilidade de efetivo controle das contas, o que, certamente, dificultará a corrupção e a lavagem de dinheiro.
- Destinação obrigatória de valores a candidaturas visando a uma maior participação feminina: necessidade de destinação obrigatória para as candidatas, de percentual mínimo de 30% dos recursos a serem aplicados pelo partido, na eleição proporcional e na criação de medidas de incentivo para doação privadas às mulheres.



# DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA: A REFORMA DE QUE PRECISAMOS

**Erika Gerhardt<sup>10</sup>**

**Carlos Neves Filho<sup>11</sup>**

**Henrique Vasconcelos<sup>12</sup>**



Reunidos em São Paulo, no mês de abril de 2015, os membros da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, debateram e deliberaram sobre diversos temas que tocam diretamente à manutenção e ao aprimoramento das instituições democráticas e do próprio Estado Democrático de Direito brasileiro, como sistemas eleitorais e financiamentos políticos, pugnando

10 Graduada pela Unioledo/SP, pós-graduada em Direito Tributário (PUC-SP) e Direito Eleitoral pelo TRE-RO/Uniron. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito da Uniron. Coordenadora do Curso de Pós-graduação em Direito e Processo Eleitoral (TRE-RO/Uniron). Professora universitária (Direito Financeiro e Tributário). Membro fundadora da ABRADep. Sócia Fundadora do Escritório CGSA Advogados, com atuação na área cível, eleitoral e tributária.

11 Advogado. Professor. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2006), graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1997). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Eleitoral. Lecionou as disciplinas Direito Eleitoral e Direito Civil e Direito Internacional Público, na graduação (Faculdade Estácio do Recife-PE) e atualmente coordena a pós-graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Maurício de Nassau-PE, em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e Escola Superior de Advocacia da OAB-PE. Leciona em cursos de pós-graduação, a exemplo da Universidade de Positivo no Paraná e na Escola Superior da Advocacia da OAB-PI. Foi Membro do Conselho Consultivo da Escola Nacional da Advocacia da OAB.

12 Sócio do escritório jurídico LMPV Advogados, graduado pela Faculdade de Alagoas (FAL), com atuação destacada no Direito Eleitoral e Administrativo. Foi Presidente da Comissão de Estudos Eleitorais da OAB/AL (2011), Membro da Comissão Nacional de Mobilização da Reforma Política da OAB (2014/2015), Diretor Jurídico da Secretaria de Esporte e Lazer do Município de Maceió (2013/2014) e Chefe de Gabinete da Secretaria de Comunicação do Estado de Alagoas (2011/2012). É Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/AL (2016/2018) e Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep.

que toda e qualquer reforma política que venha a ser implementada pelo Congresso Nacional promova, concomitantemente, um cenário político com mais representatividade, transparência e responsividade.

Afirmou-se, na Carta de São Paulo extraída do encontro, que a

*estabilidade no tempo das regras que compõem o arcabouço legal do sistema político traz benefícios em si, razão pela qual não há de se cogitar de alterações bruscas, radicais, para modelos não testados; mas de ajustes cautelosos, que preservem no quanto possível as práticas positivas já incorporadas ao nosso eleitorado.*<sup>13</sup>

Por outro lado, uma das mudanças mais urgentes e necessárias defendidas pela ABRADep, há de se operar dentro dos partidos políticos. Urge a implementação de regras de democracia intrapartidária.

Defende-se a ampla participação dos filiados, de todos os níveis, nas decisões partidárias, por meio de eleição direta para todos os diretórios e cargos de direção da agremiação, bem como para a escolha dos candidatos que concorrerão às eleições.

Ainda neste enfoque, a ABRADep defende o estabelecimento de um prazo para efetivação de comissões provisórias, transformando-as em diretórios devidamente constituídos, sob pena de serem proibidos de efetuar pedidos de registro de candidaturas. Isso em função da

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.abradep.org/index.php/cartas/carta-de-sao-paulo/>

desmedida interferência dos diretórios de nível superior, por meio de atos arbitrários e em descompasso com o processo político democrático e republicano.

Da mesma sorte, buscando-se evitar os desmandos e arbitrariedades por parte das direções nacionais dos partidos, devem ser previstas hipóteses restritas e objetivas para ensejar casos de intervenção da esfera superior, em níveis autônomos de representação partidária.

Propõe-se, ainda, a proibição da reeleição para os cargos de direção partidária ou a sua limitação, o fim do voto por procuração, do voto com peso diferenciado e do voto plural, bem como, para além de um sistema de quotas que garanta a ocupação de ao menos 30% dos mandatos legislativos para cada gênero (uma das principais bandeiras da ABRADep), defende-se, também, a garantia de quotas em cargos partidários.

As quotas defendidas não se limitam ao preenchimento efetivo dos mandatos nas casas legislativas, mas também nas comissões e órgãos diretivos dos parlamentos, bem como nos cargos de direção em todas as instâncias partidárias, além da divisão dos recursos públicos recebidos pelas agremiações e o tempo de televisão e rádio disponibilizado com recursos do erário público.

Justifica-se essa interferência, pois, partidos políticos não são meras associações civis. São, na verdade, instituições essenciais ao Estado Democrático de Direito, gozam de múnus público, recebem verbas e acesso a rádio e televisão, para realizar a mediação política e atuar com

monopólio sobre a propositura de candidaturas, além de serem atores importantes na conscientização da vida política do cidadão.

Ante um verdadeiro “Estado de partidos”, onde a participação política se dá, quase que exclusivamente, por intermédio destes e diante da centralidade do papel dos mesmos, no funcionamento do moderno Estado constitucional, não se pode conceder autonomia integral aos partidos.

Ainda mais, diante da realidade das democracias, principalmente as mais recentes, onde os partidos políticos tornaram-se, na sua maioria, associações oligárquicas, que desfrutam de um monopólio de fato, legal ou constitucional da arena eleitoral e do acesso ao poder político do Estado, distanciando-se de suas funções.

Visam realizar seus interesses privados ou de grupos de pressão, principalmente os econômicos, contra uma atuação vinculada aos interesses do povo, que (deveriam) representar.

Essa crise decorre da baixa institucionalização da maioria dos partidos políticos, ou de todo o sistema, e leva uma equivocada liberdade incondicional aos políticos. E, mais, quando há um pouco de institucionalização nos partidos, vê-se ausência de limites à atuação intrapartidária, com forte tendência à formação de oligarquias e ao afastamento das mulheres da vida partidária.

A solução, no sentir da Academia, seria submeter os partidos a rigorosas regras de democracia interna e de transparência partidárias. Não se trata de uma intromissão inovadora – já há limites à atividade partidária em nosso ordenamento jurídico.

Os partidos devem, como todas as instituições (empresas, sindicatos, lares...), respeito aos princípios constitucionais, aos direitos fundamentais e aos direitos humanos internacionais incorporados pelo art. 5, §2º da nossa Constituição Federal – não há de se admitir numa Democracia, partidos armados ou que defendam ideologias contrárias aos direitos civis conquistados, por exemplo.

Ora, se o princípio democrático está insculpido em todos estes catálogos de direitos, como não se pode exigir democracia interna aos partidos? Os direitos fundamentais não valem nas relações entre o partido e os seus membros? Serve apenas da porta para fora?

Espera-se que os partidos, além de respeitar os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, estabeleçam e implementem, até por decorrência daqueles, regras de democracia interna.

A título de exemplo, importante lembrar que Portugal apostou na positivação da democracia interna dos partidos políticos, constitucionalizando os “princípios da transparência da organização e da gestão e da participação de todos os membros” – art. 51º, n.º 5 da Constituição portuguesa, após a revisão de 1997 e, em sequência, estabelecendo regras de democracia interna em lei pró-

pria, na Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio.

Assim, A ABRADep, na busca para reduzir o culto da personalidade, o domínio oligárquico dos aparelhos partidários, a concentração na distribuição das receitas e direitos partidários, excesso de poder central, baixa efetividade na garantia da participação feminina nos órgãos diretivos e nos Parlamentos, e baixíssima participação política do povo (menos de 10% da população é filiada a partido político), pugna pela implementação da democracia interna nos partidos.

# A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Margarete Coelho<sup>14</sup>



No Brasil, cuja população e o eleitorado são, em termos absolutos, majoritariamente femininos, nas casas do Congresso Nacional, de acordo com dados do TSE, o percentual de cadeiras ocupadas por mulheres é, ainda, ínfima, correspondendo a apenas 11,75% do total. A questão, que está diretamente ligada à cultura política, relaciona-se especialmente com os recortes de gênero, a partir da formação do capital eleitoral feminino, distinto em diversos aspectos do capital eleitoral masculino. É necessário, portanto, (re)discutir-se o quadro de sub-representação feminina na realidade pátria, as causas para tal panorama, bem como possíveis passos em direção à mudança.

A nítida sub-representatividade desse grupo social pode ser facilmente demonstrada em números: mesmo compondo cerca de 51,4% da população e 52% do eleitorado nacional, as mulheres ocupam apenas 9,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 13,6% dos lugares

14 Possui Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (1988). É Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina e Especialista em Direito Constitucional e Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Piauí. É mestre em Direito pela Universidade Vale do Rio dos Sinos(2014). Milita na área do Direito Eleitoral e Partidário. Professora de graduação e pós-graduação em Direito. Deputada Estadual do Piauí (2011-2014). Atualmente exerce mandato de Vice Governadora do estado do Piauí.

no Senado. Discutir-se, de forma sincera, as causas desse enorme descompasso entre a formação da sociedade brasileira e a estrutura política do país, bem como as causas do caminho percorrido pelas mulheres as ter levado constantemente à sua invisibilização, a despeito das políticas afirmativas adotadas, é o primeiro passo para repensá-las.

Analisando-se as medidas já adotadas pela legislação eleitoral tendo em vista sanar a deficiência em análise, detemo-nos, inicialmente, sobre o sistema de cotas aplicado às eleições proporcionais, em vigência no Brasil desde as eleições municipais de 1996, segundo o qual se reserva o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas para cada sexo nas chapas proporcionais, medida que não tem se apresentado como suficiente para alterar os decepcionantes percentuais da (sub)representação das mulheres no Poder Legislativo.

Aqui, cabem questionamentos norteadores e pertinentes: até que ponto esta medida está fadada ao fracasso – se o estiver – na *Terra Brasilis*? O que precisa ser (re)feito em favor das mulheres para alterar-se a moldura extremamente desigual que engessa a estrutura político-partidária do país? As respostas nem sempre serão consensuais ou conclusivas, mas é o leque de possibilidades que as tornam prementes ou, pelo menos, indicativas para construir-se uma democracia pautada na vontade do povo, com decisões sustentadas quantitativamente pela maioria, mas sem desconsiderar as demandas dos grupos ditos minoritários, inclusive no que se refere aos



itens a que têm acesso no catálogo dos direitos sociais e políticos, especialmente, que exercitam.

No que concerne a tal regra, albergada na Lei nº 9.504/97, art. 10, §3º, aponta-se como solução possível para a sua efetivação, como tem sido defendido pelos coletivos de mulheres, que a reserva de vagas para os sexos – ou para os gêneros? – não recaiam apenas sobre as candidaturas, mas também sobre as cadeiras das Casas Legislativas. Essa alteração garantirá o real acesso e a permanência feminina no espaço político, porque atuará também no momento posterior às eleições, garantindo um percentual mínimo de presença feminina no Poder Legislativo. Da forma como está, tem-se visto o percentual mínimo transformado em percentual máximo para as mulheres, transformando-se, o que era para ser piso, em teto.

Outra regra que, entende-se, dificulta a representação feminina, é a possibilidade, prevista também no Art. 10 da Lei Geral das Eleições, de cada partido ou coligação poder registrar candidatos para as Casas Legislativas no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, podendo tal percentual, nas situações previstas, chegar até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas. Assim, promove-se uma enorme pulverização nas candidaturas, aumentando a predominância masculina, que, por vários motivos, inclusive os aqui expostos, chegam com mais força às urnas. Assim, para que o sistema de cotas realmente seja efetivo para as mulheres, o percentual de registros de candida-

turas, seja de partidos, seja de coligações, não deverá exceder o número de vagas em disputa.

No que respeita à propaganda política, fator extremamente decisivo em campanhas eleitorais, também é medida de inclusão das mulheres que se reserve tempo de antena correspondente aos percentuais mínimos e máximos por sexo, nos mesmos moldes acima propostos, garantido-lhes tempo minimamente adequado para a divulgação de suas plataformas políticas, tanto no horário eleitoral gratuito, quanto na propaganda partidária.

Outro grande empecilho às candidaturas de mulheres diz respeito ao financiamento de suas campanhas eleitorais. Segundo o site “Às claras”, nas Eleições 2014 para deputados, no que respeita ao financiamento de campanha, as quinze maiores empresas doadoras destinaram R\$ 325.447.961,00 (trezentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil e novecentos e sessenta e um reais) para candidaturas do sexo masculino e apenas R\$ 41.929.384,00 (quarenta e um milhões, novecentos e vinte e nove mil e trezentos e oitenta e quatro reais) para candidaturas de mulheres, o que representa apenas 12,88% do total doado. Tal dado deixa patente a dificuldade que as mulheres têm para atrair financiamento privado, o que não será superado nem mesmo com a impossibilidade de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, pois que nas doações de pessoas físicas o quadro tende a se manter pelos mesmos motivos que inviabilizam as doações de empresas.

A norma inserta no art. 44, V, LOPP, que impõe aos Partidos a aplicação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres – mesmo autorizando que tais valores possam ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido –, é insuficiente e, na prática, também transforma piso em teto, ou seja, o que era para ser mínimo, passa a ser máximo.

Registre-se que, mesmo que esse percentual seja efetivamente destinado às candidaturas de mulheres ou ao incentivo à sua participação na política – o que não ocorre, segundo demonstram as prestações de contas partidárias apresentadas à Justiça Eleitoral –, seria um percentual irrisório, restando maior percentual a ser aplicado nas candidaturas de homens.

Somando-se a tudo isto o fato de que as mulheres, em geral, ainda ganham cerca de 30% menos que os homens, tem-se aqui, no financiamento das campanhas, outro grande obstáculo às candidaturas do gênero. Como medida apta a promover a inclusão da mulher na política, propõe-se que o percentual mínimo do Fundo Partidário a ser reservado às mulheres não seja de apenas 5% e sim na mesma proporção da cota de candidaturas, ou seja, no mínimo 30% e no máximo de 70% para cada sexo. Assim, na medida em que as mulheres paulatinamente ocupem os espaços políticos, poderá existir a amplia-

ção de espaços para a conscientização social a respeito da importância de fatores como educação de gênero e representatividade.

A sub-representação política feminina não reside apenas nas condições que precedem os pleitos eleitorais: na democracia interna dos partidos, na ausência de espaços para a manifestação de opinião, nos fóruns, ou a simples desconsideração delas, é fator determinante para desestimular a presença das mulheres nos campos de decisão partidária. Esse cenário complexo, que prejudica a qualidade da democracia no Brasil, se revela em fortes cores quando se constata que as mulheres representam 44,5% do número de filiados aos partidos políticos e, de modo geral, correspondem a 64% dos novos filiados, o que aponta para o fato de existirem garantias – como a igualdade de direitos e obrigações entre os filiados – que, por não efetivados, não promovem condições equilibradas de disputa eleitoral.

Assim, no que respeita à democracia interna dos partidos políticos, sugere-se a adoção de cotas também nos seus órgãos de direção, no mesmo percentual de 30%, no mínimo, e 70%, no máximo, para cada sexo, como forma de garantir-se maior eficiência às ações afirmativas. Além disto, a garantia da alternância de gênero nos cargos diretivos dos partidos também é essencial, no sentido de realizar uma efetiva inclusão das mulheres no espaço político, promovendo a equidade no campo de disputa e permitindo a alteração do quadro de sub-representação feminina.

# CARTA DE SÃO PAULO

Fernando Neisser



Reunida em São Paulo, nos dias 16 e 17 de abril, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRA-DEP, após debater temas de relevo para o processo de reforma política em curso no Congresso Nacional, vem a público expor suas conclusões:

1. As possibilidades de alteração do sistema eleitoral e político, de modo amplo, são ferramentas vocacionadas a atingir fins predeterminados; não havendo modelo perfeito, senão aquele que melhor atende aos objetivos e valores perseguidos.
2. Desta forma, antes de ponderar quais escolhas devem ser adotadas, necessário perquirir quais propósitos devem ser buscados.
3. Dos fundamentos democráticos hauridos da Constituição Federal é possível assentar que qualquer reforma política deve promover, concomitantemente, um cenário político com mais representatividade, transparência e responsividade.
4. Ademais, afirma-se que a estabilidade no tempo das regras que compõem o arcabouço legal do

sistema político traz benefícios em si, razão pela qual não há de se cogitar de alterações bruscas, radicais, para modelos não testados; mas de ajustes cautelosos, que preservem no quanto possível as práticas positivas já incorporadas ao nosso eleitorado.

5. Com estas premissas em consideração, assenta-se ser negativa a adoção do sistema majoritário plurinominal com circunscrição estadual, denominado Distritão; na medida em que desconsidera o voto de parte significativa da população, o que desatende à busca por mais representatividade, distorcendo a representação eleitoral.
6. De igual modo repudia-se a adoção do sistema proporcional em dois turnos, proposto pelo Conselho Federal da OAB, CNBB e MCCE, dentre outras entidades. Além de constituir inovação jamais testada em qualquer Democracia de relevo, sua adoção levaria a uma disputa fratricida entre candidatos de um mesmo partido no segundo turno; com prejuízo para a representatividade e para a transparência, eis que certo o aumento dos já vultosos gastos nas campanhas eleitorais, da propaganda eleitoral à Justiça Eleitoral, ante a realização de eleições em dois turnos obrigatoriamente em todas as circunscrições.
7. Ajuste benéfico e necessário ao atual sistema é o fim da possibilidade de coligação nas eleições

proporcionais, na medida em que a transferência de votos entre candidatos de partidos diversos macula a responsividade e transparência que se espera de um sistema eleitoral.

8. Pugna-se como imperiosa, por fim, a luta pelo aumento efetivo da participação das mulheres na vida política nacional, em especial ocupando mandatos eletivos; dada a necessidade de ver representada nas casas legislativas uma parcela da população que, além de majoritária, pode contribuir em muito com a construção do ordenamento jurídico e com a fiscalização do exercício do poder.
9. Reconhecendo que a mera reserva de espaço nas chapas proporcionais não foi capaz de vencer os obstáculos impostos às candidatas; especialmente a dificuldade de captação de recursos financeiros, o alheamento em relação ao horário eleitoral gratuito e a participação efetiva em atos de campanha, torna-se necessário adotar um sistema de cotas que garanta a ocupação de ao menos 30% dos mandatos legislativos para cada gênero, qualquer que venha a ser o sistema eleitoral adotado.
10. As cotas defendidas não se limitam ao preenchimento efetivo dos mandatos nas casas legislativas, mas também às comissões e órgãos diretivos dos parlamentos, aos cargos de direção

em todas as instâncias partidárias, à divisão dos recursos públicos recebidos pelas agremiações e ao tempo de televisão e rádio disponibilizado com recursos do erário público.

11. Por último, a ABRADep congratula o Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais – COPTREL pela manifestação, em sua 65ª reunião, contrária à unificação de todas as eleições.

São Paulo, 17 de abril de 2015.



## CARTA DO RIO DE JANEIRO

Vânia Aieta



Reunida no Rio de Janeiro nos dias 15 a 18 de maio de 2015, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, após debater temas de relevo sobre a reforma política em curso no Congresso Nacional, especialmente no que se refere à conformação do sistema eleitoral brasileiro, vem a público expor suas conclusões:

1. Dentre as propostas de revisão do sistema eleitoral, é imperioso sustentar a manutenção do atual sistema eleitoral proporcional de lista aberta, optando, contudo, pela introdução de 04 (quatro) ajustes:
  - 1.1. A extinção das coligações proporcionais, uma vez que sua existência tem desestruturado a coerência programática dos Partidos Políticos, dificultado a compreensão das consequências práticas do voto pelo eleitor, provocado o atomismo partidário na representação parlamentar e prejudicado a definição dos papéis constitucionais da situação e da oposição.
  - 1.2. A inclusão dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral na distribuição das cadeiras

de sobra, para que partidos pequenos possam aumentar suas chances eleitorais, contrabalançando o efeito majoritário provocado pelo fim das coligações proporcionais.

1.3. A alteração do método de distribuição das cadeiras de sobra, substituindo o método das maiores médias pelo das maiores sobras.

1.4. A limitação do número de candidatos por Partido ao número de cadeiras em disputa, a fim de racionalizar o sistema de formação das listas de candidatos, com impactos centrais no custo das eleições, na assertividade da cota de gênero (reserva de vagas por sexo) e na responsabilidade dos Partidos Políticos na seleção das candidaturas.

2. Optou-se, ainda, pela manifestação de forte discordância com o relatório final da Proposta de Reforma Política apresentado, no âmbito da respectiva Comissão Especial da Câmara dos Deputados, pelo Dep. Marcelo Castro, especialmente quanto à opção de adoção do sistema eleitoral denominado Distritão, a proposta de unificação das eleições, a ausência de propostas relativas à democratização interna dos Partidos Políticos e ao incremento da participação política feminina.

Rio de Janeiro, 18 de maio de 2015.

# CARTA DE PORTO VELHO

Juacy Loura



Reunida em Porto Velho nos dias 19 e 20 de junho, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRA-DEP, após debater temas de relevo sobre a reforma política em curso no Congresso Nacional, o poder normativo da Justiça Eleitoral e a racionalização dos procedimentos eleitorais vem a público expor suas conclusões:

2. O poder normativo da Justiça Eleitoral decorre do exercício da sua competência administrativa e, por isso, restringe-se a mera função regulamentar não-autônoma, equivalente em extensão e limite àquelas outorgadas tipicamente aos Chefes do Poder Executivo;
3. Dada a necessidade de traçar mecanismos de controle dos excessos praticados no exercício de tais funções, entende-se que a discussão minuciosa do tema merece ser aprofundada nos próximos Ciclos de Debate;
4. Levando em conta a especialidade da matéria, deliberou-se que há a necessidade de a Academia fazer estudos visando o alargamento da

competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar causas de forma permanente que digam respeito a partidos políticos e que hoje se encontram sob a jurisdição da Justiça Comum;

5. É preciso aprimorar o sistema de contencioso eleitoral brasileiro em prol da racionalização e da simplificação dos procedimentos de controle da regularidade e da legitimidade do pleito, observando, sempre, o respeito ao devido processo legal, à soberania popular e aos demais direitos fundamentais;
6. Nesse contexto, registra-se, desde já, a necessidade de revisão do entendimento quanto à ocorrência de litispendência entre AIJE e AIME nos casos em que se constate a identidade de objeto;
7. Por essas razões, o tema da racionalização dos procedimentos eleitorais deve continuar a ser aprimorado nos próximos Ciclos de Debate;
8. Considerando a importância direta que a formação dos Magistrados das Cortes Eleitorais tem na sistematização da jurisprudência e dos institutos dogmáticos afetos ao tema, propõe-se ajustes na regulação do processo eletivo para indicação e preenchimento dos referidos cargos;
9. Tais processos eletivos devem incluir fases e procedimentos que assegurem transparência, pre-

visibilidade e controle da formação técnica dos indicados, sugerindo-se, desde já, a publicação com antecedência de Edital de Convocação para registro das candidaturas e audiência pública obrigatória com os candidatos inscritos;

10. Dada a importância do Direito Eleitoral para a promoção do Estado Democrático de Direito, a ABRADep sustenta a necessidade de sua inclusão no rol das disciplinas curriculares obrigatórias para a Graduação em Direito, bem como na prova nacional da Ordem dos Advogados do Brasil;
11. Reconhecendo a relevância do trabalho já empreendido pela Comissão Especial de Reforma do Código Eleitoral instituída pelo Senado Federal, a ABRADep deverá realizar tratativas institucionais para aproximação e colaboração com referida Comissão;
12. Fica decidido que a ABRADep deverá participar ativamente do processo de análise e formação das Resoluções do TSE referidas no artigo 105 da Lei 9.504/97.

Porto Velho, 20 de junho de 2015.

