

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA UMA REFORMA POLÍTICA EFICAZ**

Fabricio Cavalcanti Guedes Alcoforado

**Orientador:** Professor Felipe Sarinho

RECIFE

2021

Fabricio Cavalcanti Guedes Alcoforado

**REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA UMA REFORMA POLÍTICA EFICAZ**

Monografia apresentada à Universidade  
Católica de Pernambuco como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel  
em Direito

**Orientador:** Professor Felipe Sarinho

RECIFE

2021

Fabricio Cavalcanti Guedes Alcoforado

**REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:  
OS DESAFIOS PARA UMA REFORMA POLÍTICA EFICAZ**

**DEFESA PÚBLICA em**

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

**BANCA EXAMINADORA:**

**Presidente: Orientador: Prof. Felipe Sarinho**

---

**1º Examinador:**

---

**2º Examinador:**

---

**3º Examinador:**

---

**Orientador:** Professor Felipe Sarinho

RECIFE

2021

## RESUMO

A reforma política surge como principal solução para a crise do sistema representativo vivida no Brasil. Porém, apesar das inúmeras propostas aprovadas nos últimos anos pelo Congresso Nacional, a sensação é de que não, ou pouco, houve avanço nesta temática. Esta situação tem como justificativa o fato de que a maioria das propostas apresentadas no Parlamento versam sobre apenas um aspecto da reforma política: alterações no processo eleitoral. O presente estudo tem como objetivo analisar as possíveis formas de se realizar uma reforma política eficaz no Brasil. Para se ter uma reforma eficaz, é necessário abordar aspectos que interfiram no sistema político como um todo, não apenas na área eleitoral. Propostas eficazes passam pela mudança na estrutura dos Poderes e na própria relação entre eles. Porém, é preciso analisar os limites constitucionais existentes, para evitar que essas mudanças, que deveriam solucionar o problema político, acabem por atingir nosso Estado Democrático de Direito. Portanto, a realização de uma reforma política eficaz deve ser feita através de um amplo e transparente debate, não sendo precipitada, mas promovendo alterações profundas no sistema político.

**Palavras-chave:** Reforma política. Democracia. Soberania popular. Congresso Nacional. Sistema político.

## ABSTRACT

Political reform emerges as the main solution to the crisis of the representative system experienced in Brazil. However, despite the numerous proposals approved in recent years by the National Congress, the feeling is that there has been little or no progress in this issue. This situation is justified by the fact that most of the proposals presented in Parliament deal with only one aspect of political reform: changes in the electoral process. This study aims to analyze the possible ways to carry out an effective political reform in Brazil. In order to have an effective reform, it is necessary to address aspects that interfere with the political system as a whole, not just the electoral area. Effective proposals involve changing the structure of the Branches of government and the relationship between them. However, it is necessary to analyze the existing constitutional limits, to prevent these changes, which should solve the political problem, from ending up affecting our Democratic Rule of Law. Therefore, the realization of an effective political reform must be done through a broad and transparent debate, not being hasty, but promoting profound changes in the political system.

**Key-words:** Political reform. Democracy. Popular sovereignty. National Congress. Political system.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1. SOBERANIA POPULAR E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>8</b>
1.1. Princípio da representação popular e democracia indireta .....	9
1.2. Sistema político-eleitoral na Constituição Federal .....	11
1.1.1. Partidos políticos.....	11
1.2.2. Sistemas eleitorais.....	12
<b>2. CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E REFORMA POLÍTICA</b> .....	<b>13</b>
2.1. Reforma política ou reforma eleitoral? .....	13
2.1.1. Conceito de reforma política .....	14
2.1.2. Reforma política x reforma eleitoral .....	15
2.2. Impactos esperados da reforma política .....	16
2.2.1. Por que reformar?.....	16
2.2.2. Como reformar?.....	17
<b>3. PANORAMA ATUAL DA REFORMA POLÍTICA</b> .....	<b>19</b>
3.1. Análise das propostas em tramitação no Congresso Nacional .....	20
3.1.1. Manifestações populares de junho de 2013 .....	22
3.1.2. Financiamento de campanha.....	23
3.1.3. Regras para <i>marketing</i> eleitoral.....	25
3.1.4. Sistemas eleitorais.....	27
3.1.5. Reeleição .....	31
3.1.6. Coligações, cláusulas de desempenho e federações partidárias .....	32
3.1.7. Fidelidade partidária .....	36
3.1.8. Voto facultativo .....	38
3.1.9. Voto impresso .....	39
3.1.10. Regras para iniciativa popular de leis e reeleição para as Mesas da Câmara e do Senado.....	43
3.2. Sugestões para uma reforma política eficaz .....	44
3.2.1. Identidade entre a vontade do povo e seus representantes eleitos .....	45
3.2.2. Custo da política .....	47
3.2.3. Governabilidade.....	48
3.2.4. Parlamentarismo.....	49
3.3. Limites constitucionais da reforma política.....	52
3.3.1. Voto impresso .....	53
3.3.2. Cláusula de barreira.....	54

3.3.3. Parlamentarismo.....	55
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

Com a crise política vivenciada nos últimos anos, aumenta a necessidade por uma reforma em nosso país, visto que as instabilidades nesta área acabam tendo forte influência também em outras, atingindo economia, saúde, educação, segurança, e tendo reflexos no cotidiano do brasileiro. Esta crise é gerada quando ocorre o distanciamento entre a vontade soberana do povo e as decisões tomadas por seus representantes eleitos. Neste estudo, analisaremos possíveis formas de realizar uma reforma política eficaz no Brasil.

Apesar de, nos últimos anos, diversas propostas que alteram o processo eleitoral brasileiro terem sido apresentadas no Congresso, algumas ainda em tramitação e outras aprovadas, não houve grandes mudanças de fato no cenário político, o que nos faz refletir sobre a real eficácia das medidas aprovadas. É preciso, portanto, entender o motivo desta falta de eficácia das reformas e traçar caminhos para superá-la.

Antes, porém, é importante lembrar que quando se trata de reforma política, há uma atuação na área que é base do Estado Democrático de Direito. Por ser uma legislação tão importante para a democracia brasileira, nenhuma alteração no processo político pode ser precipitada, sendo necessária uma análise quanto aos efeitos e à constitucionalidade das intervenções neste ramo do Direito.

Assim, ao longo do estudo, analisaremos como realizar uma reforma política que traga efeitos benéficos à representação da sociedade, dentro dos limites impostos pela Constituição de 1988, e quais mudanças seriam necessárias no ordenamento jurídico para que a reforma seja, de fato, eficaz.

Iniciamos, portanto, o estudo introduzindo a área de atuação da reforma política, que é o próprio Estado Democrático de Direito e como este está relacionado com o sistema político-eleitoral. Em seguida, passaremos para uma análise do atual cenário de crise do sistema representativo e como uma reforma política surge como sua principal solução. Por fim, analisaremos os casos concretos de reforma, através das propostas em tramitação no Congresso Nacional e buscando outros possíveis caminhos, além de delimitar os limites constitucionais impostos.



## 1. SOBERANIA POPULAR E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Democracia e soberania popular são dois termos intrinsecamente relacionados. Na essência da palavra “democracia”, está sua origem grega “*demokratía*”, ou governo do povo. O dicionário Larousse (2001, p. 276) define democracia como o “regime político que se funda na soberania popular, na liberdade eleitoral, na divisão de poderes e no controle da autoridade”, ou nos dizeres de Abraham Lincoln, em seu discurso de Gettysburg em 1863, democracia seria o “governo do povo, pelo povo, para o povo”. Não há, portanto, democracia sem soberania popular.

Na Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito e a soberania popular estão presentes logo no art. 1º, como base da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Vemos, portanto, que a própria Carta Magna define o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Entretanto, é importante destacar que, para que este se configure, é necessária a existência de alguns princípios que o definem. Dentre esses, Streck e Morais (2018, p. 115) elencam constitucionalidade, organização democrática da sociedade, sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, justiça social, igualdade, especialização de poderes ou de funções, legalidade, segurança e certeza jurídicas. Dou ênfase a dois deles: constitucionalidade e organização democrática da sociedade, aos quais está relacionado o estudo deste capítulo.

Ainda no art. 1º da Constituição, o parágrafo único prevê a soberania popular como outro princípio básico da República Federativa do Brasil. Este, como foi demonstrado, está intrinsecamente associado à própria ideia de democracia e deve ser entendido não restritamente ao voto direto, ainda que esta seja a principal forma de exercício dessa soberania, mas sim em relação a um entendimento amplo de cidadania, sendo o povo composto pelo conjunto de cidadãos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2021, p. 122), estes titulares de direitos e deveres. A soberania popular, característica intrínseca ao Estado Democrático de Direito, deve estar, portanto, ligada

aos princípios que o norteiam, garantindo a ampla participação do povo na esfera de decisões. Dessa forma, é de suma importância a existência de mecanismos que garantam a participação de toda a sociedade, de modo que os poderes constituídos representem a vontade da maioria, respeitados os direitos das minorias.

A garantia dos direitos e dos poderes das minorias é, inclusive, basilar do princípio democrático, servindo como contrapeso e limite do poder da maioria (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 198). Além disso, a vontade da maioria esbarra nos próprios limites constitucionais, especialmente, nas garantias e direitos fundamentais, os quais, por sua vez, “representam a essência da proteção das minorias”, nos dizeres de Ingo Sarlet:

Os direitos fundamentais, por sua vez, constituem não apenas parâmetro para a legitimidade material da ordem constitucional, mas representam a essência da proteção das minorias, visto que uma violação de um direito fundamental, na condição de direito subjetivo individual, poderá justificar a impugnação (pelos meios postos à disposição pelo Estado de Direito) de atos que resultam da deliberação das maiorias, razão pela qual os *direitos fundamentais costumam ser também chamados (Dworkin) de trunfos contra a maioria*. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2021, p. 123)

Diante do exposto, entende-se que a soberania popular, intimamente ligada ao Estado Democrático de Direito, deve respeitar os princípios fundamentais que o definem. Vale destacar também o ensinamento de Marcelo Cattoni de Oliveira (2018, p. 142):

O princípio da democracia constitucional garante-se, entre outros: a) pelo reconhecimento do direito fundamental de dizer *não*; pelo respeito aos direitos políticos das minorias; b) por meio das diversas formas de participação e de representação políticas dos vários pontos de vista ideológicos presentes na sociedade nos processos legislativos de produção das leis e das demais decisões jurídico-políticas; c) pelos mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo; d) por meio de direitos processuais de participação nas diversas deliberações coletivas e sociais; e) pelo reconhecimento das identidades coletivas sociais e culturais; f) pela garantia de direitos sociais, econômicos e culturais e por ações afirmativas e políticas públicas que visam à inclusão social, econômica e cultural.

### **1.1. Princípio da representação popular e democracia indireta**

Como visto, o art. 1º, parágrafo único, da Constituição prevê o princípio da soberania popular como basilar da República Federativa do Brasil. Este dispositivo também afirma que essa soberania será exercida pelo povo através de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Podemos afirmar, portanto, que a

Carta Magna elegeu a chamada democracia semidireta<sup>1</sup> como forma de exercício de poder pelo povo. Também o *caput* do art. 14 da Carta Maior define como será exercida a soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular.

Analisando os dispositivos constitucionais, podemos afirmar que, ainda que se trate de uma democracia semidireta, diminuta é a atuação popular através de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, prevalecendo o princípio da representação como principal forma de exercício do poder pelo povo.

Quanto a este princípio, Canotilho e Moreira (1991, p. 79) o dividem em dois aspectos: o primeiro está relacionado ao sentido procedimental, caracterizando uma diferenciação entre o titular do poder (o povo) e quem o exerce (seus representantes), enquanto o segundo traz um sentido normativo-substancial, em “que a representação significa atuação no interesse do povo e disposição para responder em congruência com os desejos e necessidades dos representados”. Também neste sentido, Néviton Guedes (2018, p. 736-737) demonstra que a democracia representativa quebra com a ideia de identidade total entre governantes e governados, característica de governos totalitários, em que o governo seria a personificação da própria sociedade. O autor também mostra que, ainda que essa identidade total entre governo e povo fosse dada através de uma democracia direta, esta suprimiria os interesses das minorias, dos não votantes e ainda dos que não estavam legitimados ao voto, tornando-se, portanto, um domínio total da maioria. Outro ponto levantado pelo autor é a importância do voto periódico numa democracia representativa, demonstrando que, ainda que os governantes eleitos procurem estar consoantes com a vontade da maioria, a renovação do poder através do voto periódico vem para lembrar que “os representantes do povo são e serão sempre algo diverso daquele que é o verdadeiro titular do poder soberano: o povo”.

Portanto, o princípio da representação popular e a democracia indireta (ou semidireta) traçam os moldes do exercício do poder pelo povo, conforme nosso

---

<sup>1</sup> Termo usado por autores como J. J. Gomes Canotilho para definir um sistema que engloba o princípio da representação e o exercício direto do poder pelo povo através de mecanismos como plebiscito e referendo.

ordenamento constitucional. É através desta diferenciação entre titular do poder (povo) e quem o exerce (seus representantes), mas, ao mesmo tempo, com a necessidade de quem exerce estar em consonância com a vontade dos representados e, além disso, respeitar os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, que estará legitimado o exercício desse poder.

## **1.2. Sistema político-eleitoral na Constituição Federal**

A Constituição de 1988 prevê, através de diversos artigos, normas sobre o sistema político-eleitoral. A quantidade e importância dessas normas é de tamanha relevância, que alguns autores como José Jairo Gomes (2020, p. 33) já utilizam a expressão “Constituição Eleitoral” para designá-las. Dentre essas normas, além da soberania popular, da democracia representativa e do Estado Democrático de Direito, já abordados neste capítulo, a Carta Magna prevê a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º), garantias referentes a direitos políticos (arts. 14 a 16), partidos políticos (art. 17), sistemas eleitorais (arts. 45, 46 e 77) e até data das eleições (arts. 28, 29 e 77), entre outros temas. Neste momento, darei ênfase aos temas sobre partidos políticos e sistemas eleitorais.

### **1.1.1. Partidos políticos**

José Jairo Gomes (2020, p. 126) define partidos políticos da seguinte forma:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

O *caput* do art. 17 da Constituição estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, além dos princípios basilares de sua atuação: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, além de exigências para sua criação e manutenção.

Os partidos políticos também são a base do sistema eleitoral representativo brasileiro, estabelecendo o art. 14, §3º, V, da Carta Magna a filiação partidária como

requisito de elegibilidade. Além disso, conforme ensina Gomes (2020, p. 127), os partidos exercem a função de ente intermediário entre a sociedade e o Estado, sendo instrumentos das sociedades democráticas para ordenar a alteração do exercício do poder estatal, além de captar e interpretar as prioridades do país.

### **1.2.2. Sistemas eleitorais**

Ainda seguindo a lição de José Jairo Gomes (2020, p. 175), define-se sistema eleitoral como o “método que permite organizar e aferir a manifestação de vontade dos cidadãos nas urnas, de modo a propiciar a legítima representação do povo na gestão do Estado”. A função deste, portanto, é garantir a expressão da sociedade no sistema político representativo, de modo que a vontade da maioria seja refletida nos mandatos constituídos, atendendo às garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, em especial ao direito de representação das minorias. Portanto, um sistema eleitoral eficiente é aquele que aproxima a realidade entre sociedade e governo, representados e representantes.

Na Constituição Federal de 1988, estão presentes dois sistemas eleitorais: o proporcional e o majoritário. O sistema proporcional é aquele em que o eleitor vota não apenas no candidato, mas antes na legenda. Ele tem por objetivo uma representação mais igualitária entre os diversos segmentos da sociedade. É, portanto, o sistema adotado para eleição das casas legislativas (arts. 27, 29, 32 e 45), com exceção do Senado Federal (art. 46). O sistema majoritário, por sua vez, é aquele em que o eleitor vota no candidato (e seu respectivo vice ou respectivos suplentes), sendo eleito aquele que obtiver maioria dos votos. Esse sistema é adotado para a escolha dos chefes do Poder Executivo (arts. 28, 29, 32 e 77), além dos membros do Senado Federal (art. 46).

Não há, portanto, um melhor sistema eleitoral ou um sistema eleitoral perfeito, mas é necessária a melhor adequação de um ou de outro sistema, considerando os aspectos intrínsecos a cada cargo e a cada sociedade.

## 2. CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E REFORMA POLÍTICA

Como visto no capítulo anterior, a soberania popular é um dos elementos característicos do nosso Estado Democrático de Direito, sendo exercida pelo povo através de um sistema representativo, denominando-se de democracia indireta (ou semidireta, uma vez que há formas diretas de exercício, ainda que diminuta seja sua atuação). Entretanto, o que acontece quando o titular do poder (o povo) não se sente representado por quem o exerce (seus representantes eleitos)? Neste caso, estamos diante de uma crise no sistema representativo, o que pode levar a uma ilegitimidade de representação, uma vez que a vontade soberana do povo não é efetivada através de seus representantes eleitos.

Uma pesquisa realizada pelo instituto Ipsos em julho de 2017 e publicada pelo jornal O Estado de São Paulo<sup>2</sup>, demonstrou que 94% dos brasileiros não se sentiam representados pelos políticos em que já tinham votado. Esse número nos faz refletir o quão legítimo é nosso modelo de democracia indireta (ou semidireta), uma vez que a vontade popular, a qual deveria ser soberana, acaba por não exercer essa soberania de forma plena. A própria pesquisa revela o quão danoso pode ser essa falta de representatividade: apenas 50% dos entrevistados consideraram a democracia como o melhor regime para o Brasil e um terço afirmou que não o é. Portanto, o sentimento de falta de representatividade da população nos políticos pode trazer consequências danosas para o país, contaminando a própria democracia.

Esse cenário implica em buscar uma solução para a crise do sistema representativo, despontando uma reforma política como o principal meio. Neste tema, que é debatido há anos, é necessário, porém, refletir sobre dois questionamentos: o que se entende por uma reforma política e quais os impactos esperados dessa reforma?

### 2.1. Reforma política ou reforma eleitoral?

O tema reforma política não é recente no cenário nacional. Há décadas, ele ocupa uma posição de destaque na temática política, sendo citado nominalmente

---

<sup>2</sup> BRAMATTI, Daniel. Classe política enfrenta rejeição generalizada. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>. Acesso em: 21 jul. 2021.

pelos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup>, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>4</sup> e Dilma Rousseff<sup>5</sup>, em seus discursos de posse, como compromisso de governo. Entretanto, a sensação é de que não há, ou pouco há, avanço na temática, apesar das inúmeras mudanças legislativas aprovadas nos últimos anos.

Considerando que a reforma política surge como uma solução à crise do sistema representativo, resultado da falta de identificação entre a vontade do povo (titular do poder) e as decisões tomadas por quem deveria representá-lo, a maior parte das propostas apresentadas no Congresso Nacional nos últimos anos passa pela ideia de alterar o processo eleitoral, com o objetivo de (re)conquistar a confiança do povo em seus representantes eleitos. Financiamento de campanha, reeleição, voto facultativo, regras de *marketing* eleitoral, cláusula de desempenho, coligações, além de sistemas eleitorais, são alguns dos temas que tramitaram no Congresso Nacional nos últimos anos<sup>6</sup>, tendo alguns sido aprovados e já aplicados em eleições. Essa tamanha quantidade de proposições relativas a mudanças no processo eleitoral nos faz questionar se, de fato, estamos diante de propostas de reforma política ou seriam de reforma eleitoral, sendo importante, portanto, diferenciar esses dois conceitos.

### 2.1.1. Conceito de reforma política

Paulo Bonavides (2000, p. 543) conceitua reforma da seguinte maneira:

Consiste a reforma num conjunto de providências de alcance social e político e econômico, mediante as quais, dentro duma “moldura de fundamentos inalteráveis”, se faz a redistribuição das parcelas de participação das distintas classes sociais. Com a reforma, corrigem-se distorções do sistema e de regime, atende-se ao bem comum, propicia-se a paz social, distribui-se mais justiça entre as classes ressentidas e carentes.

Podemos afirmar, então, que a reforma política é um mecanismo com o qual se busca corrigir distorções do sistema político. No cenário de nossa democracia representativa, a reforma tem o objetivo de restaurar a legitimidade dos detentores de

<sup>3</sup> Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ed. nº 1 de 1999. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14239?sequencia=11>. Acesso em: 23 ago. 2021.

<sup>4</sup> Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ed. nº 1 de 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14088?sequencia=10>. Acesso em: 23 ago. 2021.

<sup>5</sup> Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ed. nº 1 de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19242?sequencia=13>. Acesso em: 23 ago. 2021.

<sup>6</sup> Neste sentido, como exemplos: Lei nº 13.487/2017; PEC nº 113/2015 (numeração do Senado Federal); PEC nº 61/2016 (numeração do Senado Federal); Lei nº 13.165/2015; EC nº 97/2017; PL nº 9.212/2017 (numeração da Câmara dos Deputados).

mandatos eletivos em relação ao povo, o qual é o legítimo titular do poder. Nesse sentido, Vânia Siciliano Aieta (2006, p. 16) afirma o seguinte:

Reformar significa possibilitar as condições para que uma transição possa ocorrer. Em uma Reforma Política, deve-se buscar a ampliação da democracia representativa para que as legítimas demandas da sociedade possam se sedimentar. A reforma se faz necessária quando as estruturas já estão superadas ou não conseguem se concatenar com as novas exigências da realidade política.

Portanto, a reforma política se faz necessária quando o sistema político não corresponde mais aos anseios da população, tendo como consequência a falta de representatividade do povo nas decisões tomadas por seus representantes eleitos. Assim, o principal meio para alcançar uma reforma política eficaz passa pela alteração na forma como o povo elege seus representantes, porém a reforma eleitoral não pode ser a única pauta da reforma política.

### **2.1.2. Reforma política x reforma eleitoral**

Apesar de ser o principal mecanismo da reforma política, a reforma eleitoral não pode ser confundida com o próprio conceito daquela, muito menos deve ser a única forma de executá-la. Enquanto a reforma política é mais ampla, atuando nos diversos ramos do sistema político, inclusive nas eleições dos representantes do povo, a reforma eleitoral se resume a este único ponto, o qual, apesar de ser um dos principais mecanismos da nossa democracia, não abrange todos os aspectos do sistema político.

A partir dessa diferenciação, é possível entender a sensação de que não, ou pouco, houve avanço na realização de uma reforma política, apesar das inúmeras mudanças legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional nos últimos anos. Nesse sentido, o ex-Presidente e Senador da República Fernando Collor de Mello (2015, p. 11) critica as chamadas reformas “de ocasião”, as quais alteram o processo eleitoral, mas não mexem na estrutura política:

O principal conceito que se deve ter em mente para uma reforma política é a distinção entre ‘reforma política’ e ‘reformas eleitoral e partidária’, especialmente aquelas ‘de ocasião’, em que, na prática, só se vislumbra a próxima eleição ou quando se assume o discurso de ‘mudar para deixar tudo como está’.



O próprio Congresso acaba por assumir posturas desse tipo, assumindo a natureza de pequenas alterações das regras como “mini-reforma eleitoral”, por exemplo.

Reforma política abrange aspectos da organização institucional do país que vão além das regras eleitorais e partidárias, a começar pelo sistema de governo, passando pela estrutura, independência e relação entre os poderes e alcançando a própria organização do Estado, em nosso caso a organização federativa.

Portanto, para que uma reforma política seja, de fato, eficaz, ela não pode se limitar a uma mera reforma eleitoral, mas deve atuar também nos demais aspectos políticos da organização do Estado.

## **2.2. Impactos esperados da reforma política**

Como vimos, o objetivo da reforma política é corrigir distorções do sistema político, especialmente a crise de representatividade. Portanto, uma reforma política eficaz é aquela que reaproxima a vontade do povo das decisões tomadas pelos seus representantes. Entretanto, para se chegar a uma reforma eficaz, é necessário diagnosticar os principais fatores que causam essa falta de confiança do povo em seus representantes.

### **2.2.1. Por que reformar?**

A edição de 2021 do relatório ICJBrasil, realizado pela FGV (RAMOS, et. Al. 2021, p. 11), traz o Congresso Nacional como a instituição com o segundo pior desempenho no índice de confiança da população. Apenas 12% dos entrevistados afirmaram confiar ou confiar muito no Congresso, desempenho que fica à frente apenas dos partidos políticos (6%). A Presidência da República aparece com um índice de confiabilidade um pouco maior (29%), enquanto o Judiciário é o Poder com melhor avaliação (40%). Na lista que é liderada pelas Forças Armadas e pela Igreja Católica (63% e 53%, respectivamente), as instituições que deveriam representar o povo são, contraditoriamente, as que possuem menos confiança deste. O cenário atual não destoia dos apresentados nos últimos dez anos pelo relatório, período em que tivemos três Presidentes da República diferentes, duas eleições para o Congresso Nacional, além da mudança de mais da metade da composição do Supremo Tribunal Federal. Portanto, a falta de confiança da população não se dá

exclusivamente nas pessoas que estão à frente das instituições, mas sim na forma de atuação destas perante a sociedade.

Da mesma forma, os últimos anos não são exceção em nossa história política. Desde a promulgação da Constituição da República, em 05 de outubro de 1988, tivemos dois Presidentes da República afastados por *impeachment*, numerosos esquemas de corrupção envolvendo integrantes dos mais altos cargos dos Poderes, uma grande desconfiança em relação ao Poder Judiciário, que em alguns momentos é ineficiente e em outros é ativista, e, por fim, um Congresso Nacional que, muitas vezes, mostra-se mais comprometido com os interesses de seus membros que com os da população. Esses são alguns dos fatos que ilustram o cenário político dos últimos 30 anos e que levaram à crise de representatividade que vivemos hoje, atingindo diretamente a confiança da população nos três poderes da República.

### **2.2.2. Como reformar?**

Analisando o cenário político desde a promulgação da Constituição de 1988, percebe-se que a crise política não é matéria recente em nossa democracia. Assim, é possível questionar o fato de que, até hoje, não foi realizada uma reforma para solucioná-la, ainda que, como vimos, o tema seja tratado há décadas. A resposta, porém, não está no “quando reformar”, mas no “como reformar”.

Durante os últimos 30 anos, diversas “reformas” foram aprovadas, como a promulgação da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e a Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004), além de diversas alterações menores na legislação, especialmente no processo eleitoral. Entretanto, apesar de algumas alterações terem surtido efeito positivo, não houve uma mudança significativa no cenário político como um todo, seja pelas reformas não terem uma atuação ampla no sistema político, seja por se tratarem, nos dizeres do Senador Fernando Collor (2015, p. 11), de “reformas de ocasião”.

Diante de um cenário político complexo como o brasileiro, as reformas não podem se limitar ao processo eleitoral ou à organização interna de um Poder, mas é necessária uma modificação na própria relação entre os Poderes, ou no próprio sistema político em si, de modo que reaproxime o povo dos seus representantes.

Número de partidos políticos, fidelidade partidária, eleições de meio de mandato para as casas legislativas, tempo de mandato dos cargos eletivos, reeleição, sistemas eleitorais, reorganização geopolítica, candidatura independente, voto facultativo, voto destituente (“*recall*”), medidas para conter o ativismo judicial, foro por prerrogativa de função de mandatários e sistema de governo, apesar de este último já ter sido historicamente debatido, são alguns temas que devem ser analisados e discutidos de forma ampla e transparente para que se tenha uma reforma eficaz.

Com a amplitude de temas que merecem a análise do Congresso Nacional, é natural, ou até essencial, que tudo isso não seja tratado em um único momento, ou em uma única “reforma”, mas que haja um debate amplo sobre esses temas em diversas reformas, de acordo com a área de cada um. É essencial também que haja uma análise dos limites constitucionais e da forma como devem ser feitas as reformas, para que atuem de maneira profunda no sistema político, mas que sejam respeitados os limites dados por nossa Constituição de 1988. Tudo isso é fundamental para impedir que as mudanças que, em tese, solucionariam problemas acabem por atingir o nosso sistema democrático.

### 3. PANORAMA ATUAL DA REFORMA POLÍTICA

Como vimos no capítulo anterior, o tema reforma política é algo recorrente no cenário político e, em especial e como deve ser, no Congresso Nacional. Diversas são as propostas em tramitação no Parlamento brasileiro sobre a temática, porém a grande maioria aborda apenas um de seus aspectos: mudanças nas regras eleitorais. Este tema é tão constante em nosso cenário político, que há quem diga que “em ano par, o Brasil tem eleições; em ano ímpar, o Brasil discute reforma eleitoral”. Portanto, é difícil traçar um panorama atual da reforma política, uma vez que não existe um projeto amplo de reforma, mas sim um “emaranhado” de proposições sobre diversos temas, em específico sobre a legislação eleitoral, sendo votados de acordo com o cenário e o interesse políticos.

Segundo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) publicado pelo jornal Gazeta do Povo<sup>7</sup>, em julho de 2020, havia 112 proposições relacionadas à reforma política nas duas Casas do Congresso Nacional, sendo 52 na Câmara dos Deputados e 60 no Senado Federal. Apesar do número elevado de proposições, poucas são as que, de fato, avançam nas respectivas Casas, o que acontece por diversos motivos: seja pelo fato de muitas dessas propostas tratarem sobre temas semelhantes entre si, ou até mesmo pela impossibilidade de o Parlamento analisar uma quantidade tão elevada de projetos sobre uma única temática, especialmente em época de pandemia da COVID-19.

O principal motivo, porém, para que uma reforma política não tenha avanço no Congresso é o fato de que os próprios políticos, que chegaram ao poder sob as regras vigentes, seriam afetados pelas mudanças legislativas, ou no popular “não se mexe em time que está ganhando”. Assim, como bem explicou o cientista político Rogério Schmitt, ao comentar a possível adoção do voto facultativo em entrevista à Rádio Câmara<sup>8</sup>, há uma resistência dos políticos para aprovarem regras que mudem o sistema que eles conhecem bem, ainda que elas pareçam interessantes, mantendo

---

<sup>7</sup> Cf. ESTADÃO CONTEÚDO. **Pandemia faz Congresso “esquecer” da reforma política. Mas também há outro motivo.** 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/pandemia-faz-congresso-esquecer-da-reforma-politica-mas-tambem-ha-outro-motivo/>. Acesso em: 25 set. 2021.

<sup>8</sup> Cf. RÁDIO CÂMARA. **Conversa sobre política:** o voto facultativo, a coincidência das eleições e o fim da reeleição. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/427216-O-VOTO-FACULTATIVO,-A-COINCIDENCIA-DAS-ELEICOES-E-O-FIM-DA-REELEICAO>. Acesso em: 25 set. 2021.

assim o *status quo* vigente. Também nesse sentido afirma o Senador Fernando Collor (2015, p. 17-18):

Contudo, o principal entrave está na máxima de que ninguém altera uma regra para prejudicar a si mesmo, bem interpretada nas palavras do ex-primeiro ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, acerca da crise econômica europeia: “Todos sabemos como superar a crise; apenas não sabemos como fazer isso e ganhar a próxima eleição.” Isso porque a legislação eleitoral brasileira é a única em que o beneficiário é o próprio legislador.

Ao transportar o raciocínio para a seara eminentemente política, fica clara a comparação: nenhum político se propõe alterar as regras pelas quais ele chegou ao poder, em qualquer que seja o nível. Daí a descrença de se ter um corpo de parlamentares, sofrendo todas as influências possíveis e sempre pensando em sua sobrevivência política, capaz de modificar regras que poderão lhe trazer prejuízos. Ou, como diz o cientista político Leôncio Martins Rodrigues, “ninguém faz reforma política para beneficiar o adversário.”

Além desse entrave, a aprovação de uma reforma política também está diretamente relacionada com o cenário político de cada época. Muitas das propostas apresentadas no Congresso Nacional surgem como resposta a determinado acontecimento do cenário político, como por exemplo as manifestações de junho de 2013 ou a Operação Lava-Jato. Entretanto, no decorrer da tramitação dessas propostas, novas mudanças no cenário político têm como consequência a perda do interesse pela aprovação, fazendo com que elas fiquem estagnadas em determinado estágio do processo legislativo, ou sejam aprovadas apenas as partes que ainda possuem interesse político. Um exemplo disso é a PEC nº 113/2015 (numeração do Senado Federal), que abrange uma série de mudanças nas regras político-eleitorais. Sendo aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2015, a proposta foi destacada no Senado e apenas a parte relativa à desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo foi aprovada, tornando-se a Emenda Constitucional nº 91/2016, enquanto as demais partes continuam paradas na Casa Alta, tramitando separadamente como PEC nº 113A/2015 e nº 113C/2015.

Para traçarmos, portanto, um panorama atual da reforma política, não basta simplesmente analisarmos os projetos de lei ou PEC's em tramitação no Congresso Nacional, pois teríamos uma enorme diversidade temática, sendo muitos temas incompatíveis com o atual cenário. É necessário, então, fazermos uma análise do cenário político e quais propostas de reforma estão com ele relacionadas.

### **3.1. Análise das propostas em tramitação no Congresso Nacional**

A temática reforma política é tão recorrente no Parlamento brasileiro, que, durante os anos, diversas comissões especiais ou temporárias, subcomissões e grupos de trabalho foram instalados nas duas Casas do Congresso Nacional, especificamente para discutir essa temática. Fazendo uma pesquisa nos sites da Câmara dos Deputados<sup>9</sup> e do Senado Federal<sup>10</sup>, desde 2002 (ano em que iniciam os registros no site da Câmara), quase todas as legislaturas registraram pelo menos uma atividade especial sobre reforma política. A única exceção foi a 53ª legislatura (2007-2010), que também não deixou de debater a temática em outras comissões, como na de Legislação Participativa da Câmara, ou em Plenário.

Além disso, matérias relacionadas à reforma política possuem ampla recorrência no Parlamento. Apenas a título de exemplo, o chamado “voto impresso”, cuja mais recente proposição, a PEC nº 135/2019, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2021, é um tema tratado no Congresso Nacional desde 1999<sup>11</sup>. Naquele momento, a proposta foi aprovada (Lei nº 10.408/2002) e aplicada parcialmente nas eleições de 2002. Porém, no ano seguinte, o voto impresso foi revogado, sendo substituído pelo sistema de assinatura digital (Lei nº 10.740/2003). O tema voltou ao Parlamento em diversos momentos, sendo mais uma vez aprovado em 2009 (Lei nº 12.034/2009), porém considerado inconstitucional pelo STF na ADI nº 4.543. Ele voltou a ser aprovado no Parlamento em 2015 (Lei nº 13.165/2015) e, mais uma vez, considerado inconstitucional pelo STF, dessa vez na ADI nº 5.889, antes de constar na PEC recentemente rejeitada. Outro exemplo de matéria recorrente no Congresso Nacional é a implantação das federações partidárias. O tema já foi proposto em 2003 na Câmara dos Deputados (PL nº 2.679/2003), também voltou à Casa Baixa em 2013 (PEC nº 352/2013) e ao Senado Federal em 2015 (PLS nº 477/2015), sendo aprovado em setembro de 2021, a ser implantado a partir das eleições de 2022.

Portanto, devido a essa recorrência de matérias e ao gigantesco número de proposições relacionadas à reforma política, é necessário definirmos um ponto inicial

---

<sup>9</sup> Pesquisa disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes/#pesquise-comissao-form>. Acesso em: 28 set. 2021.

<sup>10</sup> Pesquisa disponível em: [https://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa\\_comissao](https://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao). Acesso em: 28 set. 2021.

<sup>11</sup> Cf. Projeto de Lei do Senado nº 194/1999.

para a análise, o qual deve ser relacionado com o cenário político atual. Como ponto inicial, adotaremos as manifestações populares de junho de 2013.

### 3.1.1. Manifestações populares de junho de 2013

Apesar de ter acontecido há mais de 8 anos, o movimento de junho de 2013 pode ser considerado um marco histórico no Brasil, em especial para o cenário político. Os protestos tiveram repercussão imediata nos três Poderes da República, sendo a reforma política uma das principais respostas dos mandatários: a Câmara dos Deputados instalou um grupo de trabalho para analisar proposições sobre o tema, a então Presidente Dilma Rousseff propôs um plebiscito com o objetivo de apresentar um roteiro ao Congresso sobre determinados temas da reforma, enquanto o TSE também chegou a cogitar enviar uma proposta ao Parlamento<sup>12</sup>. Apesar de alguns avanços ainda em 2013, a proximidade das eleições do ano seguinte gerou uma dificuldade na aprovação de mudanças mais robustas.

Após as eleições de 2014, onde as manifestações do ano anterior repercutiram fortemente, a reforma política voltou à pauta do Congresso Nacional. Logo na abertura do ano seguinte, ao tomar posse como Presidente reeleita, Dilma definiu a reforma política como “urgente e necessária”<sup>13</sup> e o então presidente do Congresso, Senador Renan Calheiros, endossou a importância de se avançar na matéria<sup>14</sup>. A partir daí, o

---

<sup>12</sup> Cf. MIRANDA, Tiago; ASSUMPÇÃO, Regina Céli. Plebiscito de reforma política enfrenta dificuldade no Congresso. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443875-plebiscito-de-reforma-politica-enfrenta-dificuldade-no-congresso/>. Acesso em 28 set. 2021.

<sup>13</sup> “É inadiável, também, implantarmos práticas políticas mais modernas, éticas e, por isso mesmo, mais saudáveis. (Palmas.) É isso que torna urgente e necessária a reforma política, uma reforma profunda que é responsabilidade constitucional desta Casa, mas que deve mobilizar toda a sociedade na busca de novos métodos e novos caminhos para nossa vida democrática; reforma política que estimule o povo brasileiro a retomar seu gosto e sua admiração pela política.” BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ed. n° 1 de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19242?sequencia=13>. Acesso em: 29 set. 2021.

<sup>14</sup> “A reforma política, longe de envelhecer, depois de mofar nos nossos escaninhos, é imperiosa pelo alerta da pulverização, já que, a partir de agora, contaremos com 32 partidos no Brasil e 28 legendas representadas no Congresso Nacional. Temos obrigação de fazê-la. Ela não pode seguir sendo uma unanimidade estática, em que todos são favoráveis, mas não avança um milímetro sequer. (Palmas.) Por sua complexidade e por se tratar de uma prerrogativa do Legislativo, é recomendável que o Congresso faça a reforma, até porque pagará um preço alto se não a fizer, e a submetamos a um referendo popular, como fizemos na venda de armas. As consultas populares não debilitam a democracia representativa, complementam-na.” BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ed. n° 1 de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19242?sequencia=18>. Acesso em: 29 set. 2021.

tema voltou a ser amplamente discutido no Parlamento, com a criação da Comissão Temporária da Reforma Política no Senado Federal e a Comissão Espacial da PEC da Reforma Política na Câmara dos Deputados.

É neste cenário pós-eleições de 2014, influenciado fortemente pelas manifestações de junho de 2013, que se encontram as principais propostas de reforma política no Congresso Nacional. Entre os temas debatidos, passaremos a analisar os que tiveram maior destaque e ditaram os debates no atual cenário político, ainda que muitos já tenham sido tratados em outros momentos de nossa história. São eles: financiamento de campanha, regras para *marketing* eleitoral, sistemas eleitorais, reeleição, proibição de coligações nas eleições proporcionais, cláusulas de desempenho, federações partidárias, fidelidade partidária, voto facultativo, voto impresso, regras para iniciativa popular de leis e reeleição para as Mesas da Câmara e do Senado.

### **3.1.2. Financiamento de campanha**

Este tema é um dos mais importantes e mais debatidos no cenário político, afinal, a forma como são financiadas as campanhas eleitorais influencia diretamente a eleição como um todo. As leis nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e nº 9.504/97 (Lei das Eleições) permitiam doações tanto de pessoas físicas, como de pessoas jurídicas, para partidos políticos e para campanhas eleitorais. No fim de 2013, o Grupo de Trabalho de Reforma Política da Câmara dos Deputados, criado como resposta às manifestações populares daquele ano, chegou a apresentar a PEC nº 352/2013<sup>15</sup>, a qual, entre outras medidas, vedava a doação de pessoas jurídicas diretamente a candidatos, sendo permitido apenas aos partidos políticos receberem recursos provenientes destas.

Em 2014, com as revelações promovidas pela Operação Lava-Jato de como empresas financiavam campanhas eleitorais com o objetivo de receber favores futuros, esse debate se aprofundou, não só no Parlamento, mas também na esfera judicial. Em setembro de 2015, o STF, em face da ADI nº 4.650, considerou inconstitucional a permissão de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos e

---

<sup>15</sup> A proposta foi incorporada à PEC nº 182/2007, aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2015, e encontra-se parada no Senado Federal como PEC nº 113C/2015.



campanhas eleitorais. Simultaneamente, foi promulgada a Lei nº 13.165/2015 (chamada de minirreforma eleitoral de 2015), a qual, já diante da decisão do STF, vedou expressamente a possibilidade de financiamento por pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, medidas que passaram a valer a partir das eleições municipais de 2016.

Em 2017, porém, foram promulgadas as leis nº 13.487/2017 e nº 13.488/2017, que instituíram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o famoso “Fundo Eleitoral”, e definiram critérios para sua distribuição, com base na representação dos partidos no Congresso Nacional. Com isso, as campanhas passaram a ter financiamento majoritariamente público, sendo permitidas ainda doações feitas por pessoas físicas, nos limites definidos por lei.

A legislação brasileira adota, portanto, o financiamento misto de campanha, aquele composto por fontes públicas e privadas. Em comparação com os outros dois modelos existentes (financiamento exclusivamente público e exclusivamente privado), o nosso sistema possui algumas vantagens dos dois: os candidatos eleitos não são totalmente dependentes de quem financia suas campanhas, enquanto é permitida a atuação da sociedade na política, através de doações por pessoas físicas. Entretanto, nosso sistema possui desvantagens dos outros dois: o Estado despense um alto valor para custear campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, os candidatos continuam dependentes de outras fontes de recursos, uma vez que o financiamento público não cobre todas as despesas da campanha eleitoral.

Assim, analisando as alterações legislativas dos últimos anos, é possível entender o porquê de as mudanças terem sido pouco eficazes na tentativa de solucionar o problema do financiamento e na contenção dos abusos econômicos em campanhas eleitorais. O grande problema do financiamento de campanha no cenário político brasileiro não está na origem, pública ou privada, dos recursos, mas sim na falta de uma regulamentação eficiente dos gastos eleitorais, com maior transparência na origem e na aplicação dos recursos.

Também o alto limite de gastos para as campanhas é um dos principais fatores que promovem o abuso econômico e causam uma disparidade no cenário político-eleitoral. A título de exemplo, o limite de gastos para a campanha de vereador do município do Recife/PE nas eleições de 2020 foi de R\$1.011.149,65. No município de

São Paulo/SP, o teto para vereador foi de R\$3.675.197,12 e, para prefeito, R\$51.799.383,68, com adicional de R\$20.719.753,47 em caso de segundo turno<sup>16</sup>. Esses exorbitantes limites, além de estimular a captação de recursos através de fontes “duvidosas”, acabam por inibir a possibilidade de candidaturas com poucos recursos, atingindo diretamente nosso sistema democrático.

Portanto, uma reforma eficaz em relação ao financiamento de campanha passa, diretamente, por uma redução no limite de gastos e por uma maior fiscalização e transparência dos valores recebidos e aplicados, independentemente se a fonte dos recursos é pública ou privada, advinda de pessoa física ou jurídica. Desse modo, concordo integralmente com os dizeres de José Jairo Gomes (2020, p. 473):

A partir de uma perspectiva realista, tem-se que o grande problema nessa área não é necessariamente a origem privada (notadamente as doações de empresas) do dinheiro, mas, sobretudo, a falta de regulamentação séria e adequada, na qual sejam impostas com rigor – sob pena de sanção grave a todos os envolvidos – a transparência da origem e do destino do dinheiro, e estabelecidos limites máximos razoáveis (democráticos) para o montante das doações e dos gastos, bem como criadas restrições aos doadores, tais como: i) só se pode doar a um candidato ou a um partido; ii) não pode doar quem tiver contrato com o Poder Público; iii) ao doador é vedado contratar com o Poder Público no período correspondente ao mandato para o qual doou.

E mais: é de fundamental importância que as regras positivadas sejam interpretadas, aplicadas e executadas com rigor e seriedade pelos agentes públicos a tanto incumbidos, porque a leniência e a “acomodação de interesses” induz a formação de um esquálido sistema de controle, no qual predominam a irresponsabilidade e a impunidade. A esse respeito, bem lembrou Ohman (2014, p. 30) que mesmo as melhores regulamentações não chegam a lugar algum se não forem efetivamente implementadas (“*even the best formal regulations come to nothing if they are not enforced*”). A impunidade dos infratores leva sempre à descrença no sistema, prejudicando o processo democrático.

### 3.1.3. Regras para *marketing* eleitoral

Este tema está diretamente ligado ao financiamento de campanha, uma vez que a maior parte dos gastos são justamente para a divulgação do candidato e do partido político. Nos últimos anos, as medidas para conter os gastos de campanha passaram por alterações nas regras de *marketing* eleitoral, como a diminuição do tempo de campanha e o fim do horário gratuito de propaganda partidária. Como vimos

---

<sup>16</sup> Limites de gastos para as eleições de 2020 estão disponíveis no site do TSE: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-tabela-limite-de-gastos-eleicoes-2020/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-tabela-limite-de-gastos-eleicoes-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-tabela-limite-de-gastos-eleicoes-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-tabela-limite-de-gastos-eleicoes-2020/at_download/file). Acesso em: 06 out. 2021.

no item anterior, porém, muito ainda pode ser feito para a contenção de gastos nas campanhas eleitorais, e as regras de *marketing* têm grande importância nesse processo.

A Lei nº 13.165/2015 reduziu o tempo de campanha eleitoral em mais de um mês, além de diminuir o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, de 45 para 35 dias, e o tempo de duração do horário eleitoral. Já a Lei nº 13.487/2017 extinguiu a propaganda partidária no rádio e na TV<sup>17</sup>. De fato, campanhas mais curtas exigem menos gastos, mas o *marketing* eleitoral ainda se mostra ineficiente, quando se compara o gasto com seu efetivo retorno.

Ao analisarmos a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, ela ainda é um instituto que despense um enorme gasto do poder público. Apesar do nome, a propaganda é gratuita apenas para os partidos políticos, uma vez que o art. 99 da lei nº 9.504/97 prevê que as emissoras de rádio e de TV terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito. Segundo dados da Receita Federal, no ano de 2020 (RECEITA FEDERAL, 2020), quando tivemos eleições municipais, a estimativa de gastos através de renúncia fiscal para custear o horário eleitoral gratuito foi de R\$538.931.403. No ano de 2018 (RECEITA FEDERAL, 2018), em que tivemos eleições gerais, a estimativa do gasto foi superior a R\$1 bilhão<sup>18</sup>. Se compararmos o ano de 2020 com os anos das eleições municipais de 2012 e 2016, podemos verificar que as recentes alterações legislativas promoveram uma diminuição das despesas gastas com horário eleitoral gratuito. Em 2012 (RECEITA FEDERAL, 2012), a estimativa foi de R\$606.123.827, enquanto em 2016 (RECEITA FEDERAL, 2016), foi de R\$576.069.353. Ao compararmos os valores de 2012 e 2020, podemos afirmar que as novas regras contribuiriam para uma redução de custos em torno de 43%<sup>19</sup>. Apesar da diminuição considerável, o custo ainda exorbitante do horário eleitoral gratuito, especialmente em ano de eleições gerais, não se justifica, pois, com a difusão do acesso à internet, as redes sociais passaram a ter um papel de destaque na

---

<sup>17</sup> Está em tramitação no Congresso Nacional o PL nº 4.572/2019, que propõe a volta da propaganda partidária.

<sup>18</sup> R\$1.038.230.549.

<sup>19</sup> Valor calculado levando em conta a inflação do período entre agosto de 2011 e agosto de 2019, meses de publicação dos Demonstrativos dos Gastos Tributários, utilizando o índice IPCA (IBGE). Cálculo feito através da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>. Acesso em: 06 out. 2021.

divulgação de propaganda eleitoral, tornando-se meios até mais importantes que a própria propaganda pelo rádio e pela TV, que registra queda de audiência<sup>20</sup>.

Portanto, uma reforma eficaz em relação às regras de *marketing* eleitoral passa, diretamente, pela diminuição ou, até pelo fim, do horário eleitoral gratuito. Essa medida, além de reduzir os custos, daria mais eficiência aos gastos de campanha, uma vez que os partidos poderiam concentrar suas forças em despesas que possuam maior retorno. Uma possível medida para compensar o fim do horário eleitoral gratuito é a permissão para a contratação de propaganda eleitoral paga no rádio e na TV. Essa medida estava prevista, inclusive, na proposta inicial que deu origem à Lei nº 13.487/2017, o PLS nº 206/2017, que também previa a restrição do horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Na justificativa para a medida, o então Senador Ronaldo Caiado, autor do projeto de lei, afirmou que “os partidos são os melhores juízes do seu interesse nesse tipo de propaganda e da conveniência de contratar ou não inserções a preço de mercado no rádio e na televisão”. Importante, porém, destacar que essa medida precisa estar associada a uma redução no limite de gastos totais das campanhas eleitorais, uma vez que os maiores partidos teriam mais condições de comprarem espaços nos horários nobres, sendo uma vantagem desproporcional sobre os partidos menores.

#### **3.1.4. Sistemas eleitorais**

Talvez o tema mais associado quando se fala em reforma política seja a modificação do sistema eleitoral. Termos como voto distrital puro, distrital misto, “distritão”, sistema proporcional, sistema majoritário, lista aberta e lista fechada sempre aparecem na pauta ao se debater uma reforma eleitoral. Inclusive, durante as discussões da PEC nº 125/2011, que deu origem à recém promulgada EC nº 111/2021, chegou a se cogitar a adoção do voto distrital misto para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais, e do sistema majoritário com o chamado “distritão” para as eleições de vereadores. Essa parte da proposta, porém, foi rejeitada em plenário.

---

<sup>20</sup> Cf. ROXO, Sérgio. **Queda de audiência do horário eleitoral levanta discussão sobre fim dos blocos de propaganda na TV**. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2020/queda-de-audiencia-do-horario-eleitoral-levanta-discussao-sobre-fim-dos-blocos-de-propaganda-na-tv-1-24737182>. Acesso em: 06 out. 2021.

Em virtude de sistemas eleitorais ser um tema de amplo debate, em especial na seara da ciência política, tratarei apenas dos principais aspectos de cada um, mostrando suas vantagens e desvantagens. Lembrando que, nos dizeres de Fábio Comparato (*apud* GOMES, 2021, p. 174), “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”.

#### **3.1.4.1. Sistema majoritário**

O sistema majoritário é aquele em que são eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos válidos, também sendo conhecido como “*first past the post*”. No Brasil, este sistema é utilizado para as eleições aos cargos do Poder Executivo, com a adoção de um sistema de dois turnos para as eleições de Presidente da República, Governadores e Prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores. O sistema majoritário também é utilizado para a eleição dos membros do Senado Federal.

Este sistema é aplicado, em geral, nas eleições em que será eleito apenas um candidato, mas nada impede de ser aplicado em votações para mais de uma cadeira, como é o caso da eleição para o Senado nos anos em que a renovação se dá por dois terços. Também é utilizado em países que adotam o chamado “distritão”, em que as cadeiras para o Parlamento são ocupadas pelos membros mais votados de cada circunscrição.

O sistema majoritário possui a grande vantagem de ser simples de entendimento, afinal ganha aquele, ou aqueles, candidato(s) que obtiver(em) mais votos. Entretanto, a melhor aplicação desse sistema se dá nas eleições em que só há um vencedor, como é o caso dos chefes do Poder Executivo ou quando há a adoção do voto distrital. A aplicação do sistema majoritário em eleições para múltiplas cadeiras, como era o caso do Japão entre 1947 e 1993, gera graves distorções no sistema democrático, pois, além de favorecer o personalismo e fragmentar internamente os partidos (SARTORI, 1996, p. 38), ele causa uma desproporcionalidade entre os votos recebidos e o número de cadeiras obtido por cada partido. Além disso, o alto custo de campanha e o estímulo à corrupção foram

alguns dos motivos que levaram o Japão a abolir o “distritão”, conforme reportagem da BBC<sup>21</sup>.

Uma alternativa ao “distritão” é o voto distrital, ou distrital “puro”, em que o país, ou estado, é dividido em distritos, onde cada um elege um representante para o Parlamento. Esse modelo permite uma maior identificação entre candidatos e eleitores, além de resolver alguns problemas do “distritão”, como o alto custo das campanhas. O voto distrital “puro” é adotado em países como Estados Unidos e Reino Unido.

#### **3.1.4.2. Sistema proporcional**

O sistema proporcional é aquele que busca melhor traduzir a votação da eleição no número de cadeiras obtidas por cada partido no Parlamento. Ele se utiliza do chamado quociente eleitoral, que consiste na divisão do número de votos válidos pelo número de vagas, para definir a quantidade de cadeiras às quais cada partido terá direito. Esse sistema é utilizado no Brasil nas eleições para as casas legislativas, com exceção do Senado Federal.

A grande vantagem do sistema proporcional é o fato de ele buscar retratar de forma mais fiel possível o cenário eleitoral, uma vez que a proporção dos votos dados a cada partido será contabilizada no processo eleitoral, ao contrário do que acontece no sistema majoritário, em que apenas os candidatos que atingirem maior número de votos serão eleitos, independentemente da proporção. Esse sistema permite, portanto, que partidos menores consigam uma representação no Parlamento e que não haja uma desproporção de cadeiras entre os partidos mais e menos votados.

Para definir os candidatos que ocuparão as vagas de cada partido, há duas formas principais: a lista aberta e a lista fechada. Na lista aberta, sistema adotado no Brasil, os candidatos dos partidos concorrem entre si para saber quem ocupará as vagas conquistadas pelo partido através do sistema proporcional, vencendo aqueles que obtiverem maior número de votos, cabendo ao eleitor, portanto, definir. Na lista fechada, os partidos definem previamente a ordem de preferência para as vagas

---

<sup>21</sup> TOBACE, Ewerton. **Japão acabou com distritão porque era caro e 'estimulou corrupção'**. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41006740>. Acesso em: 07 out. 2021.

conquistadas, modelo que, apesar de reduzir custos de campanha, retira o poder de escolha do eleitor.

A principal desvantagem do sistema proporcional é o fato de que ele diminui a identificação dos eleitores com os candidatos, uma vez que os principais destinatários dos votos passam a ser os partidos. Esse sistema também permite que candidatos com poucos votos sejam eleitos na “carona” dos candidatos com maior votação, ocorrendo o, como ficou conhecido no Brasil, “efeito Tiririca”<sup>22</sup>. Este problema diminui ainda mais a identificação entre eleitor e representante e isso se torna mais evidente em países como o Brasil, onde muitas vezes os partidos políticos não possuem uma linha ideológica clara.

### 3.1.4.3. Sistema misto

O sistema misto, por sua vez, é aquele que combina os sistemas proporcional e majoritário para as eleições das casas legislativas. Ele pode ser tanto de modelo “paralelo”, como “de correção”. No modelo paralelo, uma parte dos candidatos é eleita pelo sistema proporcional e a outra parte pelo sistema majoritário distrital, sem qualquer relação entre as duas votações. Esse modelo é o usado atualmente no Japão. Por outro lado, no modelo de correção, há uma relação entre as partes majoritária e proporcional, sendo esta última a considerada para a distribuição das cadeiras para cada partido, enquanto a primeira é utilizada para escolha dos representantes a ocuparem a vaga no Parlamento. No fim, caso o número de candidatos eleitos pelo sistema majoritário seja maior que o número de cadeiras às quais o partido teria direito pelo sistema proporcional, é feita uma correção com o aumento do número de cadeiras. Este é o modelo adotado na Alemanha.

A principal vantagem do sistema misto é o fato de este reunir pontos positivos dos sistemas proporcional e majoritário. Entretanto, a complexidade da forma como é

---

<sup>22</sup> Nome dado ao fenômeno típico do sistema proporcional, em que um candidato conhecido como “puxador” de votos elege “na carona” outros candidatos com votação bem menos expressiva. O nome foi dado após as eleições de 2010, quando o candidato Tiririca foi o mais votado no pleito para Deputado Federal no estado de São Paulo, alcançando votação suficiente para eleger mais três candidatos de sua coligação. CONSULTOR JURÍDICO. **Eleito, Tiririca carrega mais três deputados**. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-out-04/quociente-eleitoral-permite-tiririca-leve-tres-deputados>. Acesso em: 07 out. 2021.

feita a distribuição das cadeiras é um ponto negativo, dificultando o entendimento pelo eleitor.

### 3.1.5. Reeleição

Este tema é outro bastante debatido quando se fala em reforma política. O instituto da reeleição para chefes do Poder Executivo não existia em nosso sistema eleitoral até 1997, sendo introduzido pela Emenda Constitucional nº 16. O sentimento instaurado pela proclamação da República, em 1889, era o da necessidade de rotatividade do poder, em contraponto à monarquia imperial (GOMES, 2021, p. 227). Assim, o temor da classe política de que um mandatário pudesse se perpetuar no comando do Estado, através do exercício de sucessivos mandatos, levou à proibição da reeleição, desde a Constituição de 1891. Com a EC nº 16/97, porém, inspirados no modelo dos Estados Unidos da América<sup>23</sup>, introduzimos o instituto da reeleição para os chefes do Poder Executivo. A diferença do modelo americano para o nosso é que, nos EUA, é permitido o exercício da Presidência da República por apenas dois mandatos, sejam eles consecutivos ou não, enquanto a nossa Constituição permite apenas uma eleição subsequente, porém o número de mandatos é ilimitado. Neste sentido, explica Alexandre de Moraes (2021, p. 313):

Note-se que não se proíbe constitucionalmente que uma mesma pessoa possa exercer três ou mais mandatos presidenciais, mas se proíbe a sucessividade indeterminada de mandatos. Assim, após o exercício de dois mandatos sucessivos, o Chefe do Poder Executivo não poderá ser candidato ao mesmo cargo, na eleição imediatamente posterior, incidindo sobre ele a inelegibilidade relativa por motivos funcionais para o mesmo cargo.

Nos últimos anos, diversas propostas de emendas à Constituição apresentadas no Congresso Nacional tiveram como objeto o fim da reeleição para chefes do Poder Executivo. Entre elas, destaco a PEC nº 352/2013 (fruto do Grupo de Trabalho de Reforma Política da Câmara dos Deputados daquele ano) e a PEC nº 113C/2015, que se encontra parada no Senado Federal. Apesar de já ter sido defendida por diversos políticos, desde o candidato derrotado nas eleições presidenciais de 2014 e ex-

---

<sup>23</sup> A vigésima segunda emenda à Constituição dos Estados Unidos da América (*Amendment XXII*), de 1951, limitou a eleição para o cargo de Presidente da República em dois mandatos, sejam eles consecutivos ou não.



presidente do PSDB Aécio Neves<sup>24</sup> ao atual Presidente da República Jair Bolsonaro<sup>25</sup>, as propostas de fim da reeleição para as chefias do Poder Executivo não avançam no Parlamento.

De fato, o instituto da reeleição não é algo incomum no mundo, sendo permitido em diversos países, independentemente do sistema de governo. Apesar de permitir a permanência de mandatários por mais tempo no poder, ela tem um forte papel como avaliadora de determinado mandato. A busca pela reeleição serve como estímulo para que os governantes realizem bons primeiros mandatos, sendo a nova eleição, portanto, uma ferramenta que o povo tem para escolher se chancela a continuação daquele governo ou se decide por uma mudança. Nas casas legislativas, onde a reeleição é ilimitada, a permanência de parlamentares por seguidas legislaturas exerce uma função fundamental de levar experiência à respectiva casa.

Portanto, apesar de a extinção da reeleição para chefes do Poder Executivo ainda possuir um grande apoio, inclusive dentro do Congresso Nacional<sup>26</sup>, o aumento da alternância de poder esperado pelo fim deste instituto não seria tão grande, uma vez que, conforme explica o cientista político Rogério Schmitt<sup>27</sup>, os governantes buscariam eleger pessoas próximas como seus sucessores, prática comum no Brasil antes da EC nº 16/97. Além disso, o instituto da reeleição está presente em fortes democracias pelo mundo, provando que não é um empecilho à alternância de poder.

### 3.1.6. Coligações, cláusulas de desempenho e federações partidárias

---

<sup>24</sup> HAJE, Lara; ROEDEL, Patricia. **Aécio Neves defende parlamentarismo, fim da reeleição e sistema eleitoral misto**. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/455989-aecio-neves-defende-parlamentarismo-fim-da-reeleicao-e-sistema-eleitoral-misto/>. Acesso em: 09 out. 2021.

<sup>25</sup> VEJA, Redação. **Bolsonaro diz que vai propor fim da reeleição para presidente**. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-vai-propor-fim-da-reeleicao-para-presidente/>. Acesso em: 09 out. 2021.

<sup>26</sup> Segundo reportagem do Estadão de setembro de 2020, líderes de 16 dos 24 partidos com representação no Congresso apoiam o fim da reeleição. TURTELLI, Camila; WATERMAN, Daniel; BEHNKE, Emily. **Líderes da maioria dos partidos no Congresso apoiam fim da reeleição**. 2020. Atualizado em 16 set. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,maioria-dos-lideres-de-partidos-no-congresso-apoia-fim-da-reeleicao,70003437604>. Acesso em: 10 out. 2021.

<sup>27</sup> RÁDIO CÂMARA, Redação. **Conversa sobre política: O voto facultativo, a coincidência das eleições e o fim da reeleição**. 2014. Disponível em <https://www.camara.leg.br/radio/427216-O-VOTO-FACULTATIVO,-A-COINCIDENCIA-DAS-ELEICOES-E-O-FIM-DA-REELEICAO>. Acesso em: 10 out. 2021.

Esses três temas são umbilicalmente relacionados, uma vez que abordam a instituição de alianças entre os partidos e o desempenho partidário. O principal objeto deles é o equilíbrio em nosso sistema pluripartidário, a fim de impedir o monopólio dos grandes partidos, ao mesmo tempo que visa desestimular a fragmentação partidária e os chamados “partidos de aluguel”.

A Lei nº 9.504/97, em seu art. 6º, permitia aos partidos, dentro de uma circunscrição eleitoral, celebrarem coligações para as eleições, sejam majoritárias, proporcionais ou ambas, podendo, inclusive, celebrarem mais de uma coligação para a eleição proporcional, dentre os partidos que integrassem a coligação para o pleito majoritário. Assim, os partidos políticos poderiam concorrer como se fossem uma única agremiação nas eleições pelo sistema proporcional. O grande problema da existência deste instituto é a distorção que ele causa no processo democrático-eleitoral, uma vez que, na prática, diversos partidos, com diferentes alinhamentos ideológicos, se juntavam pela ocasião da disputa do pleito proporcional. A consequência disso é que o voto de um eleitor poderia ajudar a eleger um candidato com ideologia totalmente contrária à sua. Jairo Nicolau (2017, p. 19) ilustra esse cenário ao comentar o pleito eleitoral do estado de Pernambuco nas eleições de 2014 e seu efeito na composição da legislatura seguinte:

A composição da Frente Popular por Pernambuco é um excelente exemplo de como se dá o processo de transferência de votos entre os partidos coligados no sistema eleitoral brasileiro. Um eleitor liberal, ao votar no DEM, acabou ajudando a eleger uma deputada comunista (PCdoB). E vice-versa. Os representantes eleitos foram Luciana Santos (PCdoB) e Mendonça Filho (DEM). Ambos teriam papel fundamental nos debates políticos da legislatura para a qual foram eleitos. A deputada Luciana Santos foi escolhida presidente nacional do seu partido em 2015 e se destacaria como uma das mais importantes defensoras do governo de Dilma Rousseff. Já o deputado Mendonça Filho figurou como um dos principais defensores do processo do impeachment, assumindo, a seguir, o Ministério da Educação do governo Michel Temer.

Com o objetivo de impedir esse cenário, foi promulgada em 2017 a Emenda Constitucional nº 97, a qual vedou a formação de coligações para as eleições proporcionais. A medida foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2020, sendo permitida a junção de partidos apenas para os pleitos majoritários. Dessa forma, para que consigam eleger representantes no pleito proporcional, os partidos precisam garantir individualmente uma votação capaz de atingir o quociente eleitoral.

Outra medida trazida pela EC nº 97/2017 foi a instituição de uma cláusula de desempenho para que os partidos tenham direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Pela nova redação constitucional, estes estão restritos aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. A regra será aplicada gradativamente até começar a valer para as eleições de 2030. Esta medida, aliada ao fim das coligações, desestimula a criação de novos partidos e a manutenção de siglas pequenas, uma vez que essas teriam que se sustentar sem o financiamento público e sem espaço no rádio e na TV para apresentarem seus programas.

Outra cláusula de desempenho foi introduzida pela recém aprovada Lei nº 14.211/2021, a qual limitou a participação na distribuição das vagas não ocupadas pelo quociente eleitoral no sistema proporcional, as chamadas “sobras eleitorais”, apenas aos partidos que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral, e aos candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente. Essa medida dificulta ainda mais a eleição de candidatos por partidos pequenos.

As cláusulas de desempenho para os partidos políticos têm por objetivo inibir a fragmentação partidária. Apesar de nosso sistema político ter como um dos fundamentos o pluripartidarismo<sup>28</sup>, um extenso número de siglas, em sua maioria de pouca expressão, estimula a manutenção das chamadas “legendas de aluguel”, além de ser um enorme empecilho para se criar uma base parlamentar capaz de garantir condições de governabilidade. Assim, essas medidas visam corrigir essas distorções no sistema político-eleitoral, fortalecendo a criação de legendas fortes e que representem uma parcela significativa do eleitorado.

Ainda outras propostas de cláusulas de desempenho foram apresentadas nos últimos anos no Congresso Nacional. A PEC nº 352/2013, por exemplo, previa que somente teriam direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Distrital, os

---

<sup>28</sup> Neste sentido, o art. 17, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

partidos que obtivessem, no mínimo, 5% dos votos válidos na última eleição para a respectiva casa legislativa. Esta proposição seguia o modelo alemão, com a diferença que lá, há uma verdadeira cláusula de barreira, em que o partido que não atingir 5% dos votos para o Parlamento não poderá eleger candidatos pelo sistema proporcional.

Diante das inúmeras barreiras para a manutenção dos pequenos partidos, o Congresso Nacional aprovou recentemente a Lei nº 14.208/2021, que instituiu as federações partidárias. Essas são constituídas por uma reunião de partidos, atuando como se fosse uma única agremiação. Diferentemente das coligações, as federações possuem uma estabilidade, não constituindo uma mera reunião para a disputa de um pleito eleitoral. Além da necessidade de ela ter abrangência nacional, os partidos integrantes de uma federação devem permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 anos, existindo punições severas para os que não cumprirem. Outra importante diferença para as coligações é que os partidos reunidos em federação têm uma atuação parlamentar conjunta, sendo de suma importância, portanto, o alinhamento ideológico, algo desnecessário nas coligações. Assim, o instituto das federações partidárias dá um folego aos pequenos partidos, que podem se juntar para superar as cláusulas de desempenho. Também, ao contrário das coligações, as federações não trazem distorções ao sistema democrático-eleitoral, uma vez que a reunião de partidos deixa de ser por ocasião e passa a ser por ideologia, passando a trabalharem em conjunto por toda a legislatura, além de diminuir a fragmentação partidária.

Analisando, portanto, esses três temas, as últimas medidas legislativas trouxeram um importante avanço no sentido de corrigir alguns problemas do nosso sistema político-eleitoral. O fim das coligações nas eleições proporcionais foi de enorme importância para impedir grandes distorções na representação dos eleitores, sendo injustificável a tentativa de reestabelecimento deste instituto durante as discussões da recém promulgada EC nº 111/2021<sup>29</sup>. Também a instituição de cláusulas de desempenho cumpre o importante papel de desestimular a manutenção de pequenos partidos, que servem apenas como legendas de aluguel, proporcionando uma diminuição da fragmentação partidária. É importante, porém avançar ainda mais nesse tema, sendo relevante a aprovação de uma medida mais efetiva, como a

---

<sup>29</sup> Durante as discussões da PEC nº 125/2011, que deu origem à EC nº 111/2021, a Câmara dos Deputados chegou a aprovar a volta das coligações nas eleições proporcionais. A medida, porém, foi rejeitada no Senado Federal.

cláusula de barreira para o funcionamento parlamentar. Diante deste cenário, como uma forma de garantir uma transição de um sistema extremamente fragmentado para um de partidos fortes, a instituição das federações partidárias exerce a importante função de permitir que partidos pequenos ganhem uma sobrevivência sem causar distorções ao sistema político-eleitoral.

### 3.1.7. Fidelidade partidária

Os partidos políticos compõem a base do nosso sistema democrático representativo, tendo a Constituição de 1988 dado ainda maior importância a esses entes, uma vez que estabeleceu a filiação partidária como um dos requisitos para elegibilidade<sup>30</sup>. Diante dessa norma, a fidelidade partidária dos detentores de cargos eletivos tem uma grande relevância no cenário político, uma vez que ninguém pode ser eleito sem que esteja filiado a um partido. Apesar dessa importância, a possibilidade de perda do mandato pelo detentor de cargo eletivo que se desfiliou do partido pelo qual foi eleito era um tema não tratado pela Constituição, nem pela legislação ordinária até 2015.

De 1989 a 2007, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral seguiam o entendimento firmado no Mandado de Segurança nº 20.927 de relatoria do Ministro Moreira Alves, em que não poderia haver perda de mandato de parlamentar pela mera desfiliação do partido pelo qual se elegeu (CLÈVE, C.; CLÈVE, A., 2016, p. 15-29), pois, segundo o relator, na inaugurada ordem Constitucional “não se adota o princípio da fidelidade partidária, o que tem permitido a mudança de Partido por parte de Deputados sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato”<sup>31</sup>. A permissão para que parlamentares trocassem de partido sem perda de mandato gerou, porém, um número gigantesco de migrações partidárias dentro das casas legislativas, de modo que a composição dos partidos ao fim da legislatura era totalmente diferente do início dela<sup>32</sup>. Essa distorção do sistema eleitoral levou o TSE

---

<sup>30</sup> Neste sentido, o art. 14, §3º, V, da Constituição Federal de 1988.

<sup>31</sup> Cf. MS nº 20.927. Relator: Min. Moreira Alves. Julgado em 11 out. 1989. **DJ**. Brasília, 15 abr. 1994, em GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>32</sup> Segundo Carlos Ranulfo Melo, entre “1985 e 2002 ocorreram 1.041 trocas de legenda, envolvendo 852 deputados, entre titulares e suplentes”. MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. *apud* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 152.

a inaugurar um novo entendimento sobre a fidelidade partidária em 2007. A Corte Superior Eleitoral entendeu que os partidos teriam o direito de conservar as vagas obtidas nas eleições, seja pelo sistema proporcional (Resolução nº 22.526), seja pelo majoritário (Resolução nº 22.600), o que foi confirmado posteriormente pelo STF (ADIs nº 3.999 e nº 4.086). Assim, a desfiliação de detentores de cargos eletivos levaria à perda do mandato, independentemente do sistema pelo qual tivessem sido eleitos.

Em 2015, porém, o STF mudou o entendimento quanto à perda de mandato pelos detentores de cargos eleitos pelo sistema majoritário. A Suprema Corte considerou que o fato de o sistema majoritário ter ênfase no candidato e não no partido faz com que “a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput)” (BRASIL, 2015)<sup>33</sup>. Assim, prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República, além de seus respectivos vices ou suplentes, não perderiam o mandato por mera desfiliação partidária. No mesmo ano, o Congresso Nacional finalmente abordou a matéria, através da Lei nº 13.165/2015, que introduziu o art. 22-A à Lei nº 9.096/95, determinando a perda de mandato por detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito, sendo considerado justa causa apenas: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; e mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Posteriormente, a EC nº 97/2017 considerou também como justa causa a desfiliação por mandatário de partido que não atingir a cláusula de desempenho para acesso ao fundo partidário.

Por fim, a recém promulgada EC nº 111/2021 pacificou a matéria ao incluir o seguinte §6º ao art. 17 da Constituição:

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

---

<sup>33</sup> BRASIL. STF. ADI nº 5.081. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 27 mai. 2015. **DJE**. Brasília, 19 ago. 2015.

Assim, estão sujeitos à perda de mandato por infidelidade partidária apenas os detentores de cargos eleitos pelo sistema proporcional, salvo nos casos de anuência do partido ou de justa causa. A recente mudança constitucional traz um grande avanço neste tema, ao positivizar o entendimento adotado pelo STF e ao consolidar o instituto da fidelidade partidária, após tentativas frustradas de aprovação no Congresso Nacional<sup>34</sup>. A existência deste instituto é de relevante importância para garantir que a escolha do eleitor nas urnas seja refletida na composição das casas legislativas e nas chefias do Poder Executivo. Entretanto, ainda é necessário avançar mais sobre o tema nas eleições pelo sistema majoritário, sendo de fundamental relevância abarcar a possibilidade de candidaturas independentes, dando mais poder ao eleitor na escolha de seus representantes.

### 3.1.8. Voto facultativo

A Constituição de 1988 seguiu a tradição brasileira ao adotar a obrigatoriedade do voto em seu sistema político-eleitoral (MENDES; BRANCO, 2021, p. 380), dando-lhe, assim, natureza dupla de direito público subjetivo e dever sociopolítico (MORAES, 2021, p. 303). O art. 14, §1º, da Carta Maior prevê que apenas para os analfabetos; os maiores de setenta anos; e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, o voto será facultativo.

Ao longo dos anos, porém, diversas propostas para extinguir a obrigatoriedade do voto foram apresentadas no Congresso Nacional, como a PEC nº 352/2013. A aprovação desta mudança, porém, é vista com cautela pelos parlamentares, uma vez que, como assegura Rogério Schmitt<sup>35</sup>, não é possível prever com certeza as consequências práticas da adoção do voto facultativo.

Apesar de obrigatório, as consequências, porém, do não comparecimento à votação nem sempre incidem sobre o eleitor, uma vez que este pode justificar em até 60 dias sua ausência, ou pagar uma multa<sup>36</sup>. Esta possibilidade explica o fato de existir

---

<sup>34</sup> Este tema consta, por exemplo, na PEC nº 113C/2015, que se encontra parada no Senado Federal.

<sup>35</sup> Cf. RÁDIO CÂMARA. **Conversa sobre política**: o voto facultativo, a coincidência das eleições e o fim da reeleição. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/427216-O-VOTO-FACULTATIVO,-A-COINCIDENCIA-DAS-ELEICOES-E-O-FIM-DA-REELEICAO>. Acesso em: 22 out. 2021.

<sup>36</sup> Neste sentido, art. 7º do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) e art. 16 da Lei nº 6.091/74.

uma abstenção superior a 20% nos últimos pleitos<sup>37</sup> e nos faz questionar a necessidade da compulsoriedade do voto, pois esta busca se basear na justificativa de incentivar a participação do eleitorado. Entretanto, o voto deve ser um direito subjetivo, e não um dever, cabendo aos candidatos buscarem a participação dos eleitores através de suas propostas, não por uma obrigatoriedade. Conforme ensina José Jairo Gomes (2021, p. 654), reduzidas são as chances de os ditos “eleitores compulsórios” votarem em candidatos sérios, responsáveis e honestos. Assim, concordo inteiramente com o autor:

No entanto, cumpre assinalar que, se o voto constitui direito do cidadão, não é razoável que seja exercido compulsoriamente. Sua obrigatoriedade em certa medida ratifica a imaturidade do povo, ainda débil e por isso merecedor de forte tutela estatal. Por outro lado, afirma-se serem reduzidas as chances de “eleitores compulsórios” votarem em candidatos sérios, responsáveis e honestos, já que não participam intensamente da vida política. Votam, pois, em qualquer um, no primeiro que se apresenta ou no mais bem aparentado, isso quando não negociam seus votos, transformando-os em mercadoria, já que só comparecem às urnas compulsoriamente.

Portanto, a instituição do voto facultativo é de extrema importância para uma reforma política eficaz. O interesse crescente do brasileiro pela política (ainda não pelos políticos) indica um amadurecimento de nossa sociedade, sendo desnecessária a compulsoriedade para levar o cidadão à sessão eleitoral. Este comparecimento deve ser, porém, conquistado pelo candidato que, através de propostas condizentes com a vontade de determinado eleitor, conquiste seu voto. É isto que acontece nas principais democracias do mundo, como Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, entre outras onde o voto é facultativo.

### 3.1.9. Voto impresso

Talvez o tema mais polêmico dos últimos anos no Congresso Nacional, devido às acusações do Presidente da República Jair Bolsonaro sobre a segurança do atual sistema eleitoral<sup>38</sup>, o voto impresso é, porém, um tema tratado há décadas pelo

---

<sup>37</sup> Segundo dados do TSE, a abstenção no primeiro turno das eleições municipais de 2020 foi de 34.167.695, caracterizando 23,14% do eleitorado. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tabela-comparecimento-e-abstencao-1o-turno-eleicoes-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tabela-comparecimento-e-abstencao-1o-turno-eleicoes-2020/at_download/file). Acesso em: 22 out. 2021.

<sup>38</sup> Em *live* realizada no dia 29 de julho de 2021. JOVEM PAN. **Bolsonaro defende voto impresso e critica Barroso: ‘Apresentem provas de que sistema não é fraudável’**. 2021. Disponível em: <https://jovempan.com.br/programas/os-pingos-nos-is/bolsonaro-defende-voto-impresso-e-critica-barroso-apresentem-provas-de-que-sistema-nao-e-fraudavel.html>. Acesso em: 22 out. 2021.



Congresso Nacional, conforme demonstrado no início deste capítulo. Em discussão no Parlamento desde 1999, ele chegou a ser introduzido à legislação ordinária em três momentos distintos<sup>39</sup>, porém foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em duas oportunidades, nas ADIs nº 4.543 e nº 5.889. Em ambas as decisões, a Suprema Corte entendeu que a introdução de um mecanismo de impressão do voto, ainda que não haja contato físico do eleitor, colocaria em risco a garantia constitucional ao sigilo do voto. O tema ainda consta na PEC nº 113C/2015, em tramitação no Senado Federal.

A justificativa para a introdução de um mecanismo de impressão do voto para fins de auditoria se dá pelo fato de o eleitor não ter a confirmação de que o voto dado a determinado candidato foi gravado corretamente pela urna eletrônica. Além disso, a auditoria da votação atualmente passa pelo sistema de assinatura digital (art. 59 da lei nº 9.504/97), sendo a autenticidade aferida por técnicos em informática, de modo que, devido à necessidade de conhecimento específico, não pode ser feita por qualquer pessoa. Em contrapartida, os defensores do modelo atual afirmam que os mecanismos de segurança da urna eletrônica permitem que tenhamos um sistema seguro e possível de auditar, enquanto a introdução do voto impresso poderia trazer riscos ao sigilo do voto, uma vez que possíveis falhas no sistema mecânico de impressão poderiam ensejar a necessidade de intervenção externa no momento da votação. Além disso, o custo bilionário para a introdução do mecanismo de impressão nas urnas eletrônicas<sup>40</sup>, a possível demora para contagem dos votos e os possíveis riscos de manipulação de malotes com cédulas impressas são pontos levantados pelos críticos da medida.

Apesar de nosso sistema eletrônico de votação possuir inúmeros mecanismos de segurança<sup>41</sup>, sendo testados a cada eleição, e não ter existido nenhuma comprovação de fraude nas urnas eletrônicas, o fato de o eleitor não ter a certeza de que seu voto foi registrado corretamente no sistema é fator mais do que justificável

---

<sup>39</sup> Leis nº 10.408/2002, nº 12.034/2009 e nº 13.165/2015.

<sup>40</sup> Segundo levantamento do TSE de 2017, o custo para a implantação total desse sistema seria de R\$1,8 bilhão. TSE. **Série Voto Impresso**: TSE estuda modelo de urna com a impressão de voto e avalia custos (atualizada). 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-tse-e-instituto-de-pequisas-tecnologicas-estudam-modelo-de-urna-com-a-impresao-de-voto>. Acesso em: 25 out. 2021.

<sup>41</sup> Conforme informações do site do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca>. Acesso em: 25 out. 2021.

para a adoção do voto impresso ou outro mecanismo semelhante. A Constituição de 1988 elegeu o voto direto e secreto como forma de exercício da soberania popular (art. 14, caput), sendo a segurança e a transparência imprescindíveis ao legítimo exercício deste princípio. Portanto, o eleitor, independentemente de conhecimento técnico, deve ter a oportunidade de conferir se seu voto foi corretamente contabilizado. Foi com base no princípio da natureza pública das eleições que o Tribunal Federal Constitucional alemão (*Bundesverfassungsgericht*), contrariamente ao posicionamento adotado pelo STF brasileiro, considerou inconstitucional a utilização de urnas eletrônicas que não permitam a conferência do voto pelo eleitor (ALEMANHA, 2009)<sup>42</sup>. Segundo a Corte Constitucional alemã, o próprio eleitor precisa estar apto a compreender, sem conhecimentos detalhados de tecnologia da computação, se seu voto é gravado em um mecanismo não adulterado para fins de contagem, ou a qualquer momento para fins de posterior recontagem<sup>43</sup>.

Assim, a adoção de um mecanismo de impressão do voto para fins de audição não seria um retrocesso em nosso sistema eleitoral, mas sim um avanço em sua segurança. Além da Alemanha, outros países que adotaram a urna eletrônica voltaram atrás ou instituíram mecanismos de impressão, de modo que apenas Brasil, Bangladesh e Butão utilizam hoje um sistema eletrônico de votação sem comprovante do voto impresso<sup>44</sup>. Apesar dos argumentos sobre o elevado gasto para implantação, é possível realocar recursos de outras áreas do processo eleitoral, como através da diminuição dos valores destinados ao fundo de financiamento de campanha, conforme demonstrado neste capítulo. Em relação à possível demora para contagem dos votos, uma maior segurança no sistema de votação é de suma importância num Estado Democrático de Direito, de modo que o tempo maior para apuração do resultado se torna elemento de menor relevância, quando comparado à integridade do processo

---

<sup>42</sup> ALEMANHA. BVerfG. Zweiter Senat. 2 BvC 3/07. Julgado em 03 mar. 2009. **BVerfGE**. 123, 39-88.

<sup>43</sup> “*Der Wähler selbst muss ohne nähere computertechnische Kenntnisse nachvollziehen können, ob seine abgegebene Stimme als Grundlage für die Auszählung oder jedenfalls als Grundlage einer späteren Nachzählung unverfälscht erfasst wird.*” ALEMANHA. BVerfG. Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 verfassungswidrig. **BVerfG**. Pressemitteilung n. 19/2009. Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/bvg09-019.html>. Acesso em: 25 out. 2021.

<sup>44</sup> Neste sentido: MELLO, Patrícia Campos. Só Brasil, Bangladesh e Butão usam urna eletrônica sem comprovante do voto impresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/so-brasil-bangladesh-e-butao-usam-urna-eletronica-sem-comprovante-do-voto-impresso.shtml>. Acesso em: 25 out. 2021.

eleitoral. Neste sentido, uso-me mais uma vez da decisão do Tribunal Federal Constitucional alemão (ALEMANHA, 2009)<sup>45</sup>:

Não é requisito constitucional que o resultado da eleição esteja disponível logo após o fechamento das urnas. Além disso, as últimas eleições para o *Bundestag* mostraram que mesmo sem o uso de urnas eletrônicas, o resultado oficial provisório pode, como regra geral, ser apurado dentro de algumas horas. (Tradução nossa).

Também trago o posicionamento do ex-ministro do TSE Henrique Neves, em entrevista à agência de notícias do Senado Federal<sup>46</sup>:

A missão da Justiça Eleitoral não é dar o resultado em 20 ou 30 minutos. Isso é uma comodidade que se tem no processo. A missão é a segurança e a integridade do voto e da apuração. Se vier rápido, melhor. Nunca entramos em disputa com as emissoras de televisão em dar o resultado antes da boca de urna. Então, se demorar uma hora, um dia ou dois, o importante não é o tempo, e sim a integridade.

Quanto ao maior risco de fraude durante a manipulação das cédulas impressas, não é isso que se vê nos países onde o voto impresso é adotado. Lembrando que fortes democracias utilizam a votação através de cédulas (sem o sistema eletrônico), como Reino Unido, França, Austrália, além da própria Alemanha. Em relação ao argumento de que possíveis falhas no mecanismo de impressão do voto ensejariam a intervenção externa no momento da votação pelo eleitor, acarretando num risco ao sigilo do voto, sigo o posicionamento de Amilcar Brunazo Filho (2018), utilizado na sustentação do Congresso Nacional pela constitucionalidade do voto impresso em face da ADI nº 5.889. O autor demonstra que falhas que ensejariam intervenção externa são casos fortuitos de remota ocorrência, não quantificados e não descritos em relatórios sobre eleições com voto impresso conferível pelo eleitor em nenhum lugar onde este modelo é adotado.

Infelizmente, porém, o debate sobre a adoção do sistema de impressão foi contaminado pelo atual momento político polarizado, passando sua aprovação a ser uma matéria de interesse do Presidente da República e, conseqüentemente, sua rejeição uma matéria de interesse da oposição. No entanto, a discussão sobre este

<sup>45</sup> “Von Verfassungs wegen ist nicht gefordert, dass das Wahlergebnis kurz nach Schließung der Wahllokale vorliegen muss. Zudem haben die vergangenen Bundestagswahlen gezeigt, dass auch ohne den Einsatz von Wahlgeräten das vorläufige amtliche Endergebnis der Wahl regelmäßig innerhalb weniger Stunden ermittelt werden kann.“ ALEMANHA. BVerfG. Zweiter Senat. 2 BvC 3/07. Julgado em 03 mar. 2009. **BVerfGE**. 123, 39-88.

<sup>46</sup> Neste sentido, OLIVEIRA, Patrícia. Voto impresso começa a valer em 2018, mas já é alvo de críticas. **Agência Senado**, Brasília, 23 fev. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/23/voto-impresso-comeca-a-valer-em-2018-mas-ja-e-alvo-de-criticas>. Acesso em: 25 out. 2021.

tema deve ir além de governo “A” ou “B”, devendo ser amplamente debatido no Congresso Nacional e apreciado pelo Senado Federal na PEC nº 113C/2015 em momento oportuno, de modo que o ânimo político não influencie na decisão soberana dos representantes do povo.

### **3.1.10. Regras para iniciativa popular de leis e reeleição para as Mesas da Câmara e do Senado**

Apesar de não serem recorrentes no debate sobre reforma política, esses dois temas estão presentes no texto da PEC nº 113C/2015 e são exemplos de matérias que vão além da modificação no sistema eleitoral.

Na proposta em tramitação no Senado Federal, há uma alteração do art. 61, §2º, da Constituição, a fim de diminuir a exigência para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Pela proposta, o requisito de subscrições sairia do atual 1% do eleitorado nacional (o que em dados de 2020 corresponderia a 1.479.185<sup>47</sup> assinaturas) para 500 mil eleitores, distribuídos por pelo menos cinco unidades da federação, com o número mínimo em cada uma passando de 0,3% para 0,1% do eleitorado. Esta mudança permitiria uma participação maior da população no processo legislativo, ainda que o instituto permita apenas a deflagração do processo, podendo o Parlamento rejeitar o projeto de lei ou emendá-lo, desnaturando sua essência (LENZA, 2021, p. 321). Também, ao fim do processo, cabe a sanção ou veto do Presidente da República.

Ainda que, na prática, projetos de lei de iniciativa popular acabem sendo “adotados” por parlamentares, que encaminham sua proposição ao Congresso, o instituto, nos dizeres de Pedro Lenza (2021, p. 323), “consagra a soberania popular e serve, ao menos, de pressão para que o Congresso Nacional priorize as matérias, mesmo quando o projeto é encampado por algum Parlamentar ou outro órgão que tenha a possibilidade da iniciativa legislativa”. Dessa maneira, a diminuição de requisitos para a apresentação de projetos de iniciativa popular contribui para o

---

<sup>47</sup> Conforme informações do site do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 26 out. 2021.

fortalecimento deste instituto, permitindo uma participação mais efetiva da população na esfera das decisões.

Outra alteração prevista na PEC nº 113C/2015 é a do art. 57, §4º, da Constituição, a fim de impedir totalmente a reeleição para membros das Mesas das Casas do Congresso Nacional. Segundo a atual interpretação do dispositivo constitucional dada pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados (art. 5º, caput e §1º) e do Senado Federal (art. 59), a vedação prevista na Constituição de 1988 à recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente não se aplica em caso de diferentes legislaturas. Este entendimento foi confirmado pelo STF no julgamento da ADI nº 6.524. A proposta em tramitação alteraria o dispositivo constitucional, estendendo a vedação, que passaria a se dar independentemente da legislatura. Esta medida traz uma maior alternância de poder na esfera de decisões das casas legislativas, sendo de relevante importância, uma vez que nosso ordenamento jurídico deu grande poder aos presidentes das respectivas casas sobre a definição da pauta de trabalho.

### **3.2. Sugestões para uma reforma política eficaz**

Como visto no item anterior, a ampla maioria das propostas relacionadas à reforma política que estão em tramitação no Congresso Nacional, ou que foram aprovadas nos últimos anos, versam sobre alterações na legislação eleitoral. Entretanto, apesar da importância dessas mudanças, inclusive sendo relevante um maior aprofundamento na área, uma reforma política eficaz não pode se limitar a uma “mera” reforma eleitoral. É necessária, porém, uma ampla modificação no sistema político, com mudanças nas estruturas dos Poderes da República e na própria relação entre eles.

Para que haja uma modificação ampla e eficaz no sistema político, é necessário se debruçar, especialmente, sobre três pilares: garantia da identidade entre a vontade do povo e seus representantes eleitos, custo da política e governabilidade. Assim, além das análises das propostas já apresentadas neste capítulo, passo a analisar pontos desses três pilares, que são fundamentais para uma reforma política eficaz.

### **3.2.1. Identidade entre a vontade do povo e seus representantes eleitos**

Conforme vimos no capítulo sobre a soberania popular, em nosso sistema democrático representativo é necessária uma congruência da atuação dos representantes eleitos com os desejos e necessidades de seus representados (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 79). Também a falta de identidade entre o povo e os políticos pode trazer consequências enormes para o país, contaminando a própria democracia, conforme demonstrado no capítulo sobre a crise do sistema representativo. Assim, em uma democracia representativa, é de fundamental importância que a atuação dos representantes eleitos corresponda à vontade do povo que o elegeu. Desta maneira, além de modificações já analisadas, é necessária uma forte mudança no Poder em que estão, em tese, os representantes de toda a população: o Poder Legislativo.

A Constituição de 1988 definiu o sistema bicameral para o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal (art. 44). A Câmara compõe-se de 513 deputados, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (art. 45), enquanto o Senado compõe-se atualmente de 81 senadores, eleitos pelo sistema majoritário, sendo três representantes por Estado e pelo Distrito Federal (art. 46). Quanto aos mandatos, a Constituição define uma duração de quatro anos para deputados federais e oito anos para senadores, sendo a renovação da Casa Alta feita, alternadamente, por um e dois terços a cada quatro anos. O modelo adotado pela Carta de 1988 é fortemente inspirado no existente nos Estados Unidos da América.

A forma como hoje está definido o Poder Legislativo deixa sua composição estática durante toda a legislatura de quatro anos, de modo que durante este período, o Parlamento torna-se um retrato das decisões do pleito anterior. Quando analisamos o Senado Federal, esta estaticidade é ainda maior, uma vez que o mandato de senador possui duração de oito anos. Dessa maneira, as modificações intrínsecas à sociedade durante o período da legislatura encontram dificuldades em serem retratadas no Parlamento. Quando olhamos para o Senado, esta distorção é ainda mais evidente, pois nos pleitos em que a renovação se dá por dois terços, o cenário refletido definirá a ampla maioria da Casa Alta durante os oito anos seguintes, quase uma década!

Para uma melhor captação dos movimentos da sociedade, faz-se necessária uma reforma dentro do Poder Legislativo, de modo que as composições das Casas se deem de forma mais dinâmica. Para a Câmara dos Deputados, a sugestão que proponho é a renovação de cerca<sup>48</sup> de metade da Casa a cada dois anos, com manutenção da duração dos mandatos em quatro anos. Dessa maneira, as mudanças da sociedade poderão ser captadas a cada dois anos, de modo que a Casa dos representantes do povo possa estar melhor alinhada com a vontade de seus representados. Essa mudança também visa dar ao Poder Legislativo a função de ser “termômetro” do Poder Executivo, uma vez que as eleições que ocorram na metade do mandato do Presidente da República serviriam para o povo confirmar ou rejeitar a condução do governo. Esse modelo é usado em países como Argentina e Estados Unidos, com a diferença que neste último, o mandato dos *Representatives* é de dois anos, e ocorre uma renovação total da Câmara dos Representantes ao fim deste período.

Quanto ao Senado Federal, é necessário antes entender a função desta Casa. Para isso, é importante lembrar que o modelo de Congresso adotado pelo Brasil é inspirado no americano, em que, conforme explica seu idealizador James Madison (1788, p. 184-191), a Casa Alta tem um papel de dar maior estabilidade ao Parlamento, impedindo que mudanças frequentes na composição da Câmara dos Representantes possam gerar uma instabilidade nas decisões, exercendo o Senado um papel de revisor dos projetos aprovados na Casa Baixa. Dessa forma, faz-se necessário um maior tempo de mandato para os senadores, em relação aos membros da Câmara, a fim de evitar mudanças bruscas na condução do país. Nos EUA, o Senado é composto por dois membros de cada Estado, cada um com mandato de seis anos, com renovação de um terço da Casa a cada dois anos. Este modelo poderia ser adotado no Brasil, com a diminuição do tempo de mandato dos senadores, porém com a manutenção de três senadores por Estado e o Distrito Federal. Dessa maneira, a cada dois anos, cada Unidade da Federação poderia eleger um senador para um mandato de seis anos. Essa modificação traria mudanças mais frequentes, mas, ao mesmo tempo, mais estáveis ao Senado, de modo que não haveria uma alteração brusca de composição de dois terços a cada oito anos, mas sim uma menor mudança

---

<sup>48</sup> Pois na composição atual de 513 deputados, dada pela lei complementar nº 78/93, não é possível renovar exatamente a metade.

a cada dois anos. Isto deixaria o Senado mais próximo da realidade da sociedade, mas sem perder a essência de Casa estável idealizada pelo Pai da Constituição americana.

Em relação aos Poderes Legislativos estaduais, municipais e distrital, é necessário analisar as peculiaridades de cada um. Diferentemente do Congresso Nacional, os parlamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são unicamerais, havendo uma renovação total nas composições a cada quatro anos. Nas Assembleias Legislativas, a mudança sugerida para a Câmara dos Deputados teria efeito semelhante em relação aos Estados e ao Distrito Federal, uma vez que as alterações nas composições dos parlamentos estaduais e distrital se daria de forma mais dinâmica e as eleições no meio dos mandatos dos governadores serviriam para uma avaliação destes. Em relação aos Municípios, porém, a peculiaridade das Câmaras de Vereadores, cujo número de membros varia entre 9 e 55 (art. 29, IV da Constituição Federal de 1988), traz dificuldades para a implantação de um modelo semelhante ao proposto para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas. A alteração de metade dos membros das Câmaras de Vereadores a cada dois anos pode gerar uma fragmentação das eleições que se realizariam no mesmo pleito dos cargos majoritários nacionais e estaduais, agravando-se este cenário nos municípios com menor número de habitantes. Portanto, a manutenção do modelo atual para os parlamentos municipais é indicada.

### **3.2.2. Custo da política**

Como vimos em vários momentos deste capítulo, medidas para conter o custo da política são essenciais para uma reforma eficaz. Campanhas mais baratas tornam os mandatários menos dependentes de quem as financia, além de abrir espaço para que mais pessoas possam se candidatar. Neste aspecto, algumas medidas já abordadas no decorrer deste capítulo, como um limite mais baixo para os gastos nas campanhas eleitorais, são fundamentais para que se tenha uma diminuição nos custos da política.

Outra medida que também pode ser adotada é a divisão dos Estados em distritos. Dessa maneira, os candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual fariam campanha apenas nas circunscrições dos respectivos distritos, o que diminuiria



os custos de viagens, que hoje englobam todo o território do Estado, e aumentaria a identificação dos eleitores com os candidatos. A adoção do sistema distrital seria acompanhada de uma mudança no sistema eleitoral, que passaria do proporcional para o misto. Desta maneira, parte dos deputados seriam eleitos de forma majoritária nos distritos e parte seria pelo sistema proporcional em todo o território do Estado. Em conjunto com a proposta de eleições a cada dois anos para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas, nos pleitos em que há eleições para Presidente da República e governadores, utilizar-se-ia o sistema proporcional, pois se definiria os Estados e o Distrito Federal como circunscrições principais das eleições. Já nos pleitos realizados juntamente com as eleições para Prefeitos e Vereadores, o sistema utilizado para os cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual seria o majoritário, através dos distritos, pois se trataria de um pleito já fragmentado, no qual as eleições se dão em circunscrições menores.

Também a adoção da chamada lista fechada nas eleições pelo sistema proporcional ajudaria a diminuir os custos das campanhas. Neste modelo, os partidos definiriam previamente as preferências de vagas para os candidatos à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas, de modo que o eleitor teria conhecimento prévio para quem seu voto iria ao escolher determinado partido. Esse modelo diminui os custos das candidaturas, pois os verdadeiros candidatos às vagas do sistema proporcional passam a ser, de fato, os partidos, não havendo a disputa interna entre seus candidatos pela eleição, característica da lista aberta, mas sim uma união em favor do partido. Apesar de a adoção da lista fechada dar mais poder aos dirigentes partidários, no sistema misto os eleitores continuam com seu poder de escolha através das votações nos distritos. Além disso, cria-se uma maior identificação entre os eleitores e os partidos, consolidando estes como a base do nosso sistema político-eleitoral. A lista fechada é usada em países como a Alemanha, onde há um sistema distrital misto “de correção”, como visto neste capítulo.

### **3.2.3. Governabilidade**

Um dos grandes problemas do sistema político brasileiro é o fato de ele dificultar a governabilidade. O excesso de partidos políticos com representação no Congresso aliado a um sistema presidencialista gera uma grande dificuldade para que

o governo monte uma base de sustentação no Parlamento. A consequência disso é que o governo se vê obrigado a distribuir cargos em troca de apoio parlamentar, o chamado presidencialismo de coalizão, ou “de cooptação”. Esta situação gera uma distorção do sistema político e estimula práticas de corrupção com o objetivo de permanência no poder, criando esquemas como os chamados “Mensalão” e “Petrolão”. Neste sentido, ensina Luís Roberto Barroso (2020, p. 497):

[...] o sistema dificulta extremamente a governabilidade, pela pulverização e multiplicação de partidos de baixíssima densidade programática. Esse quadro produz um modelo desvirtuado de presidencialismo de coalizão, que impõe níveis endêmicos de corrupção, descolamento entre a classe política e a sociedade civil e práticas fisiológicas no preenchimento de cargos, o que agrega o despreparo e a mediocridade ao contexto geral.

Portanto, para que se possa garantir uma governabilidade sem recorrer a meios obscuros de apoio parlamentar, é necessário haver uma diminuição na quantidade de partidos com representação no Congresso Nacional. Isso se faz possível com a introdução de uma cláusula de barreira, a fim de impedir que partidos menores, de pouca expressão, possam ter funcionamento parlamentar, ou até mesmo, que possam ter direito a cadeiras no Parlamento.

Um grande exemplo de cláusula de barreira é o existente na Alemanha, em que os partidos que não atingirem 5% dos votos nacionalmente pelo sistema de listas partidárias, ou não elegerem pelo menos três representantes pela votação nos distritos, ficam impedidos de ter acesso às cadeiras que teriam direito pelo quociente eleitoral. Importante destacar também a constatação feita por Giovanni Sartori (1996, p. 32), ao indicar que a redução do número de partidos no cenário político alemão se deu principalmente pela decisão da Corte Constitucional que impediu a atuação dos partidos Comunista e Neonazista, considerando-os inconstitucionais, fato que teria facilitado a atuação da *Sperrklausel* sobre os partidos menores. Portanto, a cláusula de barreira é de fundamental importância para uma redução de agentes no cenário político, garantindo uma maior governabilidade e estabilidade.

#### **3.2.4. Parlamentarismo**

Por fim, diante de todos os problemas do sistema político brasileiro expostos no decorrer deste capítulo e suas possíveis soluções, a alteração no sistema de governo, com a adoção do parlamentarismo seria, de longe, a medida que atuaria de

forma mais profunda no sistema. Esta proposta, que conta com idas e vindas em nossa história republicana, surge como uma alternativa às crises constantes e prolongadas do sistema presidencialista.

O parlamentarismo é o sistema em que o Governo é formado pelo partido, ou coalizão, que obtiver maioria das cadeiras no Parlamento, existindo, portanto, uma interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo. O Executivo parlamentarista possui estrutura dualista, em que o chefe de Estado não assume a chefia de Governo, cabendo esta ao Conselho de Ministros ou ao Primeiro-Ministro (FERREIRA FILHO, 2020, p. 130). Cenário, portanto, diferente do presidencialismo, onde as chefias de Estado e de Governo são concentradas na figura do Presidente da República.

Na história brasileira, conforme o ensinamento do professor Ives Gandra da Silva Martins (2016, p. 56), tivemos duas experiências de sistema parlamentarista: uma durante o Segundo Império, entre 1847 e 1889, e outra durante um breve período na República, entre 1961 e 1963. Ao fim desses dois períodos, ele foi substituído pelo presidencialismo (no primeiro momento, através da Proclamação da República e, no segundo, através de um plebiscito). Durante a Assembleia Constituinte que deu origem à Carta de 1988, o parlamentarismo voltou fortemente à pauta, de modo que o perfil da nova Constituição foi preparado para um governo parlamentar, tendo os constituintes optado pelo sistema presidencialista no último momento. O tema, porém, foi abarcado pelo ADCT, cujo art. 2º determinou a realização de um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo. O resultado foi a favor de uma república presidencialista.

Apesar de ter sido derrotado nos plebiscitos de 1963 e 1993, várias propostas para a instituição de um governo parlamentarista no Brasil foram apresentadas ao longo dos anos. Dentre elas, Ney Prado (2016, p. 74-91) elenca as de Roberto Campos (1985), Eduardo Jorge (PEC nº 20-A/1995), Roberto Jefferson (PEC nº 282/2004), Fernando Collor (PEC nº 31/2007), Aloysio Nunes Ferreira (PEC nº 9/2016) e José Serra (2016). Além disso, a adoção do parlamentarismo como sistema de governo é um dos principais objetivos pelos quais nasceu o PSDB, estando

presente no segundo ponto do Manifesto de fundação do partido<sup>49</sup>, e defendida até hoje pelos seus principais integrantes. A mais recente e robusta tentativa de implementação do parlamentarismo no Brasil é a PEC nº 217/2019, de autoria do Senador José Serra (PSDB/SP) e subscrita por mais 50 senadores. A proposta encontra-se, porém, parada na CCJ do Senado Federal.

A adoção de um sistema parlamentarista de governo seria uma alternativa ao nosso presidencialismo marcado por crises políticas e institucionais. Desde a Constituição de 1988, acumulamos dois *impeachments* de Presidentes da República, acompanhados de processos longos e traumáticos para seus afastamentos. Além disso, o presidencialismo “de cooptação” instituído no Brasil gera uma troca de favores entre o Presidente e os líderes partidários a fim de conseguir apoio no Congresso, estimulando uma prática sistemática de corrupção. O parlamentarismo, porém, possui instrumentos próprios para saídas rápidas das crises, permitindo a destituição de um Governo irresponsável através do “voto de desconfiança”. Também o sistema parlamentarista permite uma governabilidade maior, uma vez que o Governo é baseado no Parlamento, não havendo espaço para as crises geradas por um Presidente sem apoio ou por trocas obscuras de favores para a manutenção de uma base parlamentar. Nas palavras de Ulysses Guimarães, “o presidencialismo é o regime da irresponsabilidade a prazo fixo. O parlamentarismo é o regime da responsabilidade com prazo indeterminado”.

Por fim, ressalto que o parlamentarismo é o sistema de governo no mundo que permite maior estabilidade. Como demonstra Lijphart (*apud* MARTINS, 2016, p. 48), das 21 democracias mais estáveis entre 1945 e 1984, 20 eram parlamentaristas, sendo os Estados Unidos da América a única exceção. Importante, porém, ressaltar o alerta que faz Oscar Dias Corrêa (*apud* PRADO, 2016, p. 91):

Não se pense, contudo, que a simples implantação do parlamentarismo vá resolver os nossos problemas, por encanto, vencer a inflação, acabar com o desemprego e a injustiça social, retomar o desenvolvimento e restaurar a ética na política. Não é ele panaceia milagrosa, maravilha curativa, capaz de curar, de vez, males e dores. Há, evidentemente, um período de adaptação, em que as reações entre poderes buscam a racionalidade e o equilíbrio, e só então se faz sentir a superioridade do sistema. Desde logo, isto sim, se notará a responsabilização do Governo pela condução dos negócios públicos, o que já é conquista apreciável em o novo regime.

---

<sup>49</sup> Neste sentido: PSDB. **Manifesto ao povo brasileiro**. Brasília, 25 jun. 1988. Disponível em: [https://www.psdb.org.br/sc/files/2014/06/manifesto\\_250688.pdf](https://www.psdb.org.br/sc/files/2014/06/manifesto_250688.pdf). Acesso em: 29 out. 2021.

A adoção do sistema parlamentarista no Brasil visa, portanto, a superação de crises intrínsecas ao presidencialismo. Sua implantação não é a solução total para os problemas do nosso sistema político, mas representa um grande avanço, inclusive na adequação do sistema de governo ao perfil de divisão de poderes presente na Constituição de 1988.

### **3.3. Limites constitucionais da reforma política**

Diante das inúmeras propostas de mudanças em nosso sistema político, é necessário analisarmos os limites que a Carta de 1988 estabelece para as reformas, especialmente neste tema tão sensível, que está diretamente relacionado à própria democracia. É preciso que as mudanças respeitem a manutenção dos princípios do Estado Democrático de Direito, os quais, recordando o ensinamento de Streck e Morais (2018, p. 115), são: constitucionalidade, organização democrática da sociedade, sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, justiça social, igualdade, especialização de poderes ou de funções, legalidade, segurança e certeza jurídicas.

A própria Constituição, em seu artigo 60, §4º, traz vedações explícitas ao poder constituinte de reforma, não sendo possível propostas de emenda à Constituição que tendam a abolir: (I) a forma federativa de Estado; (II) o voto direto, secreto, universal e periódico; (III) a separação dos Poderes; (IV) os direitos e garantias individuais. As chamadas cláusulas pétreas, conforme ensinamento de Sarlet e Brandão (2018, p. 1219), tem por objetivo “entrincheirar valores fundamentais e a estrutura básica do Estado numa norma hierarquicamente superior, com vistas a afastá-los do dia a dia da política, pois, consciente das suas fraquezas, teme por suprimi-los no futuro em benefício de interesses menores ou de vontades fugazes”. Portanto, além dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, é necessário respeitar os limites expressos ao poder de reforma deixados pelo constituinte originário.

Também, conforme demonstrado ao longo deste capítulo, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado com frequência sobre temas relacionados à reforma política. Em seu papel de guardião da Constituição (art. 102), a Suprema Corte definiu limites à atuação do legislador ordinário, como a inconstitucionalidade do voto impresso (ADI nº 4.543 e nº 5.889), a proibição de doações a campanhas por pessoas

jurídicas (ADI nº 4.650), a impossibilidade por infidelidade partidária de perda do mandato conquistado em eleições pelo sistema majoritário (ADI nº 5.081) e a inconstitucionalidade do estabelecimento de cláusula de barreira para o funcionamento parlamentar (ADI nº 1.351).

Diante do exposto, a maior parte das propostas de reforma política analisadas neste capítulo estão dentro dos limites constitucionais expressos e conforme a jurisprudência do STF. Entretanto, destaco duas que poderiam encontrar resistência em eventual controle de constitucionalidade realizado pela Suprema Corte: o voto impresso e a cláusula de barreira.

### **3.3.1. Voto impresso**

Conforme demonstrado no item específico, este é um dos temas mais polêmicos de reforma política. Apesar de ter sido considerado inconstitucional pelo STF em duas oportunidades, sob a alegação de colocar em risco o direito ao sigilo do voto, os posicionamentos dados pela Suprema Corte foram em face de controle concentrado de constitucionalidade de norma legal (leis nº 12.034/2009 e nº 13.165/2015), não existindo um posicionamento em face de controle de norma constitucional. É importante destacar neste ponto o fato que, diferentemente da Suprema Corte americana, o STF se considera competente para controlar a constitucionalidade de emendas que possam ferir cláusulas pétreas (SARLET; BRANDÃO, 2018, p. 1219). Assim, em caso de nova implementação do voto impresso, desta vez através de uma emenda à Constituição, esta também poderá ser objeto de novo controle. Entretanto, por se tratar de norma constitucional, a Suprema Corte deve proceder de modo a encontrar “um equilíbrio entre os ideais de permanência e de adaptabilidade da Constituição” (SARLET; BRANDÃO, 2018, p. 1220), de modo a evitar “uma interpretação ortodoxa que acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo” (MENDES, 1997 *apud* SARLET; BRANDÃO, 2018, p. 1220).

Sustento, portanto, a constitucionalidade da implementação do voto impresso através de uma emenda à Constituição. Os argumentos de que a medida colocaria em risco o direito fundamental ao sigilo do voto não devem prevalecer e um possível controle por parte do STF deve encontrar equilíbrio com a vontade soberana do povo

que decidir por sua implementação. Neste sentido, trago trecho da sustentação do Congresso Nacional em face da ADI nº 5.889:

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Além disso, o posicionamento da Suprema Corte brasileira não encontra respaldo nos principais países democráticos, onde há o voto impresso ou através de cédula. Ao contrário, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*) é exatamente pela inadmissibilidade do uso de urnas eletrônicas sem possibilidade de comprovação feita pelo eleitor de que seu voto é gravado em um mecanismo não adulterado.

### **3.3.2. Cláusula de barreira**

Em face da ADI nº 1.351, o STF considerou inconstitucional o art. 13 da Lei nº 9.096/95 que definia uma cláusula de barreira para o funcionamento parlamentar, limitando este aos partidos que obtivessem, no mínimo, 5% dos votos válidos nacionalmente, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Na decisão, a Suprema Corte se baseou no princípio do pluripartidarismo, afirmando que a Lei não poderia criar uma cláusula de barreira que a Constituição não estabeleceu. Entretanto, esta posição não deve prevalecer e pode ser superada através da aprovação de uma emenda constitucional. Assim como o voto impresso, não há manifestação do STF em controle de constitucionalidade sobre emenda que institua uma cláusula de barreira.

Esta é uma medida utilizada em democracias pelo mundo, tendo seu principal exemplo na Alemanha, onde os partidos precisam alcançar um mínimo de 5% dos votos pelas listas partidárias ou eleger, no mínimo, três representantes pela votação nos distritos, para que tenham direito às cadeiras pelo sistema proporcional. A implementação de uma cláusula de barreira também é defendida por Luís Roberto Barroso (2015) como forma de conter a proliferação de partidos com pouca expressão, que acabam se tornando legendas “de aluguel”. Em 2006, ano do julgamento da ADI nº 1.351, apenas 7 dos então 29 partidos registrados no TSE teriam cumprido a

cláusula de barreira estabelecida na Lei nº 9.096/95, conforme demonstrou em seu voto, o relator Ministro Marco Aurélio<sup>50</sup>. Diferentemente do entendimento firmado pela Corte naquele momento, isto não impediria o pluripartidarismo, mas traria uma maior estabilidade para o sistema político brasileiro.

Sustento, portanto, a constitucionalidade da implementação de uma cláusula de barreira, inclusive para o acesso às cadeiras no Parlamento, seguindo o modelo alemão, a fim de se garantir uma maior governabilidade com a diminuição do número de partidos existentes no Congresso Nacional. É importante que a matéria seja aprovada através de uma emenda à Constituição, para garantir uma segurança jurídica maior e evitar o afastamento da norma pelo STF, ainda que a Suprema Corte possa se debruçar sobre constitucionalidade de emendas, conforme demonstrado.

### **3.3.3. Parlamentarismo**

A implementação de um sistema parlamentar de governo poderia encontrar resistência no fato de este tema ter sido derrotado no plebiscito realizado em 1993, através do qual o povo elegeu a república como forma e o presidencialismo como sistema de governo, respectivamente. A realização do plebiscito foi prevista pelo constituinte originário no art. 2º do ADCT. Entretanto, como ensina Ferreira Filho (2020, p. 187), o resultado de um plebiscito não vincula o legislador, tendo ele mandato livre para aprovar, inclusive, o projeto rejeitado. Portanto, a adoção do parlamentarismo como sistema de governo independe de uma nova consulta à população, necessitando apenas da aprovação de uma emenda à Constituição.

Apesar da dispensa de uma nova consulta, a PEC nº 217/2019, que propõe a implementação do parlamentarismo, prevê a realização de um referendo popular para ratificar ou não o sistema parlamentar de governo, caso aprovado. Ainda que a não realização de uma consulta não torne inconstitucional a medida, esta parece ser a solução mais democrática, visto que o povo brasileiro decidiu, através do voto direto, a manutenção do sistema presidencialista, cabendo-lhe mais uma vez decidir sobre sua substituição.

---

<sup>50</sup> BRASIL. STF. ADI nº 1.351. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 07 dez. 2006. **DJ**. Brasília, 18 dez. 2006.



## CONCLUSÕES

Ao longo do estudo, percebemos que não é por falta de proposições que não temos uma reforma política eficaz. Na verdade, talvez seja o excesso destas, mas sem uma verdadeira atuação no sistema político, que gere a falta de eficácia das medidas apresentadas. Enquanto a grande maioria das propostas atuam somente no processo eleitoral, é necessária uma abordagem mais ampla, a fim de contemplar o sistema político como um todo, não tirando, porém, a importância da área eleitoral.

Outro principal empecilho para uma reforma política eficaz é o seguinte fato: quem tem a responsabilidade de realizá-la são as mesmas pessoas que se beneficiaram em algum momento do sistema atual, ou seja, os políticos. Há uma natural resistência por parte destes agentes que, ao aprovarem mudanças no sistema que já conhecem, correm riscos de perderem seus cargos, passando a tratar da própria sobrevivência política. Este fato explica o porquê de mudanças mais profundas no sistema dificilmente serem aprovadas.

Para se ter uma reforma, de fato, eficaz, é necessário se debruçar sobre temas que tragam estabilidade, diminuam os custos da política e, principalmente, reaproximem a vontade do povo das decisões tomadas pelos seus representantes. Além da aprovação de temas que estão parados no Congresso Nacional, como a mudança do sistema eleitoral, a adoção de cláusulas de barreira e o voto facultativo, é preciso ampliar a área de atuação, modificando a própria composição e as funções dos Poderes, como a diminuição do tempo de mandato dos senadores e a implementação do parlamentarismo.

Entretanto, é de relevante importância que as discussões da reforma política sejam feitas de maneira ampla e transparente, tendo em vista que mudanças nesta legislação interferem diretamente no nosso sistema democrático. As alterações devem buscar uma reaproximação entre o povo e seus representantes, impedindo que medidas precipitadas, aprovadas sem a transparência necessária, acabem trazendo maior desconfiança ao processo democrático. Também as amplas discussões são necessárias para garantir que as mudanças pretendidas sejam implementadas de forma correta, atendendo aos preceitos constitucionais e aos princípios do Estado Democrático de Direito.

Finalizo este estudo com a esperança de que, com o crescente interesse da população pela política (ainda não pelos políticos), uma reforma eficaz que atue profundamente no sistema, trazendo maior estabilidade e reaproximando a vontade soberana do povo das decisões tomadas pelos seus representantes eleitos, possa se tornar realidade. Esta não deve ser precipitada, nem necessariamente feita em um só momento, mas amplamente debatida e que atenda às necessidades do sistema político brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma Política**: Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo V. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil**: os consensos possíveis e os caminhos do meio. Texto-base da tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no painel *Political Reforms: Towards a more representative democracy?*, no *Brazil Harvard Conference*, realizado em 17 de maio de 2015. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/reforma-politica-portugues.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRUNAZO FILHO, Amilcar. Em defesa do voto impresso. Crítica técnica e jurídica à ADI 5889. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5346, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64166>.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: KEPPEM, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). **Direito eleitoral contemporâneo**: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016.

COLLOR, Fernando. **Reforma Política**. Brasília: Gabinete do Senador Fernando Collor, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia

(Org.). Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996 *apud* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CORRÊA, Oscar Dias. Estudos de Direito Político-Constitucional. Ed. Renovar, 2010. *apud* PRADO, Ney. Propostas e emendas parlamentaristas e suas justificativas. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Parlamentarismo: realidade ou utopia?**. São Paulo: Fecomércio-SP, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GUEDES, Néviton. Art. 14. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LAROUSSE ÁTICA. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Ática, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LIJPHART, Arend. Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. Yale University Press, 1984. *apud* MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Parlamentarismo no contexto histórico do Brasil e do Mundo. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Parlamentarismo: realidade ou utopia?**. São Paulo: Fecomércio-SP, 2016.

MADISON, James. Federalist Number LXII: Concerning the Constitution of the Senate, with regard to the Qualifications of the Members, the Manner of appointing them, the Equality of Representation, the Number of the Senators and the Duration of their Appointments. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**: a collection of essays, written in favour of the new Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787: in two volumes. Vol. 2. Nova Iorque: J. And A. M'Lean, 1788.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Parlamentarismo no contexto histórico do Brasil e do Mundo. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coordenador). **Parlamentarismo: realidade ou utopia?**. São Paulo: Fecomércio-SP, 2016.

MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. *apud* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Limites da Revisão Constitucional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, Revista dos Tribunais, ano 5, n. 21, out.-dez. (1997). p. 78. *apud* SARLET, Ingo Wolfgang; BRANDÃO, Rodrigo. Art. 60. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1220.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?**: Os (des)caminhos do seu voto da urna à câmara dos deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Art. 1º, parágrafo único. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. **Relatório ICJBrasil, 2021**. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

RECEITA FEDERAL (Brasil). **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: PLOA 2012. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2012>.

RECEITA FEDERAL (Brasil). **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: PLOA 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>.

RECEITA FEDERAL (Brasil). **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: PLOA 2018. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>.

RECEITA FEDERAL (Brasil). **Demonstrativo dos Gastos Tributários**: PLOA 2020. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-ploa/ploa-2020/dgt-ploa-2020-quadros-v1-1.xlsx>.

SARLET, Ingo Wolfgang; BRANDÃO, Rodrigo. Art. 60. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: UnB, 1996.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.