



**RENAN GUEDES SOBREIRA**  
**CARLOS CAPUTO BASTOS (ORGS.)**

# **PARLA BRASIL!**

***DEBATES EM DIREITO  
PARLAMENTAR***

**INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PARLAMENTAR**



PARLA BRASIL:  
DEBATES EM DIREITO PARLAMENTAR

2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PARLAMENTAR  
2021

Renan Guedes Sobreira  
*Presidente*

Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos  
*Vice-Presidente*

Erick Kiyoshi Nakamura  
*Secretário-Geral*

Monike Assis dos Santos  
*Diretora de Comunicação*

## Fundadoras e Fundadores

Carlos Enrique A. C. Bastos  
Cynthia Gruendling Juruena  
Daniel Falcão P. dos Reis  
Eneida Desiree Salgado  
Erick Kiyoshi Nakamura  
Flávio Aurélio N. Júnior  
José Nunes C. Neto  
Juliana Machado Fraga  
Karolina Mattos Roeder  
Luiz Guilherme Arcaro Conci  
Leonardo de A. Barbosa

Marcelo R. Peregrino Ferreira  
Mariana Albuquerque Rabelo  
Marina Almeida Moraes  
Monike Assis dos Santos  
Raquel C. Ramos Machado  
Renan Guedes Sobreira  
Roberta Simões Nascimento  
Sidney Sá das Neves  
Suellen Patrícia Moura  
Tailaine Cristina Costa  
Walber de Moura Agra

## Efetivas e Efetivos

Athos F. Fernandes de Souza  
Carlos André Coutinho Teles  
Carlos Gonçalves Júnior  
Carolina Lobo  
Claudio Ladeira de Oliveira  
Devilson da Rocha Sousa  
Edirley do Lago Silva  
Érica Silva Teixeira  
Fernanda de Carvalho Lage  
Flávio J. de Moraes Jardim  
Juliano Glinski Pietzack

Lucas Ribeiro da Silva  
Luciana Carneiro de Oliveira  
Mariane dos Santos Almeida  
Marilda de Paula Silveira  
Mayrla Gois dos Santos  
Michael Dionísio de Sousa  
Roberta Picussa  
Rodrigo Luís Kanayama  
Sérgio Antônio Ferreira Victor  
Wesley Alves Bergonzine  
Yanne Katt Teles Rodrigues

- As posições políticas, sociais e acadêmicas defendidas pelas autoras e pelos autores não refletem, necessariamente, as opiniões do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar, sendo as autoras e os autores responsáveis por seus textos.
- Direitos exclusivos em licença-livre 2022: Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar (PARLA), *institutoparla@gmail.com*.
- A reprodução, divulgação e utilização deste material serão gratuitas e ilimitadas, sempre resguardado o direito à indicação da fonte bibliográfica.
- Capa e contracapa: Monike Assis dos Santos.
- Editoração: Tailaine Cristina Costa.
- Fechamento: 04 de abril de 2022.

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

Parla Brasil [livro eletrônico] : debates em direito parlamentar / Renan Guedes Sobreira, Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos, (orgs.). -- Curitiba, PR : Renan Guedes Sobreira, 2022. PDF

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-00-42085-2

1. Artigos - Coletâneas 2. Democracia - Brasil  
3. Direito constitucional - Brasil 4. Direito parlamentar - Brasil I. Sobreira, Renan Guedes.  
II. Bastos, Carlos Enrique Arrais Caputo.

22-105671

CDU-342.53

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Direito parlamentar : Direito constitucional  
342.53

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Quero a utopia, quero tudo e mais  
Quero a felicidade dos olhos de um pai  
Quero a alegria muita gente feliz  
Quero que a justiça reine em meu país

Quero a liberdade, quero o vinho e o pão  
Quero ser amizade, quero amor, prazer  
Quero nossa cidade sempre ensolarada  
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver

São José da Costa Rica, coração civil  
Me inspire no meu sonho de amor, Brasil  
Se o poeta é o que sonha o que vai ser real  
Bom sonhar coisas boas que o homem faz  
E esperar pelos frutos no quintal

Assim dizendo a minha utopia  
Eu vou levando a vida  
Eu vou viver bem melhor  
Doido pra ver o meu sonho teimoso, um dia se realizar

(*Coração Civil*, Milton Nascimento)



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	6
Programação do PARLA Brasil: debates em Direito Parlamentar.....	9
ABERTURA .....	18
GRUPOS PARLAMENTARES E SISTEMA PARTIDÁRIO .....	25
O PARLAMENTO FEMININO: participação e exclusão.....	50
GRUPOS DE PRESSÃO, LOBBY E PROCESSO LEGISLATIVO.....	64
PARLAMENTO FRAGMENTADO E GOVERNABILIDADE.....	75
A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS PARLAMENTOS .....	86



O MANDATO REPRESENTATIVO E SUAS AMEAÇAS: ORIENTAÇÃO DE VOTO, MANDATO PARTIDÁRIO E MANDATOS COLETIVOS .....	97
OS CONSELHOS DE ÉTICA PARLAMENTAR ....	110
POPULISMO LEGISLATIVO .....	135
COMENTÁRIOS E ANÁLISE DE ALGUMAS IMPORTANTES JURISPRUDÊNCIAS DOS ÚLTIMOS 15 ANOS SOBRE O TRANSFÚGIO PARTIDÁRIO E O DIREITO AO MANDATO .....	145
O PARLAMENTO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	168
BLOCO II. COMUNICADOS.....	184
COMUNICADOS.....	189
A representação dos pequenos partidos no processo de reforma política no parlamento brasileiro – um exame da discussão das PECS apresentadas no congresso nacional acerca do fim das coligações proporcionais nas eleições de 2020. ....	189

Bagaço da laranja: os impactos da fraude à quota de gênero nas candidaturas femininas. ....	195
O Controle Jurisdicional Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo. ....	200
O feminicídio e a necessidade de políticas públicas que garantam a implantação das diretrizes nacionais feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectivas de gênero as mortes violentas de mulheres na cidade de Bragança-PA. ....	205
Mandatos Coletivos como Sintomas da Crise de Representação e da Despolitização. ....	210
Para além dos votos: A violência contra pessoas trans no parlamento brasileiro. ....	214
Os possíveis impactos do “Distritão” na representação do parlamento amapaense e a inconstitucionalidade da proposta de reforma eleitoral. ....	218
Imunidade parlamentar e tipicidade conglobante. ....	227

O término da legislatura como termo final para revisão de cassação de mandato pelo próprio legislativo.....	233
Repercussões do ciberfeminismo, mulheres e parlamento. .....	239
Novas tecnologias e representação modulatória: rumo a uma democracia interativa?.....	242
O sobrestamento de pauta no congresso nacional em razão do regime de urgência de medidas provisórias: poder de agenda e balanceamento entre os poderes..	246
A formação parlamentar para a aplicação de redes bayesianas na produção normativa. ....	250
Educação como prática de liberdade e antirracista: A sub-representação da mulher negra nas eleições 2020 da câmara municipal de Natal/RN.....	254
Quando o guardião dormita: o STF e o julgamento a atividade parlamentar. ....	257
<b>Carta do Brasil ao Parlamento.....</b>	<b>262</b>

GRUPO 1. MOVIMENTOS AMBIENTAIS. ....	266
GRUPO 2. MOVIMENTOS DO AGRO. ....	271
GRUPO 3. MOVIMENTOS FEMINISTAS. ....	287
GRUPO 4. MOVIMENTOS CULTURAIS. ....	292
GRUPO 5. MOVIMENTOS URBANOS.....	296
GRUPO 6. MOVIMENTOS RELIGIOSOS. ....	300
GRUPO 7. MOVIMENTOS LGBTQIA+. ....	312
GRUPO 8. MOVIMENTOS DE DIREITOS HUMANOS E QUESTÕES RACIAIS. ....	317

## APRESENTAÇÃO

Entre os dias 16 e 20 de agosto de 2021 foi realizado o *PARLA Brasil: debates em Direito Parlamentar*, primeiro evento do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar, realizado em parceria com a União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, realizado de modo *on-line* e totalmente gratuito.

A proposta do evento foi a aproximação: aproximar a comunidade jurídica ao Direito Parlamentar; aproximar os parlamentares da realidade social; aproximar a sociedade da realidade política. Em suma, expor as regras do jogo democrático referentes ao parlamento e permitir que os jogadores se conheçam melhor.

Nos dias 16 a 19 de agosto foram realizadas reuniões de Grupos de Trabalho reunindo diversos segmentos da sociedade: Movimentos Religiosos, Movimentos LGBTIQA+, Movimentos Ambientais, Movimentos Feministas, Movimentos Urbanos,

Movimentos Agrários, Movimentos Culturais, Movimentos de Direitos Humanos e Movimentos Raciais. Evidentemente que a pluralidade social não se esgota nesses grupos, sendo enviados convites a outros. No entanto, esses foram os grupos que aceitaram participaram dos debates.

O objetivo era que militantes e estudiosos desses campos pudessem se encontrar, compartilhando suas experiências, verificando problemas em comum e possíveis soluções, a fim de elaborar um pequeno texto com as reivindicações sociais. A nota produzida por cada grupo foi agrupada na *Carta do Brasil ao Parlamento*, que se encontra no final desta obra.

Nos dias 19 e 20 de agosto ocorreram as palestras com estudiosos e estudiosas do Direito Parlamentar no Brasil, estando reunidos diversos ensaios das falas ali apresentadas a fim de preservar as reflexões daqueles dias. Infelizmente não foi possível amearhar os textos de todos e todas que se encontram listados na programação do evento. Os motivos foram diversos, usualmente

agravados pela pandemia do Sars-CoV-2 que assolava o mundo.

Também foi oportunizado a estudantes a apresentação de suas pesquisas relacionadas ao Direito Parlamentar. Instaladas duas bancas, compostas por integrantes do Instituto PARLA, essas foram responsáveis por ouvir os e as estudantes e dar sugestões, promovendo a troca de conhecimentos e, assim, enriquecendo as investigações acadêmicas. Os textos apresentados estão nesta obra, no bloco de *Comunicados*.

Atrelando o debate acadêmico com a prática dos movimentos sociais e as ideias inovadoras de pesquisadores e pesquisadoras, espera-se que o evento realizado tenha atingido o seu objetivo de aproximar pessoas e conhecimentos, contribuindo para a disseminação do Direito Parlamentar.

**Os organizadores**

Programação do PARLA Brasil: debates em Direito  
Parlamentar

**BLOCO I**

Ensaaios de palestrantes

**BLOCO II**

Comunicados

Carta do Brasil ao Parlamento



## PARLA Brasil: debates em Direito Parlamentar

16-20 de agosto de 2021

### 16-19 DE AGOSTO.

#### REALIZAÇÃO DAS REUNIÕES DOS GRUPOS DE TRABALHO.

##### Lista de Coordenação.

Movimentos Religiosos. **Rodrigo de Andrade**. Doutor e bacharel em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do Paraná.

Movimentos LGBTIQA+. **Giulliana Tirapelli**. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Bacharela em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora de gênero e militante ecossocialista.

Movimentos Ambientais. **Ellen Galliano de Barros**. Mestra em Direito Empresarial e Cidadania e Especialista em Direito Penal e Processual Penal, ambos pelo Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba. Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Assessora Jurídica da 4ª Câmara Criminal do Tribunal de

Justiça do Estado do Paraná. Professora da disciplina "Noções Gerais de Direito" do Curso Técnico em Administração - Secretaria da Educação e do Esporte do Estado do Paraná. Pesquisadora.

Movimentos Feministas. **Cynthia Gruendling Juruena**. Doutora em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestra e Bacharela em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Integrante do Instituto Política por.de.para Mulheres. Diretora-Acadêmica do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

Movimentos Urbanos. **Fábio Scopel Vanin**. Ex-Secretário Municipal de Urbanismo da Prefeitura de Caxias do Sul. Doutor em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Mestre e Bacharel em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

Movimentos Agrários: **Heloisa Bagatin Cardoso**. Especialista em Direito Aplicado, Escola da Magistratura do Paraná. Especialista em Direito Contemporâneo pelo Centro de Estudos Jurídicos Luiz Carlos. Pós-Graduanda em Direito do Agronegócio, Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Bacharela em Direito, Centro Universitário Curitiba. Tecnóloga em Comunicação Institucional e Empresarial, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Coordenadora-Geral da União Brasileira dos Agraristas Universitários. Membro da Comissão Nacional das Mulheres Agraristas da UBAU.

Movimentos de Direitos Humanos e Movimentos Raciais. **Monike Santos**. Mestra em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento, *Universidad Pablo de Olavide*, Espanha. Especialista em Direitos Humanos e Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharela em Direito, FAE e graduanda em Filosofia, Centro Universitário Internacional.

Movimentos Culturais. **Casa Eliseu Voronkoff**. Centro cultural em homenagem ao bailarino, poeta e professor de teatro Eliseu Voronkoff (1961-2003). O espaço mantém cursos regulares de teatro e outras produções artísticas em Curitiba e região metropolitana.

19 DE AGOSTO (QUINTA-FEIRA)

**ABERTURA. 19h**

**Renan Guedes Sobreira**

Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar

**Marcelo Ramos**

Deputado Federal. 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados

## Painel I. 19h20

Preside: **Suellen Patrícia Moura**, Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

1. *Lei Parlamentar e Regulamentos Parlamentares na Constituição de 1988*. **Walber Agra**. Livre-docente pela USP, Pós-Doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV.
2. *Grupos parlamentares e sistema partidário*. **Marcelo Peregrino**. Presidente da CAOESTE. Doutor em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.
3. *Ações afirmativas e minorias parlamentares*. **Carol Dartora**. Vereadora do Município de Curitiba, Paraná.
4. *O Parlamento feminino: participação e exclusão*. **Cynthia Juruena**. Doutora em Direito, Pontifícia Universidade Federal do Paraná. Membro do Instituto Política por.de.para Mulheres.
5. *Violência Política contra Mulheres*. **Jandira Feghali**. Deputada Federal (PC do B, RJ)

## Painel II. 20h30

Preside: **Tailaine Cristina Costa**, Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

1. *Grupos de pressão, lobby e processo legislativo.* **Sydnei Sá das Neves.** Advogado, Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.
2. *Parlamento fragmentado e governabilidade.* **Karolina Roeder.** Doutora e mestra em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná.
3. *Racionalidade legislativa e os processos reais de negociação e mediação parlamentar.* **Roberta Simões Nascimento.** Doutora em Direito pela Universidade de Alicante. Advogada do Senado Federal desde 2009.
4. *A autonomia administrativa dos Parlamentos.* **Érica Teixeira.** Mestra em Direito.

20 DE AGOSTO (SEXTA-FEIRA)

### **Painel III. 9h**

Preside: **Luciana Carneiro**, Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

1. *Imunidade Parlamentar em perspectiva comparada.* **Luiz Arcaro Conci.** Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
2. *O mandato representativo e suas ameaças: orientação de voto e mandatos coletivos.* **Eneida Desiree**

- Salgado.** Doutora, mestra e bacharela em Direito, Universidade Federal do Paraná.
3. *Os conselhos de ética parlamentar.* **Erick Kiyoshi Nakamura.** Mestrando em Direito, Universidade Federal do Paraná. Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.
  4. *PEC proposta por legislativos estaduais.* **Evaldo Bazeggio.** Diretor-Executivo da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais.

#### Painel IV. 10h30

Preside: **Monike Santos.** Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar

1. *Populismo e democracia: a lei como moeda de troca.* **Mariana Albuquerque Rabelo.** Mestra em Direito, Estado e Constituição pela UnB, bacharel em Direito pela UnB, especialista em Direito Eleitoral pelo IDP.
2. *Subrepresentação parlamentar e políticas inclusivas.* **Raquel Ramos Machado.** Doutora em Direito, Universidade de São Paulo. Mestra em Direito em Direito pela Universidade Federal do Ceará.
3. *Democracia interna nos partidos políticos e o regime parlamentar.* **Flávio Nogueira.** Mestre em Direito, Advogado.
4. *O Parlamento e a Reforma da Previdência.* **Juliana Fraga.** Doutora, mestra e bacharela em Direito,

Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul.

### Painel V. 19h

Preside: **Marina Moraes**, Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

1. *O Parlamento e o Poder Judiciário*. **Irapuã Santana**. Doutor em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Procurador do Município de Mauá-RJ.
2. *O Parlamento e sua responsabilidade ambiental*. **Goura Nataraj**. Deputado Estadual no Estado do Paraná, Partido Trabalhista Brasileiro.
3. *Política e responsabilidade na sociedade digital*. **Fernanda Lage**. Doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisadora na área de Direito e Inteligência Artificial. Assessora da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.
4. *Reforma Eleitoral e Impactos no Parlamento*. **Daniel Falcão**. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

### ENCERRAMENTO. 20h30

**Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos**

Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar

**Maria Elizabeth Teixeira Guimarães Rocha**  
Ministra do Superior Tribunal Militar



## ABERTURA

*Renan Guedes Sobreira*<sup>1</sup>

Boa tarde a todas e todos que nos assistem. Cumprimento também a Senhora Ivana Bastos, Deputada Estadual da Bahia e Presidenta da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (UNALE) e o Senhor Marcelo Ramos, Deputado Federal do Amazonas e 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados.

A primeira cátedra de Direito Parlamentar foi criada na Itália na década de 1970, consolidando os estudos que eram desenvolvidos no tema desde o *Statuto Albertino*, posto pelo rei Carlo Alberto da Sardenha em 1848. O *Statuto Albertino* só seria revogado pelo regime

---

<sup>1</sup> Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar – PARLA. Mestre em Direito Constitucional, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de la Presidencia de Gobierno de España* e *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*. Pós-graduado em Direito Parlamentar, *Universidad Nacional Autónoma de México*. Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná.

fascista, em 1924, que impôs o *Gran Consiglio del Fascismo*, que suprimiu as garantias da Câmara dos Deputados, mas as manteve ao Senado, órgão muito atrelado à monarquia. As garantias constitucionais do Parlamento italiano foram restabelecidas em 1945, com a restauração democrática e aprimoradas em 1971 com novos decretos regulamentares.

Ou seja, é precisamente quando do aprimoramento democrático que a cátedra de Direito Parlamentar se instala. Falar em Direito Parlamentar, portanto, é tratar diretamente da democracia. O Direito Parlamentar se desenvolve enquanto objeto de estudo não só na Europa, mas também no México, Estados Unidos e aqui, em nossa vizinha, Argentina.

No Brasil, o Direito Parlamentar, enquanto matéria, é praticamente inexistente. São poucas as iniciativas acadêmicas nesse ramo e menos ainda as publicações, mesmo que Pedro Aleixo já tenha inaugurado a literatura nacional em 1961.

Visando suprir essa lacuna, em 12 de março deste ano foi fundado o Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar, associação civil apartidária, mas não apolítica, sem fins lucrativos, com sede em Brasília, inicialmente contando com vinte e dois integrantes – onze homens e onze mulheres, distribuídos em oito unidades da federação.

O grupo foi expandido a trinta e cinco integrantes, em doze unidades federadas, abarcando agora todas as regiões do país. O objetivo do PARLA é alcançar todos os Estados brasileiros, uma vez que uma de suas diretrizes é a paridade regional.

O PARLA também preza pela paridade de gênero, de raça e zela pela pluralidade em sua constituição e em suas atividades. É compromisso estatutário deste instituto o estímulo e a maior observância dessas diretrizes.

Neste evento, que agora iniciamos, aproximadamente 57% dos lugares de fala estão ocupados por mulheres, grupo que representa cerca de

52% da população brasileira. Ontem, a partir de uma iniciativa vindo de um Grupo de Trabalho deste evento, o PARLA decidiu apoiar o manifesto da Frente pelo Avanço dos Direitos Políticos das Mulheres, que tem com uma das pautas o financiamento proporcional de campanhas.

A população negra, segundo o censo de 2010, soma quase 51% do povo brasileiro. Neste evento, infelizmente, esse grupo está subrepresentado, ocupando apenas 12% dos lugares de fala. Esse segue sendo um dos vícios mais acintosos da academia jurídica brasileira: a sub-representação da população negra. Por isso, quero agradecer, em especial, a presença da vereadora Carol Dartora, do doutor Irapuã Santana e de integrantes do PARLA; e deixar o convite: se você é negro ou negra e se interessa por temas de Direito Parlamentar, tendo formação jurídica, de ciência política ou de outras áreas correlatas, integre-se ao PARLA!

Desde sua recente fundação, o Instituto redigiu seu estatuto, seu regimento interno, estabeleceu suas redes sociais; ofertou grupo de estudos sobre as

prerrogativas parlamentares, em parceria com o Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná (NINC-UFPR); encontra-se finalizando a redação de livro sobre as decisões do STF que mais afetaram a atividade parlamentar; está em programação um novo grupo de estudos em parceria com o NINC-UFPR agora para setembro; uma nova chamada para pessoas interessadas em se associar ao PARLA; um evento internacional de Direito Parlamentar.

O PARLA edita mensalmente o programa “Parla Aí”, no qual, por meio de vídeos curtos, são explicados temas atuais, como CPI e impeachment, em linguagem clara a fim de informar a sociedade.

O PARLA, enfim, chegou nesta semana a seu primeiro evento: o maior congresso nacional de Direito Parlamentar. Durante toda a semana, vários grupos temáticos se reuniram para debater suas pautas. Essas manifestações da sociedade serão, deputado Marcelo Ramos, reunidas em *Carta* que remeteremos ao Congresso Nacional, para que esse conheça as demandas

concretas de nosso povo. O grupo de movimentos ambientais, por exemplo, reivindicará a criação de espaços não-judiciais e de atuação célere para prevenção e resolução de conflitos ambientais; o grupo de movimentos LGBTIQA+ reiterará a urgente necessidade de preservação das vidas e das dignidades dessa população. Também se reuniram grupos relativos às pautas indígenas, ao direito urbanístico, a grupos religiosos, ao agronegócio, às pautas feministas, a direitos humanos, temas antirracistas, movimentos culturais.

Ontem, deputada Ivana Bastos, alunos e alunas de todo o país puderam apresentar e debater suas pesquisas em nossas bancas de comunicados científicos.

Hoje, iniciamos o ciclo de palestras, que se estende até amanhã à noite, quando ocorrerá o encerramento com a conferência da Ministra Elizabeth Teixeira do Superior Tribunal Militar, única brasileira integrante do Foro Iberoamericano de Direito Parlamentar.

Este é o Direito Parlamentar que queremos para o Brasil e que o PARLA irá disseminar: uma defesa intransigente do Estado Democrático de Direito, falando com quem está emudecido pela sociedade, defendendo a justiça que nossa Constituição estabelece, aquela de uma nação soberana, livre, igualitária, solidária, que pretende erradicar a pobreza e os preconceitos, sem esquecer as raízes nacionais, construindo pontes entre todos, todas e o Parlamento. Vozes unidas são escutadas mesmo por quem se encontra muito distante.

Desejo que este evento seja o marco dessa caminhada conjunta, deputada Ivana Bastos e deputado Marcelo Ramos, neste, como canta Milton Nascimento, que é nosso “*sonho de amor Brasil*”, com “*os meninos e o povo no poder*”, em que sonhamos, como o poeta, “*o que vai ser real*” e “*esperamos pelos frutos no quintal*”.

Muito obrigado pela presença de todos e todas.

# GRUPOS PARLAMENTARES E SISTEMA PARTIDÁRIO<sup>1</sup>

*Marcelo Ramos Peregrino Ferreira<sup>2</sup>*

## **Considerações iniciais**

O tema assinalado cuida dos grupos parlamentares e dos partidos políticos. Em razão da amplitude, creio ser importante algumas premissas teóricas para a compreensão da democracia de partidos, porque muitas das novidades no horizonte do direito eleitoral parecem surgir da ausência de entendimento teórico do funcionamento, natureza e razão de ser dos partidos, em especial da sua evolução histórica.

A primeira pergunta que surge é exatamente para que servem os partidos.

---

<sup>1</sup> Transcrição da palestra proferida no evento do Parla.

<sup>2</sup> Advogado, Doutor em Direito, *email*: peregrinoferreira@uol.com.br.



## Para que servem os partidos?

A ideia subjacente ao poder político decorre do fato que as pessoas com diferentes religiões, opiniões, interesses precisam coabitar num mesmo espaço territorial, acordando num “*status vivendi*” amplo e global como a única alternativa a guerra civil. Com o fim de que esse modo de vida possa ser estabelecido e perpetuado, erigem-se mecanismos institucionais especiais para aplicar de forma concentrada o poder assim acumulado.

O que salva o estado e a sociedade são o seu desenho institucional e os elementos que o integram: separação de poderes, liberdade de expressão e reunião, eleições livres e periódicas, partidos políticos, dentre outras engrenagens.

Esta para mim é a função mais importante do direito eleitoral e do direito parlamentar, em especial: a de permitir que grupos antagônicos se sucedam no poder, sem derramamento de sangue e, talvez por isso, minha crítica aos devaneios seja tão dura, por colocarem o risco o desenho institucional do Estado.

Por evidente, estamos tratando de uma concepção pluralista de sociedade, conforme Bobbio (As ideologias e o poder em crise) em que:

i) as sociedades são complexas com esferas particulares autônomas que vão do sindicato ao partido político e outras formas menos organizadas;

ii) para organizar uma sociedade assim eu devo permitir que os vários grupos ou camadas sociais se expressem politicamente, participem, direta ou indiretamente na formação da vontade coletiva;

iii) uma sociedade política assim constituída é a antítese do despotismo.

Nas teorias pluralistas da sociedade há uma inversão na interpretação do desenvolvimento histórico: sociedade medieval até o Leviatã temos a concentração do poder, com a sociedade industrial temos a fragmentação do poder central. Falamos no Brasil de um modelo consensual de democracia, em oposição a uma

modelo majoritário como quer Arend Lijphart – no seu clássico estudo de 36 democracias.

Também convém mencionar que quanto mais consolidada a democracia, mas institucionalizados estão os partidos.

Quero fazer a crítica de um recorte do debate alemão pré-Constituição de Weimar, onde figuraram autores como Kelsen, Leibholz, Triepel, Carl Schmidt e Naumann.

## **O povo**

A ideia geral de unidade do povo é extremamente problemática. Ventila-se a ideia de que há um povo como unidade que possui uma vontade. E essa vontade é traída por uma elite política que existe no parlamento. Portanto, toda reforma eleitoral se funda nessa premissa, porque haveria uma percepção de crise entre essa vontade e a atuação do parlamento, gerando uma “crise de representatividade”.

Todavia, não existe massa compacta de natureza homogênea. O povo nesta acepção é uma permissão literária que permite devaneios equivocados.

aliás, a promessa de todo autocrata é sempre revelar e ser um intérprete da vontade popular, de uma vontade preexistente.

A ideia de uma vontade popular preexistente traz soluções equivocadas. Eu já tenho uma vontade popular, portanto, cabe ao legislador uma forma e meio de resgatar essa vontade legítima pelos modelos de representação, sistemas eleitorais, formas de candidaturas etc. É uma cilada teórica com efeitos práticos muito claro, pois surgem meios extravagantes como as candidaturas avulsas ou mandatos coletivos.

Por isso, é preciso contrapor, em primeira mão, a ideia de povo, a partir da visão de Hans Kelsen, para se desnudar o conceito do Estado de Partidos. Para esse autor, a unidade do povo somente como ser entendida como “unidade de ordenação jurídica do Estado

reguladora da conduta dos homens sujeitos a ela”<sup>3</sup>. Assevera Kelsen que: “A participação na formação da vontade coletiva é o conteúdo dos chamados direitos políticos. O povo, como conjunto de titulares desses direitos, representa, mesmo em uma democracia radical, apenas um pequeno setor da totalidade dos submetidos à ordenação política, ou seja, povo como objeto de poder”. Em suma, os limites naturais como idade, capacidade mental e moral restringem o conceito de povo em sentido ativo, enquanto para o conceito de povo em sentido passivo não há qualquer restrição.

A partir daí Kelsen aborda os partidos políticos como forma de “racionalização do poder”<sup>4</sup> e a impossibilidade da democracia se constituir por meio de cidadãos autônomos, em passagem clássica e

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia* [orig. de 1920. 2da ed. revisada e ampliada: 1929], trad. de R. Luengo Tapia e L. Legaz y Lacambra, Barcelona: Guadarrama, 1934, p. 31.

<sup>4</sup> Op. cit. p. 37.

contundente. Cuida-se de uma abordagem pragmática, afastada da ideia da representação fundada na soberania:

É patente que o indivíduo isolado carece por completo de existência política positiva por não poder exercer influência nenhuma efetiva na formação da vontade do Estado, e que, por conseguinte, a democracia só é possível quando os indivíduos, a fim de lograr uma atuação sobre a vontade coletiva, reúnem-se em organizações definidas por diversos fins políticos, de tal maneira que entre indivíduo e Estado se interponham aquelas coletividades que agrupam em forma de partidos políticos as vontades política coincidentes dos indivíduos. Assim não se pode duvidar que o descrédito dos partidos políticos por parte da teoria e doutrina da monarquia constitucional encobria um ataque contra a realização da democracia.

Somente por ofuscação ou dolo pode-se sustentar a possibilidade de democracia sem partidos políticos.

A democracia, necessária e inevitavelmente requer um *Estado de Partidos*.

A assertiva acima, segundo Kelsen, é a comprovação de uma realidade demonstrada pela evolução de todas as democracias históricas. Individualmente não se tem a possibilidade de exercer influência sobre o Estado.

Kelsen esclarece a crença em um “ideal de um interesse coletivo superior aos interesses de grupo”, “suprapartidário” “apolítico” é uma ilusão metafísica. Obtempera Kelsen que a vontade coletiva a vontade popular deve surgir como “resultante da *transação* de interesses divergentes e a articulação do povo em partidos políticos significa propriamente a criação de condições orgânicas que façam possível aquela transação

e permitam a vontade coletiva a orientar-se em uma direção equitativa”<sup>5</sup>.

O papel dos partidos, destarte, seria de prover a vontade estatal<sup>6</sup> e expressar essa vontade, inexistentes como dados *a priori*, como algo a ser revelado por um dirigente supremo.

É dizer: a vontade do povo só surge mesmo com a transação dos interesses divergentes e a inserção dos partidos nas constituições é uma possibilidade de democratizar a formação da vontade coletiva, ao contrário do que se apregoa.

---

<sup>5</sup> Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia* [orig. de 1920. 2da ed. revisada e ampliada: 1929], trad. de R. Luengo Tapia e L. Legaz y Lacambra, Barcelona: Guadarrama, 1934, p. 43.

<sup>6</sup> É preciso esclarecer que para Kelsen a vontade estatal não é uma “realidade psíquica”, pois na ordem psicológica só existem vontades individuais. A obrigação de se conduzir-se de alguma maneira (“conteúdo espiritual de em que consiste a ordem coletiva”) se traduz para a massa como se o Estado quisesse que as pessoas se conduzissem de certa forma: “O imperativo da ordem política se imagina assim como uma vontade estatal personificada. Por conseguinte, a formação da vontade do Estado não significa senão o processo de criação da ordem estatal”. Op. cit. p. 58.



O debate sai dos parlamentos e é monopolizado para o interior dos partidos políticos. Pode-se apontar como pressupostos do Estado de Partidos, de forma tópica e não exauriente<sup>7</sup>: i) sistema proporcional, para que a maior parte da população esteja devidamente representada e possa colaborar na conformação da vontade estatal; ii) existência de partidos; iii) mandatos partidários; iv) democracia interna dos partidos; v)

---

<sup>7</sup> Os elementos apenas mencionados podem se desdobrar em muitos outros. Orides Mezzaroba, por exemplo, aponta a democracia interpartidária como elemento da formação da vontade do partido. Segundo ele, são os seguintes os direitos que devem estar previstos: i) participação dos membros de forma ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; ii) garantia de voto dos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do Partido; iii) garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do Partido; iv) direito de revogabilidade dos cargos; v) garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; vi) prevalência do princípio majoritário; vii) liberdade de expressão na organização; viii) direito de abandonar o partido; ix) direito de ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; x) direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; xi) transparências nas finanças e na contabilidade; xii) inclusão de uma *cláusula de consciência* para os representantes para fins do mandato partidário. MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2004, p.182.

fidelidade partidária; vi) direito de receber financiamento público e o direito de utilização dos meios de comunicação para a propaganda eleitoral; vii) a constitucionalização do partido.

Orides Mezzaroba, por exemplo, aponta a democracia interpartidária como elemento da formação da vontade do partido. Segundo ele, são os seguintes os direitos que devem estar previstos: i) participação dos membros de forma ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; ii) garantia de voto dos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do Partido; iii) garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do Partido; iv) direito de revogabilidade dos cargos; v) garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; vi) prevalência do princípio majoritário; vii) liberdade de expressão na organização; viii) direito de abandonar o partido; ix) direito de ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; x) direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; xi) transparências nas

finanças e na contabilidade; xii) inclusão de uma *cláusula de consciência* para os representantes para fins do mandato partidário.

Também curioso e em certa medida assustador é o fato que a ideia da democracia de Partidos, derrotada na Constituição de Weimar, trazia a necessidade da participação popular por meio dos partidos, em oposição a outras formas menos democráticas de mediação do poder soberano como aquela exercida por uma só pessoa: o presidente (“um guardião da Constituição tem que ser independente e político-partidariamente neutro”<sup>8</sup>).

Com efeito, prevaleceu no texto constitucional alemão a adoção do ideário de Carl Schmitt: “A Constituição busca, em especial, dar à autoridade do presidente do Reich a possibilidade de se unir diretamente a essa vontade política da totalidade do povo alemão e

---

<sup>8</sup> SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. BH: DelRey, 2007, p. 227.

agir, por meio disso, como guardião e defensor da unidade e totalidade constitucionais do povo alemão”<sup>9</sup>.

Vejam aqui o perigo da noção de uma vontade popular preexistente para ser representada no Parlamento.

Observa-se em Carl Schmitt a oposição clara entre a *totalidade da unidade política* representada pelo presidente do Reich, eleito em base plebiscitária e o excessivo pluralismo partidário a dificultar e até impedir “um funcionamento normal do Estado legiferante”.

A crítica de Carl Schmitt, em 1932, pouco antes da ascensão de Hitler como chanceler em janeiro de 1933, repousava na tirania da maioria parlamentar e nos problemas oriundos dos partidos, cujos interesses mais terrenos perdiam de ver a vontade popular na sua unidade e faleciam em “dignidade de uma assembleia”<sup>10</sup>, sendo-lhe

---

<sup>9</sup> Op. cit. p. 234.

<sup>10</sup> SCHMITT, Carl. *Legality and Legitimacy*. Traduzido por Jeffrey Seitzer. Duke University Press.2004, p.94.

aceitável que este poder concentrado se deslocasse do Parlamento para o Presidente do Reich.

### **A democracia de partidos**

A democracia de partidos pressupõe uma evolução da teoria da representação, uma representação não mais definida pela distinção entre representante/representado, não mais um mandato representativo, mas um mandato partidário, não mais uma democracia representativa, mas uma democracia partidária.

Por isso, estou entre aqueles críticos ao sistema proporcional com lista aberta. Isso enfraquece os partidos na medida em que se retoma a relevância da relação do modelo do liberalismo clássico.

Orides em seu livro percorre a democracia direta até a democracia de partidos para assinalar que neste modelo “neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os partidos também funcionam como fator decisivo na mediação

entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele.

Na mesma medida, Nádía Urbinatti fala dos grandes modelos, desde o modelo parlamentarismo em que a eleição serve para colocar pessoas de confiança no governo. A confiança tem um caráter aqui essencialmente pessoal. A individualidade dos candidatos é um fator decisivo e o representante tem uma relação direta com os colégios eleitorais. É um governo de notáveis, cuja proeminência se dá em razão do caráter, riqueza ou ocupação. A eleição não se dá em razão de um vínculo

político. O governo representativo se inicia com um governo de notáveis. Em relação à autonomia, há uma liberdade para votar, de acordo com sua consciência. O discurso aos eleitores de Bristol, Edmund Burke é um grande paradigma.

A ampliação do sufrágio com sua universalização eleitoral leva à impossibilidade daquela relação pessoal e particular anterior. Há a necessidade de mobilização desse eleitorado ampliado. Tem-se o desaparecimento dos notáveis e o surgimento do partido como mediador da Sociedade. Muda-se a relação de confiança do notável para o partido. A democracia de partidos é o mundo do ativista e do burocrata do partido.

Em relação à autonomia do representante, este não está mais livre para votar de acordo com sua consciência, mas está adstrito ao programa do partido, inclusive com a possibilidade de imposição de sanções ao parlamentar indisciplinado.

Por isso o representante não tem tanta importância. Terá importância nos debates internos da construção da maioria dentro dos partidos

E como todas as partes da sociedade devem estar representadas, o modelo é o da representação proporcional.

Na democracia de partidos, o Parlamento perde a função de foro da discussão e deliberação (*discussão e publicidade* – citados por Bentham e por Schmitt como elementos do parlamento) que passa a ocorrer no seio dos partidos.

Surge a ideia de um compromisso entre a minoria e maioria e nisto se funda o funcionamento da democracia como quer Kelsen já nos idos de 1927.

### **O parlamento brasileiro**

O Parlamento brasileiro incorpora a democracia de partidos e se vê um esforço regimental na concentração daquelas vontades partidárias logo no início do regimento interno logo no artigo 9 quando se toca no



agrupamento pelas representações partidárias ou blocos parlamentares. O deputado considerado individualmente só vai aparecer lá no art. 225.

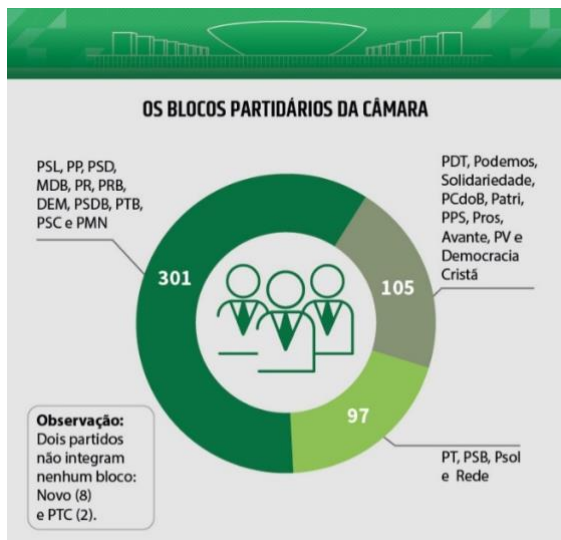
Neste cenário a figura do líder do bloco assume uma importância relevante como a de indicação de deputados para as comissões e “participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta”.

Portanto, os blocos são associações de associações em busca de simplificação do funcionamento parlamentar- unidos por algum consenso. Três blocos parlamentares foram formalizados na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados para a atual legislatura, a saber: i) O bloco de apoio ao governo tem 301 deputados e será composto por: PSL (52), PP (38), PSD (35), MDB (34), PR (33), PRB (30), DEM (29), PSDB (29), PTB (10), PSC (8) e PMN (3); ii) O segundo maior bloco tem 105 deputados formado por PDT (28), Pode (17),

Solidariedade (13), PCdoB (10), Patri (9), PPS (8), Pros (8), Avante (7), PV (4) e Democracia Cristã (1); iii) O bloco de oposição tem 97 deputados foi composto por PT (54), PSB (32), Psol (10) e Rede (1). Ressalte-se ainda que dois partidos não integram nenhum bloco: Novo (8) e PTC (2)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias [Três blocos parlamentares são formalizados na Câmara dos Deputados - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/noticias/388883-tr%C3%AAs-blocos-parlamentares-s%C3%A3o-formalizados-na-c%C3%A2mara-dos-deputados)



A Mesa, instituição diretora da Câmara, faz a pauta e se incumbem da direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos.

Outra instituição de peso no dia a dia parlamentar é o Colégio de Líderes que incluem os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

A ideia de blocos parlamentares e colégio de líderes transforma os 33 partidos (o último foi a Unidade Popular em 2019) em universalidades menores e diminui a fragmentação. Hoje o TSE tem 79 partidos em formação.

O colégio de líderes funcionava como um anteparo dos 500 deputados. O deputado buscava seu líder que intermediava as pretensões junto à Presidência e à mesa outras duas instituições parlamentares. O acordo de líderes assume uma relevância enorme no funcionamento do parlamento e se torna um fiador da estabilidade e da governabilidade.

A partir da eleição de Severino Cavalcanti, segundo Nelson Jobim e Jorge Bornhausen, o colégio foi esvaziado e a Presidência ganhou poderes diretos sem a intermediação do colégio de líderes. Para alguns, o comércio, o mensalão começam aí com a presidência tendo que lidar diretamente com os pleitos dos parlamentares.

A hipótese do Min. Jobim é que o dissenso absorvido antes pelo anteparo do colégio de líderes é repassado ao Poder Judiciário

Nos Estados Unidos da América, em novembro de 2020, havia 225 partidos nos estados. [List of political parties in the United States - Ballotpedia](#). Há alguns requisitos para que o partido possa lançar candidatos como número de votos, dentre outros. E há também a possibilidade de perda da condição de lançar candidatos. Lá há partidos que podem lançar candidatos e outros que não podem concorrer nas eleições.

Por isso o número de partidos não tem tanta relevância para a governabilidade e estabilidade quanto os ajustes do funcionamento parlamentar (fidelidade partidária, acesso às comissões etc.) e do próprio regramento para o lançamento de candidaturas, dentre outras variáveis como federalismo, poderes do presidente etc.

## **A federação de partidos**

A federação de partidos tem o objetivo de diminuir o número de partidos.

Por meio da federação de abrangência nacional, os partidos se organizam constituem, programa, estatuto e direção comuns pelo prazo mínimo de 4 anos. Ao contrário das coligações, as federações não se encerram quando termina o pleito.

Agem as federações como se fossem um partido: escolha e registro de candidatos, arrecadação e aplicação de recursos, propaganda eleitoral, prestação de contas, rateio dos recursos públicos destinados aos partidos.

A ideia é promover a aglutinação futura de partidos.

## **Conclusão**

De forma tópica, podemos apontar sobre o tema dos partidos políticos:

1. Se os partidos têm uma influência muito polarizante a democracia está em perigo;

2. Os partidos, por definição, trazem estabilidade democrática;

3. Vivemos um subdesenvolvimento partidário a regra tem sido a descontinuidade das associações partidárias com a extinção dos partidos em 5 oportunidades, desde o Império (1889,1930,1937,1965 e 1979);

4. Falta institucionalização e a volatilidade eleitoral é prova disso;

5. no Brasil pela combinação de sistema proporcional, lista aberta, num regime federativo- os candidatos eleitos têm a maior autonomia em relação aos partidos;

6. sistema partidário nacional foi criado de baixo para cima ou pelo estado ou pelas elites.

Antes das novidades sem referência e sem história precisamos desenvolver nossas facções em partidos políticos. Concordo com Bobbio “quando os

partidos degeneram em facções, é sinal de que os mecanismos constitucionais que deviam garantir a livre e fecunda disputa dos vários grupos políticos não funcionam mais, e a democracia, ou seja, o regime que permite a livre e fecunda disputa dos diversos grupos políticos, fica em perigo”.

## REFERÊNCIAS

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia* [orig. de 1920. 2da ed. revisada e ampliada: 1929], trad. de R. Luengo Tapia e L. Legaz y Lacambra, Barcelona: Guadarrama, 1934.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHMITT, Carl. *Legality and Legitimacy*. Traduzido por Jeffrey Seitzer. Duke University Press. 2004, p.94.

SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. BH: DelRey, 2007.



## O PARLAMENTO FEMININO: participação e exclusão

*Cynthia Gruending Juruena*<sup>1</sup>

É necessário e urgente que ocorram reflexões para modificar, gradativamente, a realidade do Parlamento brasileiro e de sua composição, que atualmente é bastante homogênea. Ainda persiste a dificuldade de grupos minoritários ocuparem cadeiras no Poder Legislativo, grupos estes que na verdade são

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com bolsa Capes proex tipo I (até julho de 2021). Mestre em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED/PUCPR). Diretora acadêmica do Instituto Política por.de.para mulheres e membro fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar (PARLA). Professora de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: cjuruena@gmail.com

maioria populacional no Brasil, como mulheres<sup>2</sup> e negros<sup>3</sup>. O enfoque que se concederá neste ensaio, fruto de palestra proferida no I Parla Brasil, será a representação feminina no Parlamento.

Segundo dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>4</sup>, nas eleições municipais de 2020, houve aumento no número de candidatas mulheres eleitas para os Poderes Legislativo e Executivo, totalizando um percentual de 16,1%. Em 2016, esse número foi de 13,5%. Nas eleições gerais de 2018, também ocorreu aumento no número, em que as

---

<sup>2</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, as mulheres constituem 51,8% da população brasileira. IBGE. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>3</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, os negros constituem 56,2% da população brasileira. IBGE. **Cor ou raça**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/resultados.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

candidatas eleitas somavam um percentual de 16,2% - enquanto nas eleições gerais de 2014 esse percentual havia sido de 11,1%. É um número ainda bastante aquém do percentual populacional de mulheres no país (51,8%) e do total de mulheres filiadas em partidos políticos (47,72%).

Nas últimas reformas eleitorais, tem-se tido uma preocupação em aprimorar, de certa forma, a estruturação do sistema eleitoral para maior acesso de mulheres a cargos políticos. A Lei 12.034/09, por exemplo, assegurou a necessidade de alterações na redação do dispositivo de cotas de gênero, trazendo a obrigatoriedade de preenchimento de, no mínimo, 30% das candidaturas de cada sexo.

Esse ano, 2021, que antecede ano de eleições, verifica-se novamente a tentativa de aprovações no Congresso Nacional, a fim de implementar modificações na Lei Eleitoral. O Plenário do Senado aprovou algumas propostas que promovem alterações na atual legislação

eleitoral em diversos pontos. Todas essas matérias esperam, agora, a análise da Câmara dos Deputados.

Evidentemente que surgiram proposições no tocante ao acesso de mulheres a cargos políticos. O projeto de lei 1.951/2021 visa algumas alterações, destacando-se aqui algumas delas: há uma mudança na redação relacionada à cota de gênero, que passaria a utilizar o termo “reservar 30% das candidaturas” pelos partidos políticos, e que, ficando vagas remanescentes, não poderão ser preenchidas por candidatos de outro sexo. No entanto, a redação de 1997, utilizava justamente esse termo, de reserva de vagas, sem a obrigatoriedade de preenchimento. Assim, referir-se novamente à mera reserva de candidaturas pode implicar em grande retrocesso, pois como se trataria meramente de uma reserva de vagas, poderiam estas ficar desocupadas.

Também com relação ao projeto de lei 1.951, há outra proposta, bem interessante e inovadora no âmbito do Parlamento brasileiro, que é a previsão de porcentagem mínima de Cadeiras a serem preenchidas

por mulheres. A aplicação ocorreria a partir das eleições de 2022 e essa porcentagem mínima de cadeiras seria aplicada de forma gradual, ou seja: eleições de 2022 e 2024, 18%, eleições de 2026 e 2028 seria de 20% e assim por diante, até chegar em 30% nas eleições de 2038 e 2040.

Há críticas que estão sendo direcionadas a essa previsão gradual na reserva de cadeiras, de que nas próximas eleições já deveria haver a reserva de vagas de 30%. Indubitavelmente que é o mínimo que almeja aqueles e aquelas que buscam uma sociedade mais justa, igualitária e plural. No entanto, teço crítica um pouco distinta: partilho da preocupação desse percentual tão pequeno que vai sendo acrescido, inicialmente de 2 em 2 por cento, e ainda sendo aplicado o mesmo percentual por duas eleições seguidas. Poder-se-ia implementar de forma gradativa, porém, de modo mais célere e com percentuais maiores acrescidos a cada eleição, para que se alcançasse antes das eleições de 2038 o mínimo de 30%.

Essa preocupação de implementar gradativamente o percentual de cadeiras no Parlamento brasileiro é para que, concomitantemente, vá ocorrendo modificações na conscientização dos eleitores, da necessidade de um voto mais plural. Nas palavras de Liszt Vieira<sup>5</sup>, “a participação política assume *a mais alta forma de humanidade* como princípio de incorporação e unidade social”. Constituem-se importantes componentes da justiça como equidade a heterogeneidade e a multiplicidade de perspectivas.

As estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade do aparelho estatal se encontram enraizadas nas instituições, valores e identidades coletivas, baseadas em preconceitos de raça, gênero e classe.<sup>6</sup> A consequência principal do preconceito é a discriminação. Na discriminação, aparece o juízo de valor:

---

<sup>5</sup> VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 49.

<sup>6</sup> VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 79.

um grupo é bom e o outro mau, um civilizado e o outro bárbaro ou um superior e o outro inferior. E, muitas vezes, há uma consequência, que é a de exploração, escravidão ou eliminação do grupo considerado mau, bárbaro ou inferior. As consequências do preconceito ocorrem em determinados graus: discriminação jurídica, marginalização social e perseguição política.<sup>7</sup>

Nesse sentido, há preconceitos de raça, gênero e classe enraizados no aparelho estatal, sendo uma barreira para o acesso de grupos minoritários nos espaços de poder. Por isso a importância de implementação gradativa de alterações no sistema eleitoral, pois trata-se também de mudança social. Essas modificações são essenciais para concretização de postulados da Constituição de 1988, de pluralismo político e redução das desigualdades sociais. O princípio republicano, pautado no texto constitucional, implica na valorização da

---

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros ensaios**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2002, p. 106-118.

diversidade para construção de um espaço público de inclusão.<sup>8</sup>

Assim, em paralelo, defende-se que devem ser intensificadas campanhas de incentivo do voto em candidaturas femininas. As organizações da sociedade civil que atuam nessas pautas precisam urgentemente somar esforços nessas frentes. O papel da sociedade civil organizada, em conjunto com ações e políticas do Estado, é essencial na construção de espaços públicos plurais. Deve ocorrer a promoção do debate na sociedade civil sobre temas que muitas vezes são excluídos ou colocados em segundo plano na agenda pública<sup>9</sup>, sendo a atuação das organizações da sociedade civil fundamental neste processo.

---

<sup>8</sup> SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o Parlamento. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito**, Paraíba, n. 03, p. 156-182, 2015, p. 175.

<sup>9</sup> DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09-16, p. 10.



Ainda, enquanto cidadãos que acreditam que a democracia deve ser plural, ou seja, a composição do Parlamento brasileiro deve abarcar a heterogeneidade, também é possível auxiliar individualmente nessas mudanças. Um exemplo seria com a realização de doações financeiras para essas candidaturas de mulheres e pessoas negras – que muitas vezes enfrentam problemas no financiamento de suas campanhas<sup>10</sup>, fator este bastante decisivo no acesso a cargos políticos.

Dessa forma, defende-se no presente ensaio que a redação do dispositivo que se relaciona com as cotas de gênero deve permanecer com o termo “preenchimento de vagas”, e não ser alterado para “reserva de vagas”, para não haver retrocessos nas candidaturas femininas.

---

<sup>10</sup> Destaca-se aqui o *crowdfunding*, que vem sendo uma resposta para tornar viáveis candidaturas não beneficiadas pelo sistema tradicional de financiamento, ou que obtêm poucos recursos. Um dos desafios ainda enfrentados por este instituto é a cultura política, visto que ainda há desconfiança por parte da população, especialmente no envio de valores através da *internet*. In: SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Íthala, 2016, p. 85-89.

Salienta-se a aprovação da Emenda Constitucional n. 111, em 28 de setembro de 2021. Dentre as inovações dessa emenda, destaca-se o dispositivo 2º, que prevê peso em dobro dos votos para mulheres e negros, a fim de distribuição de recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), nas eleições realizadas de 2022 a 2030 para a Câmara dos Deputados. Essa previsão pode servir enquanto importante incentivo dos próprios partidos políticos a essas candidaturas, vez que impactará na distribuição de recursos financeiros para os partidos.

Deve ocorrer uma atuação conjunta em diversas frentes para que se conscientize acerca da importância de um sistema representativo plural, para que se altere o cenário de exclusão de grupos no Parlamento brasileiro. O Estado, através de ações e campanhas; os partidos políticos, a partir de distribuição mais equânime de recursos; os cidadãos, contribuindo financeiramente no financiamento de candidaturas de grupos minoritários ou politicamente, na conscientização de outras pessoas

acerca da importância da diversidade; e, ainda, da sociedade civil organizada<sup>11</sup>, de organizações da sociedade civil que contribuam para inclusão de candidaturas femininas.

É preciso que o Parlamento no Brasil deixe de ser marcado pela exclusão. Parafraseando Jandira Feghali<sup>12</sup> em seu texto sobre violência política de gênero, enfatizo que: “não tem volta. A democracia e a liberdade política plena exigem a presença, a vez e voz das mulheres de todas as cores, pensamentos, religiões e orientações”.

---

<sup>11</sup> Com relação à atuação de organizações sem fins lucrativos nesse âmbito, neste texto Tailaine Cristina Costa e eu trazemos algumas questões sobre a participação feminina no âmbito público e explicamos um pouco sobre o Instituto Política por.de.para Mulheres. In: JUVENTUDES IBEROAMERICANAS. **En busca de la realización de la igualdad de género en el ámbito público**. Disponível em: <https://juventudesiberoamericanas.com/en-busca-de-la-realizacion-de-la-igualdad-de-genero-en-el-ambito-publico/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>12</sup> FEGHALI, Jandira. **Para não calar, encerrar!** In: D'ÁVILA, Manuela (org). Sempre foi sobre nós: relator da violência política de gênero no Brasil. Porto Alegre: Instituto E se fosse você, 2021, p. 88-107, p. 104.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros ensaios**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2002.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/resultados.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09-16.

FEGHALI, Jandira. **Para não calar, encarar!** In: D'ÁVILA, Manuela (org). Sempre foi sobre nós: relator da violência política de gênero no Brasil. Porto Alegre: Instituto E se fosse você, 2021, p. 88-107.

IBGE. **Cor ou raça.** Disponível em:  
<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

IBGE. **Quantidade de homens e mulheres.** Disponível em:  
<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

JUVENTUDES IBEROAMERICANAS. **En busca de la realización de la igualdad de género en el ámbito público.** Disponível em:  
<https://juventudesiberoamericanas.com/en-busca-de-la-realizacion-de-la-igualdad-de-genero-en-el-ambito-publico/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o

Parlamento. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito**, Paraíba, n. 03, p. 156-182, 2015.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Íthala, 2016.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

## GRUPOS DE PRESSÃO, LOBBY E PROCESSO LEGISLATIVO

*Sidney Sá das Neves<sup>1</sup>*

Boa noite a todas e todos que nos acompanham nesse evento singular, desse instituto que surge de forma inovadora com vistas a discutir e debater diversos temas que diuturnamente estão presentes em nossas vidas, enquanto cidadãos e destinatários de direitos e deveres.

O Parla – Instituto de Direito Parlamentar conta em seus quadros com inúmeros juristas e acadêmicos de solar grandeza. O que para mim só aumenta a responsabilidade quanto aos pontos que irei abordar.

Quero agradecer imensamente ao Parla pelo convite, em especial aos nossos presidente e vice-presidente, Renan Guedes e Carlos Enrique Caputo, esses

---

<sup>1</sup> Advogado, Membro-Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar.

dois grandes doutores do direito, afirmando que para mim foi uma alegria aceitar esse desafio de tratar de um tema tão caro para todos os brasileiros e que muitas vezes é relegado a um plano marginal onde impera um preconceito, que fora forjado ao longo de muitos e muitos anos, principalmente pelos órgãos de persecução penal, com o grande auxílio da mídia, muitas vezes desinformada ou com uma má vontade de abordar o tema de maneira adequada e correta, onde não se pretende, obviamente, separar, o que é verdadeiramente lobby daquilo que pode ser capitulado como crime ou conduta imprópria.

Todos assistimos constantemente à criminalização da política, criando um estado mental na sociedade de que a política é um campo onde sempre se operam conchavos não republicanos ou ilicitudes. Tomam o todo por uma parte, de forma genérica.

Pois bem, início falando que historicamente houve, em democracias sólidas, figuras que sempre funcionaram como instrumentos de diálogo entre o cidadão e o Estado. Esses instrumentos, tema da nossa



intervenção, são fundamentais para o estabelecimento da dialética, ao buscar a construção de um caminho mais próximo possível do consenso ou que, mesmo havendo vencedores e vencidos, se possa desnudar determinado tema e que sobre ele fique clara a opção que fora adotada pelo órgão que detém o poder de decisão.

Natural e salutar que nas democracias tenhamos o debate sempre presente e que a disputa se dê pelo argumento e jamais pela força. E aqui já faço o corte devido, fugindo um pouco desse mundo mais aberto de discussão acerca da disputa política na democracia, trazendo o nosso debate para o processo legislativo e sua interação com os grupos de pressão e com o lobby, que é o nosso tema.

Pois bem, o então professor catedrático da Universidade de Madrid, Luis Sánchez Agesta, imortalizou um conceito na ciência política de que os grupos de pressão seriam forças sociais, profissionais, econômicas e espirituais de uma nação, porém devidamente organizadas e atuantes de forma a influenciar as decisões

do Estado. Ou seja, é exercer essa influência sobre o poder político para obtenção de uma determinada medida de governo que lhe favoreça dentro do escopo dos seus interesses.

Entretanto, o professor Paulo Bonavides, um dos maiores juristas e cientistas políticos brasileiros, que nos deixou em outubro do ano passado, aos seus 95 anos, sempre divergiu desse conceito, que, aliás, também foi quase que concomitantemente elaborado pelo cientista político francês André Mathiot.

Para o professor Bonavides o conceito ali tratado tanto por Sanchez como por Mathiot, era genuinamente de grupos de interesses, que é gênero, sendo espécie os grupos de pressão. Isso porque somente os grupos de pressão é que possuem o seu interesse em reivindicação, ou seja, é aquele que coloca o seu interesse em ação de maneira proativa ou reativa.

Lógico! Enquanto os grupos de interesses são formados de pessoas que alimentam as suas próprias preferências sem estar necessariamente em ação ou em

interlocução com o poder público. Portanto não se trata de grupos articulados e organizados. Eles somente se tornam grupos de pressão quando se organizam em torno de uma pauta específica.

Apenas para deixar mais claro, pessoas, por exemplo, que gostam de cães, gatos, enfim os animais de estimação, formam um grupo de interesses em razão dessa sua preferência.

Suponhamos que surja um projeto de lei que obrigue a castração de animais domésticos, esses grupos de interesses podem vir ou não a adotar uma postura reativa contra a crueldade etc., e vir a se transformar em grupos de pressão. Vale ressaltar que não só reativamente vive um grupo de pressão, a maioria está sempre em proatividade.

Trocando em miúdos, os grupos de pressão fazem, necessariamente, muito barulho para que seus interesses sejam ouvidos e sempre chamam a atenção para determinado assunto, lançando luzes e criando um certo estrépito.

As Ongs, por exemplo, em razão de sua organização e união de pessoas em torno de uma bandeira, tornam-se, em decorrência do seu interesse comum, um grupo de pressão, justamente porque buscam e reivindicam determinados direitos ou interesses perante o parlamento, inclusive provocando pautas para regulamentação de determinadas matérias.

No campo eleitoral, há um exemplo clássico: quando houve a iniciativa popular da chamada lei da ficha limpa aconteceu uma grande mobilização em busca de assinaturas capitaneada pelo MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, revelou-se naquela oportunidade uma efetiva constituição de um grupo de pressão.

Tanto é assim que, apoiados pela opinião pública, conseguiram fazer com que o Congresso Nacional aprovasse uma norma que, dentre outros, possui muitos traços autoritários e que violam inclusive a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o chamado "Pacto de San José de Costa Rica". Prevaleceu

uma moralidade passional e exacerbada em função da pressão que os parlamentares foram alvo.

Importante relevar também que se verifica das chamadas bancadas temáticas grupos de pressão mais qualificados, eu diria.

Isso porque são formadas pelos próprios parlamentares, sempre em torno de um tema que se constitui em sua bandeira de atuação, ou seja, é a liga que une parlamentares de diversas agremiações em torno de um mesmo ideal.

Hoje temos a bancada da educação, a bancada da cultura, entre outras. Chamando a atenção para a denominada bancada “BBB”, do boi, da bala e da bíblia, respectivamente relacionadas com o agronegócio, segurança pública e polícias, além daqueles unidos em torno de interesses religiosos, voltados a uma pauta de inserção do tema no Estado laico.

Quanto ao lobby, tenho a dizer que é um importante instrumento para viabilizar a dialética necessária em nossa democracia. Fazendo a mesma coisa

que os grupos de pressão, porém, quase sempre sem o barulho que lhe peculiar e, é claro, mediante remuneração profissional.

Lobby não pode ser confundido com crime, não é ilícito, muito menos algo que desmereça aqueles que atuam nestas funções de convencimento.

Como eu disse, o agir do lobista, diferentemente dos grupos de pressão, é profissional e remunerado, defendendo interesses de quem o contrata, utilizando suas ferramentas de convencimento, manejando dados, relatórios, informações e notas técnicas, além de outros fundamentos republicanos para alcançar o objetivo desejado pelo seu cliente. Ou seja, é esgrimir a arte do convencimento e da argumentação.

Aliás, o termo lobby surge justamente em razão do lugar, o lobby dos hotéis. Isso porque os parlamentares americanos sempre se deslocavam para os hotéis onde se hospedavam o presidente americano e lá tentavam convencê-lo das suas propostas e opiniões. Daí o local deu nome à atividade.

O seu conceito traz sempre a pessoa ou sujeito interpostos entre o cidadão e o Estado, assim é que se caracteriza a atividade. Portanto, o lobby é uma via, é um instrumento de comunicação ou contato entre os cidadãos, configurando-se em algo essencial para a proteção dos valores democráticos. Deve ser reconhecido como algo inerente à própria democracia e à cidadania.

Aliás, o direito de petição, garantia fundamental instituída na nossa Constituição é que dá guarida a que todos aqueles que estejam inseridos nessa profissão possam atuar de forma republicana, de forma a convencer o parlamento, por meio dos seus *steak holders*, dos seus cabeças, lideranças ou relatores de matérias sensíveis à sua área de atuação.

Denúncias e diversos escândalos de corrupção envolvendo nossos representantes, transferiram a ideia de que lobby é algo escuso, colocando sempre o lobista na condição de corruptor, traficante de influência ou explorador de prestígio.

Passou-se, assim, a ser considerada por grande parte da população como algo antiético ou de conotação da pura e simples troca de favores. Justamente em função dessa política de comunicação onde se pretende sacrificar o todo, em razão dos maus profissionais e maus políticos.

Em fevereiro de 2018, o extinto e revigorado recentemente Ministério do Trabalho incluiu o lobby, com o nome de “relações institucionais e governamentais” – RIG, no cadastro oficial de ocupações, e passou a ser oficialmente reconhecida pelo governo.

Porém isso não significa que houve a sua regulamentação. É necessário que esses profissionais sejam identificados e que possam atuar sem quaisquer receios, que exista um órgão de classe e que as coisas sejam trazidas, com total transparência, à luz do dia.

Aliás, outro fato curioso é que a todo instante surgem nomes novos para denominar os lobistas, reforçando justamente essa ideia de que ostentar o nome é algo escuso.



Há quase 40 anos tramitam projetos no parlamento visando regulamentar a atividade, o primeiro deles proposto antes da Constituição Federal, em 1984, pelo então ex-Senador Marco Maciel, também ex-vice-Presidente da República.

Posteriormente, vários projetos de lei tiveram tramitação, mas um em particular, o PL 1202/2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT-SP), recebeu, recentemente, de três anos para cá, grande atenção da mídia, chegando a ser pautado no plenário, porém não avançou.

Portanto, o lobby não é crime, e um instituto legal, efetivamente legal.

Precisamos desmistificar esse importante instrumento, que é, antes de tudo, um direito de todas e todos para oportunizar ao parlamento uma melhor produção legislativa ao auscultar os setores organizados na nossa sociedade.

Dessa forma, pedindo desculpas por ultrapassar o meu tempo eu agradeço a atenção de todos.

## PARLAMENTO FRAGMENTADO E GOVERNABILIDADE

*Karolina Mattos Roeder<sup>1</sup>*

Tenho como objetivo nesse texto fazer uma breve discussão sobre a relação entre a fragmentação do parlamento e a governabilidade, a partir do meu lugar de fala, como cientista política. A começar, o que seria governabilidade? Governabilidade ou capacidade governativa é algo relativamente simples, do ponto de vista conceitual: a capacidade de governar, do governante em exercício conseguir levar a cabo a sua agenda de governo ou coalizão.

A governabilidade está presente há décadas em estudos da política comparada que analisam a relação entre o Executivo e Legislativo, o poder legiferante do

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestra em Ciência Política (UFPR), professora da UNINTER, pesquisadora e Membro Fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar - PARLA.

chefe do Executivo, a formação de coalizões e o comportamento de instituições democráticas como os partidos políticos em contextos institucionais distintos. O sistema parlamentarista, por pressupor para a existência de governo uma maioria ou coalizão de partidos, tende a ter maior governabilidade e fortalecimento de partidos que o presidencialismo. No sistema presidencialista nem sempre os congressistas têm incentivos para cooperar com o presidente e o governo que não depende diretamente deles para a sua formação. Se o (a) presidente não estabelece e mantém uma coalizão, terá dificuldades em transformar a sua agenda de governo em políticas. Esse arranjo se torna ainda mais complexo diante de um sistema multipartidário como o brasileiro, uma vez que multiplicam os atores relevantes.

Sobre o desenho e dilema institucional brasileiro, o cientista político Sérgio Abranches expõe a complexidade que é unir em um mesmo sistema o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, sistema multipartidário e um sistema eleitoral proporcional. Esse

foi o desenho adotado pelos constituintes em 1987-1988, o que chamamos de Presidencialismo de Coalizão. O partido no governo necessita montar uma coalizão de partidos após a eleição se deseja ter maioria no parlamento. A agenda governamental, nesse sentido, não é só do partido no governo, mas sim, da coalizão. Essa coalizão pode e deve partilhar ideologia e programa para colocar em prática as suas políticas de forma conjunta, dividindo ministérios, cargos e também os ônus em fazer parte de um governo.

O multipartidarismo no Brasil, como coloca Abranches, é resultado da nossa heterogeneidade social, dessa forma, não seria razoável reduzi-lo a dois partidos apenas, ainda mais em um contexto de redemocratização e surgimento de um novo sistema partidário. Os sistemas multipartidários podem assumir diversas configurações. Eles não são definidos apenas pela quantidade de partidos registrados na Justiça Eleitoral, mas sim, pela relevância que eles possuem na dinâmica partidária, conferida geralmente na Câmara baixa de um país. A partir do

número de partidos efetivos em um sistema nós podemos identificar as proporções em que o poder político é fragmentado ou não, disperso ou concentrado. Além disso, as correntes de interação entre eles, que podem ocorrer em diferentes níveis (eleitoral, governamental e no parlamento).

E, quanto mais partidos em um sistema, mais complexas essas interações. Giovanni Sartori, em sua obra clássica sobre partidos e sistemas partidários sugere que é mais eficaz analisarmos o peso relativo dos partidos políticos no sistema, já que nem todos possuem o mesmo poder e importância nessas interações. A relevância seria assim o potencial de governo, de formar coalizões e influenciar as negociações no interior do parlamento. Aqueles partidos políticos que possuem relevância no governo ou na oposição parlamentar. Assim, podemos ter sistemas multipartidários: pluralismo limitado, de pluralismo extremado e o atomizado, quando não temos como identificar onde está o poder, de tão pulverizado que se encontra. O valor de referência para pluralismo

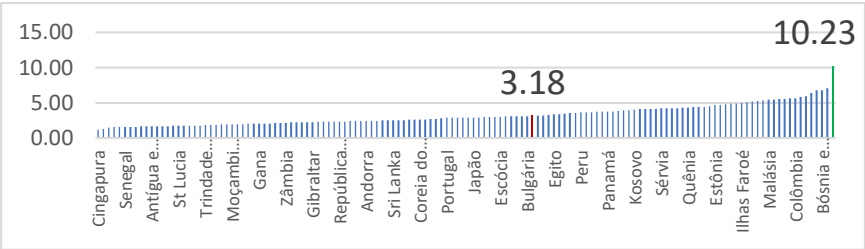
extremado de Sartori é de cinco a seis partidos relevantes em um sistema. Nesse modelo as interações tendem a produzir uma mecânica diferente que nos com menos de cinco partidos, considerando a distância ideológica entre eles. Nesses sistemas há o predomínio de tendências centrífugas, com os partidos ocupando os extremos, havendo polos ideológicos opostos e com baixo consenso, assim como na opinião pública.

Laakso e Taagepera (1979) irão mobilizar o índice chamado de Número Efetivo de Partidos (NEP), que possibilita o cálculo abstrato da quantidade de partidos efetivos em um sistema. Os que possuem possibilidade de veto ou de se colocarem como atores relevantes em uma negociação. Não temos como saber quais são esses partidos, já que é um constructo matemático para sabermos o peso relativo, mas esse índice é útil para sabermos quantos partidos são efetivos em um determinado sistema.

Para a apresentação de hoje eu trouxe os dados mobilizados pelo cientista político Michael Gallagher,

atualizado em 2019, com a média do NEP de 140 países do mundo (visível apenas uma parcial neste gráfico), incluindo democracias mais sólidas, menos consolidadas e países não democráticos.

Gráfico 1. Número de Partidos Efetivos - 140 países (média de cada um deles e parcial)



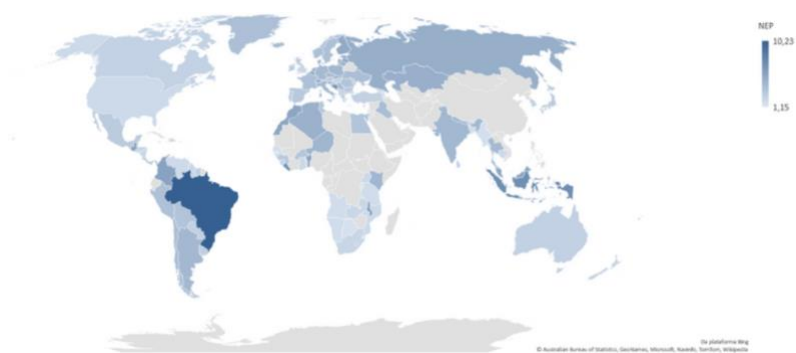
Fonte: Gallagher, Michael, 2019. Election indices dataset at [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/index.php), accessed [16/08/2021].

A média do número efetivo de partidos na Câmara baixa desses países é de 3,18, excetuando o Brasil. A média do Brasil é de 10,23, em verde no gráfico. Os mais altos depois do Brasil são a Indonésia com 7,05, Bósnia e Herzegovina com 6,8, Libéria, 6,79, e Malawi

6,43. Os demais países possuem a média abaixo de cinco partidos efetivos.

O Brasil é um *outlier* no que diz respeito ao NEP. Na classificação de Sartori estamos em uma situação pior do que o sistema atomizado, quando há vários partidos relevantes com elevado grau de dispersão de poder. Nesse tipo de sistema não há a formação de coalizões estáveis nem um centro político com capacidade de dar estabilidade relativa ao sistema. Quando transpomos os dados em mapa, podemos ver como o Brasil é *sui generis* sobre esse tema.

Mapa 01. Mapa mundial e o Número de Partidos Efetivos - 140 países (média)





Fonte: A autora a partir de Gallagher, Michael, 2019. Election indices dataset at [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php), accessed [16/08/2021].

Por fim, trago os dados desagregados do caso do Brasil de 1986 a 2020 e podemos ver também como aumentou a nossa fragmentação ao longo do tempo. Desde 2010 que viemos marcando 10,5, em 2014 13,4 e 2018 16,4 partidos efetivos. São vários os fatores que levam ao aumento da fragmentação do sistema partidário e um dos mais significantes são o sistema eleitoral de lista aberta, coligações (e agora federações).

Tabela 2. Número Efetivo de Partidos no Brasil

Ano	NEP
1986	3,1
1989	9,1
1994	8,1
1998	7,1
2002	8,4
2006	9,3
2010	10,4
2014	13,4

As coligações de partidos dão sobrevida a partidos fisiológicos, assim como financiamento público. Partidos sem programas definidos acabam pegando carona com os maiores e médios nas coligações e agora, federações. A mecânica de um sistema com pluralismo extremado é centrífuga, ou seja, ela colabora com a saída do centro ideológico e na dispersão do poder, o que impacta também no manejo das coalizões, com tantos partidos com possibilidade de veto.

É evidente que em uma democracia não deve haver obstáculos à organização da população em partidos políticos. Deve-se, ao contrário, haver incentivos à organização política com o cuidado de não transformarmos o nosso presidencialismo em algo inoperável. A existência de 33 partidos registrados hoje e 24 na Câmara baixa não refletiu em uma melhor representação da população. Não há mais de 24

ideologias diferentes na sociedade brasileira. A existência de cláusulas de barreira como as que foram estabelecidas na PEC 33/2017 definiu o patamar mínimo que os partidos devem alcançar para receberem recursos do Fundo Partidário, saída importante para minar partidos fisiológicos, não programáticos, distantes da população e dependentes exclusivamente de recursos públicos para sua sobrevivência. Por outro lado, isso pode levar, no médio e longo prazo, a uma cartelização dos partidos grandes que recebem as maiores fatias dos recursos, e distanciamento dos eleitores. Primeiro devemos conferir os efeitos da recente cláusula de barreira e do fim das coligações que certamente impactarão na diminuição dos partidos e melhor manejo das coalizões. A possibilidade de um governo levar adiante a sua agenda e não cometer estelionato eleitoral, quando democrata, reflete na representação da população e maior estabilidade do sistema.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 44, p. 5–34, 1988.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” number of parties. A measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3–27, 1979.

SARTORI, G. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

## A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS PARLAMENTOS

*Érica Teixeira*<sup>1</sup>

A palavra “autonomia” aparece treze vezes na Constituição Federal de 1988, evidenciando sua importância tanto pela perspectiva quantitativa quanto pela qualitativa.

Por autonomia, de modo simplório, pode-se entender a capacidade de um indivíduo, em plena cognição de suas faculdades mentais, para compreender, deliberar e fazer escolhas de acordo com suas próprias convicções e motivos. Algo como o poder de “autodeterminação” de cada um, permitindo que, de alguma forma, está umbilicalmente vinculado à sua

---

<sup>1</sup> Advogada. Assessoria Jurídica junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Mestra em Direito (UCSal).

dignidade, cujo valor (e proteção) tem assento constitucional.

Considerando que o instituto possui forte valor político dentro da Carta Cidadã, o professor Renato Francisquini fez pertinentes considerações sobre ele:

A autonomia, neste aspecto, tem um papel importante como horizonte utópico para a teoria política e para a construção para a teoria política e para a construção de políticas públicas em áreas como educação, saúde e relações internacionais. Ela se refere a importantes aspectos morais e práticos que caracterizam a vida de indivíduos e coletividades, sendo associada a princípios como a independência e a liberdade. No entanto, estes valores não se confundem. A liberdade pressupõe a faculdade de agir sem constrangimentos internos ou externos, bem como a posse dos recursos necessários à realização dos desejos. A autonomia, por sua vez, concerne à autenticidade destes desejos que são o moto da ação (*ibidem*).<sup>2</sup>

Essas considerações, além de estarem em plena harmonia com os fundamentos do Estado Democrático

---

<sup>2</sup> FRANCISQUINI, Renato. “Autonomia Política” in SOUZA, Cláudio André de [et. Al.] Dicionário de Eleições. 1ª Edição. Curitiba: Juruá, 2020, pág. 103/104.

de Direito, previsto no art. 1º, da Constituição, corroboram também com a harmonia entre os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), independentes e autônomos no exercício de suas funções essenciais, evidenciando o modelo federativo descentralizado, adotado no Brasil.

A descentralização política, além de característica fundamental para a existência e funcionamento eficiente da Administração Pública, vai de encontro ao teor do art. 44 da Carta Maior, em que “*o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*”, permitindo que os Parlamentos, em cada um dos entes federados (pelo princípio da simetria e em atendimento à prevalência dos interesses de cada um), possuam plena autonomia para exercer regularmente suas funções, o que garante supremacia do interesse público e, naturalmente, a própria estabilidade democrática.

Nesse sentido, a previsão expressa de que os entes que compõem a federação são dotados de

autonomia garante a eles prerrogativas essenciais, quais sejam a capacidade de autogoverno e autoadministração, o que, conseqüentemente, garante também a o poder de deliberar sobre as questões técnicas, orçamentárias e principalmente financeiras, de maneira que as tomadas de decisões não dependam de outros entes ou instâncias para que se concretizem dentro e fora do ordenamento.

Trazendo o debate especificamente para os Parlamentos, a atribuição constitucional de autogoverno e autoadministração permite que cada um deles crie seu próprio diploma constitutivo, deliberando sobre normas, procedimentos e gestão financeira, desde que seu conteúdo esteja em simetria com o teor da CF/88. Também permite a organização de seu próprio governo e a eleição de seus dirigentes, em conformidade com seus regimentos internos. Além disso, estão igualmente aptos a gerirem a prestação de seus próprios serviços.

É importante observar que a razão de ser dessa autonomia ocorre para permitir que a descentralização política atenda a todos os princípios constitucionais



trazidos no *caput* do art. 37, da Constituição, garantindo também o equilíbrio e harmonia entre os poderes, sejam eles no âmbito municipal, estadual ou federal. Noutras palavras, há que se reconhecer essa estrutura funcional inclusive como conquista política, especialmente porque é através do Poder Legislativo, imbuído de autonomia, que o povo pode interferir no processo legislativo de um Estado Federado, participando da elaboração de grande parte das normas postas e vindouras.

Assim o é por previsão e por lógica política e jurídica. Não há estado sem lei! Mas não há lei sem representantes ou tripartição de poderes, que só se legitima através de seu povo. Ou melhor, das escolhas que ele faz. Isso é soberania popular, isso é democracia.

Não obstante essa estrutura com assento constitucional, a tendência comportamental de outros poderes, especialmente o Executivo (na *persona* do Governo Federal), no Brasil, parece ser a de insatisfação com a autonomia dos parlamentos, cujas proteções,

historicamente, garantem que eles não sejam fechados novamente.

O Estado Novo é logo ali, pouco mais de 80 anos atrás. Mas a História parece não aprender com o que ela mesmo ensina – pela dor - aos seus pares.

Em sentido contrário ao que vem sendo construído, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Executivo encaminhou, no ano passado, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, tratando sobre a famigerada “Reforma Administrativa”, que, inclusive, já teve parecer favorável de um dos atores com maior capacidade apontar as suas inconstitucionalidades, que foi a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Embora seu texto traga alterações que vão afetar apenas novos servidores dentro da Administração Pública, excluídos os que já compõem os quadros da Administração, os seus efeitos enfraquecerão a autonomia do Parlamento, enquanto órgão pertencente ao Legislativo. Naturalmente, a perda de força também

acometerá ao Poder Público. E do Estado, enquanto estrutura que ainda pode proteger os cidadãos em tempo de desaparelhamento ou de crise, como a que está sendo vista no país – dadas as circunstâncias políticas, econômicas e sociais - e no mundo, ante a pandemia do COVID19 (“*coronavírus*”).

Dentre as principais alterações propostas no texto da PEC, estão o fim da estabilidade para algumas carreiras dos quadros efetivos, das progressões “*automáticas*” e de outros benefícios concedidos aos servidores, muitas vezes compondo as justificativas pelos quais, por exemplo, um determinado bacharel em Direito escolhe a carreira pública, em detrimento do setor privado.

Tais mudanças, em outras palavras, promovem a instabilidade funcional dos novos ocupantes de cargos da Administração e, conseqüentemente, enfraquecem as atribuições para a manutenção da supremacia do interesse público. É dizer: a precarização será a nova (e antiga) ordem entre os Poderes, assim como em outros

momentos no Brasil, a exemplo da lógica trazida na Constituição de 1937, popularmente conhecida como “Polaca”.

O professor Marcelo Kokke apontou que “*a PEC abraça a mesma base que levou ao silenciamento do Parlamento brasileiro na década de 30*”, evidenciando o aumento da vulnerabilidade no exercício funcional dos próximos servidores investidos em carreiras públicas.

Nesse mesmo sentido caminham os professores José Luis Oreiro e Helder Lara Ferreira-Filho, que afirmam, em recente trabalho publicado:

A proposta não resolve nenhuma das proposições que se dispõe a eliminar, enfraquece o poder de intervenção do Estado Brasileiro sobre o sistema econômico, diminui a autonomia dos servidores públicos, e desestimula a contratação de funcionários públicos qualificados e motivados, tendo como provável consequência a redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, o resultado da reforma administrativa seria,

no mínimo, o enfraquecimento do Estado do Bem-Estar Social no Brasil.<sup>3</sup>

As implicações negativas da reforma se reforçam também com as considerações dos Consultores Legislativos Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior e Clay Souza e Teles, que demonstram preocupação com a lógica dos freios e contrapesos:

A eliminação da participação do Congresso Nacional nesse debate amplifica o papel do Poder Executivo e mitiga o equilíbrio entre Poderes, cláusula imodificável da Constituição. A reserva de iniciativa, regra atualmente em vigor é, a nosso sentir, fórmula adequada que preserva a autonomia do Executivo e não exclui o Legislativo.

Fortalece-se o Poder Executivo e enfraquece-se o Poder Legislativo a partir da eliminação de uma das principais manifestações do sistema de freios e

---

<sup>3</sup> OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise Crítica**. Revista de Economia Política, vol. 41, n° 3, pp. 487-506, julho-setembro de 2021.

contrapesos em matéria fundamental relacionada à organização e funcionamento do Estado brasileiro.<sup>4</sup>

Com isso, é possível perceber que a essencialidade da autonomia dos parlamentos precisa ser pensada não apenas sob a perspectiva institucional ou funcional – dado o comprometimento na estabilidade de seus servidores –, mas principalmente sob o viés da proteção ao Estado Democrático de Direito, enquanto garantidor da própria democracia representativa e soberania popular.

## REFERÊNCIAS

FRANCISQUINI, Renato. “Autonomia Política” in SOUZA, Cláudio André de [et. Al.] *Dicionário de Eleições*. 1ª Edição. Curitiba: Juruá, 2020.

---

<sup>4</sup> JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo Vieira; TELES, Clay Souza. **REFORMA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA PEC Nº 32, DE 2020**. Boletim Legislativo. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ed. 92, Maio de 2021.

JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo Vieira; TELES, Clay Souza. **REFORMA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA PEC Nº 32, DE 2020.** Boletim Legislativo. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ed. 92, maio de 2021.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise Crítica.** Revista de Economia Política, vol. 41, nº 3, pp. 487-506, julho-setembro de 2021

## O MANDATO REPRESENTATIVO E SUAS AMEAÇAS: ORIENTAÇÃO DE VOTO, MANDATO PARTIDÁRIO E MANDATOS COLETIVOS

*Eneida Desiree Salgado*<sup>1</sup>

Nossa geração tem de lidar com uma cantada e decantada crise da representação política, ouvimos e lemos muito sobre isso e os números do Latinobarômetro demonstram essa realidade.<sup>2</sup>

Em uma leitura atenta, após a ampliação do corpo de representados para além da fidalguia, sempre a representação política é crítica. Afinal, o Parlamento nunca vai conseguir dar conta de anseios de pessoas que possuem visões de mundo tão diferentes como é a pluralidade do eleitorado.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito do Estado. Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora líder no Núcleo de Investigações Constitucionais.

<sup>2</sup> LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2021**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2021.



Assim, sempre vai haver uma falta, uma ausência, entre a resposta dada pelo Parlamento e a vontade, se é que existe, desse povo difuso. Quando a soberania irradiava do rei era fácil saber o que ele desejava, mas quando deslocamos a soberania para o povo ou para nação abre-se uma disputa pela leitura do que isso significa. É certo que surgem de tempos em tempos aquelas pessoas que se consideram leitoras do “sagrado” sentimento do povo, sejam elas eleitas democraticamente, sejam elas instituídas por um mérito extraordinário do qual acreditam ganhar tal capacidade.

Antes da incorporação de quase toda a sociedade no eleitorado, a representação era um benefício de poucos por poucos. A sua ideia residia numa apresentação de uma vontade pré-formada, que era informada ao representante via instruções e apresentava isso para quem decidia: o rei. Havia um sistema de delegação, como uma procuração e com instruções precisas.

Esse tipo de mandato não funciona para além da existência de corpos determinados e limitados de pessoas que compartilham os mesmos interesses. Enquanto existe um corpo representante que tem uma igualdade de interesses com o corpo representado, não há crise na representação política, pois haverá uma identidade de interesses e, de fato, existirão delegados<sup>3</sup> nessa representação.

Isso deixou de funcionar quando a função legislativa se tornou mais complexa e o mandato imperativo e suas instruções precisas foram substituídos pelo mandato representativo, no qual não existe essa estrutura de delegação, mas uma relação de confiança. Neste modelo, quando elegemos representantes, demonstramos que confiamos que aquela pessoa irá

---

<sup>3</sup> A escolha do masculino é intencional e não se confunde com o formato gramatical do masculino-neutro, nesse período histórico devemos apontar a existência de delegados homens nas instituições representativas. Na realidade, mesmo após a vitória dos movimentos que pregavam o sufrágio universal, as mulheres não faziam parte deste universo.

tomar decisões que correspondam a nossa visão de mundo. Desaparece, portanto, a relação direta entre pessoas representadas e seu eleito, isso é substituído por dois sujeitos coletivos: o corpo representado e o Parlamento.

Não existe mais uma vontade pré-formada, o Parlamento forma a vontade como se nossa fosse. O mandato é como uma autorização fictícia para quem escolhemos como representante decidir conforme sua visão; por isso é chamado de mandato livre. Não é absolutamente livre, pois é limitado pela ordem constitucional, mas há uma liberdade para o exercício do mandato de quem está exercendo a representação, tendo em vista a inexistência de instruções e de maneiras jurídicas de ruptura dessa relação a partir do eleitorado.

Ainda que tenhamos observações críticas a esse modelo, essa foi a opção da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Não há no texto constitucional nenhum instrumento jurídico ao alcance do povo para consertar desvio de conduta em relação à

vontade formada no Parlamento de quem recebeu a confiança do eleitorado. É possível pensar em uma outra Constituição em que tal princípio não fosse considerado, em um modelo diferente. Mas o texto constitucional atual traz normativamente a prescrição de um mandato representativo.

A grande questão é que essa forma de pensar a representação tem gerado incômodos, a partir dos quais abriram-se duas discussões, uma antiga e uma mais recente.

### **A antiga ameaça: orientação de voto e mandato partidário**

Um debate que vem do século XX é a ameaça desse mandato representativo pelo mandato partidário. Esse formato não está na Constituição.<sup>4</sup> Sequer

---

<sup>4</sup> Essa posição é sustentada pela autora em sua tese sobre os princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, defendida em 2010, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Ver: SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

deveríamos ter isso em mente, mas a decisão constituinte mostrou-se irrelevante em face da leitura perfeccionista de como deve ser a Constituição, o eleitorado e o sistema político, promovida pelo Poder Judiciário.

Em 2007, ao debater sobre os Mandados de Segurança nº 26602/DF, nº 26603/DF e nº 26604/DF, o Supremo Tribunal Federal inventou que o mandato pertence ao partido, partindo do argumento de que o eleitorado escolhe o partido e não a candidatura. Entretanto, pesquisas sobre comportamento eleitoral demonstram que não é assim: cerca de 83% da população decide o seu voto pela candidatura, pela pessoa que se apresenta, e não pelo partido. Isso, contudo, foi considerado tão relevante como o texto constitucional. Ignorando a realidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo mandato partidário, contrariamente à história constitucional, a fidelidade partidária existente nas constituições militares de 1967 e 1969.

É possível alegar que foi feito menos que isso, pois a nova fidelidade partidária só tem efeito em caso de

abandono de partido. No entanto, ultimamente já há um avanço no sentido de quando o partido expulsa alguém por atuação em desacordo com as diretrizes estabelecidas também poderia manter o mandato em suas fileiras. Porém, falar em jurisprudência em matéria partidária, eleitoral e parlamentar beira a um exagero dos termos, porque na verdade o que existe é uma sucessão de decisões por vezes incoerentes.

Assim, mesmo diante do fato de que o eleitorado não confia e não se identifica com os partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal impôs que quem titulariza o mandato político é essa estrutura.

Temos ainda um outro problema com essa invenção do STF: há uma baixíssima democracia interna dos partidos políticos, para não falar em inexistência.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A evidência empírica dessa realidade foi coletada e organizada pela autora em seu relatório de pesquisa pós-doutoral, defendida em 2019, junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Ver: SALGADO, Eneida Desiree. **Índice de Democracia Intrapartidária**: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. 2019. 66 p.

Falar que quem vai determinar a vontade da representante é o partido, democraticamente, é fechar os olhos para a maneira como essas agremiações funcionam atualmente.

Se quem está no Parlamento é porta-voz de um partido político, representa uma vontade do povo manifestada por este, ou uma vontade de quem está na direção da agremiação?

Há também uma perda da dimensão democrática que não estava presente de maneira absoluta no mandato representativo, mas não vai ser recuperada pelo mandato partidário. Isso é evidenciado na atuação cotidiana do Parlamento, onde a liberdade para o exercício do mandato é reduzida pela atuação da orientação de bancada e pelo voto de liderança. Acaba-se com o caráter deliberativo da atividade parlamentar,

que é o elemento de maior relevância do Parlamento, é exatamente para isso que essa instituição serve.

Portanto, nesse deslocamento da tomada de decisão, o que nós temos é a ofensa ao princípio da liberdade para o exercício de mandato e a substituição da vontade de quem foi eleita representante pela vontade dos partidos políticos – ou, de maneira mais precisa – de quem os dirige.

Soma-se a isso um deslocamento sobre a responsabilidade do comportamento: embora toda a atuação parlamentar se dê em conformidade com o partido político, é a pessoa da representante que deverá se justificar perante o eleitorado que lhe manifestou confiança.

É certo que partidos são essenciais para uma democracia de qualidade, especialmente estabelecendo um filtro para as opções do eleitorado, inclusive para eliminar aquelas que podem corroer o sistema democrático, levando o autoritarismo para dentro do sistema por meio eleitoral. Isto não implica, no entanto,



na titularidade do mandato pelos partidos políticos. A recusa do mandato partidário já foi feita pela Assembleia Nacional Constituinte. Afirmar que o mandato é representativo não significa um ataque aos partidos, mas uma exigência de coerência com a Constituição e a liberdade de exercício do mandato.

### **A nova ameaça: os mandatos coletivos**

A segunda ameaça ao mandato representativo, presente no século XXI, são as candidaturas e mandatos coletivos. Esse fenômeno se configura quando um conjunto de pessoas se apresenta como alternativa para o eleitorado ao invés de uma pessoa só.

No contato com as pessoas que organizam e participam de tais iniciativas verifiquei uma pluralidade que não vemos no Parlamento. Quando olhamos para as candidaturas e para os mandatos coletivos, se estampa um Brasil mais representado do que no Congresso, há mais pluralidade, mais heterogeneidade, mais formas de ver o mundo entre essas pessoas.

No entanto, existe, talvez, uma falta de clareza na opção do eleitorado e na atuação de tais parlamentares. São muitas as perguntas sem resposta. Todo o coletivo vai tomar posse? Como são tomadas as decisões? Como será a atuação diária? A deliberação coletiva é vinculante para quem falará na tribuna? Será válida a opção que contrarie o debate prévio?

A partir de uma leitura puramente individualista do mandato a resposta seria direta: não é possível uma representação coletiva dentro do corpo coletivo que é o Parlamento. Além disso, à primeira vista é possível vislumbrar uma aparente ofensa à liberdade para o exercício de mandato nesse modelo de funcionamento da representação, se mantivermos o foco sobre a pessoa que ocupa a tribuna ou a cadeira em face do coletivo.

A despeito disso, não vejo as candidaturas e os mandatos coletivos como algo negativo. Sem dúvida, são muito melhores que outras propostas ou possibilidades que se apresentam, como as candidaturas avulsas e o direitismo, que nos fazem perder muito ao

desinstitucionalizar o conflito. A democracia publicitária, do sim ou não, também não é uma alternativa superior ao Parlamento representativo. Todas essas ameaças estão na esquina, e inovações vindas como candidaturas coletivas e mandatos coletivos podem provocar uma nova relação com a política, relativizando o monopólio dos partidos para a determinação do conteúdo da representação política e a concepção individualista de mandato.

Mais do que nos colocarmos contra a intenção dessas novas formas, vale pensarmos em seu desenho. Não adianta resistir ao novo, porque a dinâmica política se coloca nas frestas, vai escapar pelos dedos das estruturas jurídicas e das velhas formas representativas. A representação política está em reconstrução, se essa vai ser mais, ou menos, democrática depende muito de nós. Quanto a mim, recuso a dar validade a crenças de categorias peremptórias de séculos, a argumentos de autoridade contra a dinâmica social em uma sociedade

em que a aceleração do tempo evidencia rupturas disruptivas.

Como diria Gilberto Gil, o Tempo rei já transformou as velhas formas de viver, a vaidade acadêmica resiste, mas não vai conseguir dar conta da força política da novidade, mesmo que tente contê-la. Ainda com o poeta, “não se incomode, o que a gente pode, pode, e o que a gente não pode, explodirá”.

Muito obrigada

## OS CONSELHOS DE ÉTICA PARLAMENTAR

*Erick Kiyoshi Nakamura*<sup>1</sup>

Inicialmente, gostaria de cumprimentar a Luciana Carneiro por presidir o *Painel III – Regras de procedimento, ação e disciplina* do *PARLA Brasil*. Para mim, é uma grande alegria integrar o Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar - PARLA, na condição de Associado Fundador, e de participar deste evento. Agradeço, neste sentido, ao Renan Guedes Sobreira e ao Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente do Instituto.

O evento possibilita a apresentação e a discussão de temas a respeito do Direito Parlamentar, os quais o

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, com bolsa CAPES/PROEX. Possui graduação em Direito pela UFPR e especialização em Direito Constitucional pela ABDConst. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná (NINC/UFPR). Associado Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar (PARLA). [erick.k.nakamura@gmail.com](mailto:erick.k.nakamura@gmail.com).

PARLA pioneiramente busca estudar e transformar. Além de contar com integrantes oriundos de todas as regiões do Brasil, o Instituto é composto por pessoas de diferentes experiências: da pesquisa acadêmica, da advocacia e da própria vivência do Parlamento; e, portanto, com diferentes perspectivas a respeito dos assuntos trazidos às discussões.

Tem-se, porém, o mesmo ponto de partida: o compromisso inafastável com a democracia e com o Estado Democrático de Direito. A alta especialização acadêmica dos integrantes e a robustez técnica necessária nas análises jurídicas e politológicas promovidas nas pesquisas, nos eventos e nas demais atividades desenvolvidas respeitam este compromisso.

É uma honra dividir este Painel com Luiz Arcaro Conci, Eneida Desiree Salgado e Evaldo Bazeggio. A oportunidade de, estando num momento mais inicial da vida acadêmica, expor as minhas inquietações ao lado de pessoas consagradas, referências em minhas pesquisas, é sem igual. Com o advento das novas gerações, surgem

novas percepções. Com os novos desafios que diuturnamente se postam ao Direito e aos direitos, mais ainda.

Do diálogo entre elas, surgem novos caminhos. Ou, ao menos, o compartilhamento das angústias torna a caminhada menos solitária. Bem diz João Cabral de Mello Netto que “um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos”. Daí a minha satisfação em contribuir com esta rodada de profícuas discussões.

O tema proposto, “Os conselhos de ética parlamentar”, traz à lume em 2021 uma pergunta: *afinal, como chegamos até aqui? Como chegamos, após tantas conquistas institucionais e de direitos promovidas a partir da nova ordem constitucional de 1988, num ameaçador cenário de populismo autoritário e de erosão democrática?*

Uma hipótese comum e repetidamente versada identifica um ponto de inflexão da democracia em um episódio ocorrido em 2016 na Câmara dos Deputados. No *Twitter*, dois *tweets* virais recentes canalizam este sentimento: ambos entendem que tudo começou quando

um deputado exaltou um torturador e não saiu algemado do Congresso. Um deles, de julho de 2019, obteve 10,1 mil curtidas,<sup>2</sup> o outro, de junho de 2021, 42,6 mil.<sup>3</sup>

O caso se refere à homenagem que o então deputado Jair Messias Bolsonaro, do Partido Progressistas do Rio de Janeiro, fez ao Coronel Brilhante Ustra, torturador da Ditadura Militar, em seu voto na admissibilidade do processo de *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff. À época, o episódio gerou ampla repercussão nacional e internacional e reacendeu um questionamento quanto ao comando constitucional

---

<sup>2</sup> GUERREIRO, Orlando. "O Brasil acabou no dia em que um deputado exaltou um torturador e não saiu algemado do congresso". 22 jul. 2019, 09:32 am. *Twitter*. @orlandoguerreir. Disponível em: <https://twitter.com/orlandoguerreir/status/1153281706067136514?s=20>. Acesso em: 12 ago. 2021.

<sup>3</sup> DANTAS, Juliana Kunc Dantas. "Eu apenas gostaria de lembrar que TUDO COMEÇOU QUANDO UM PARLAMENTAR DEMOCRATICAMENTE ELEITO IDOLATROU O TORTURADOR CARLOS ALBERTO BRILHANTE USTRA NO CONGRESSO NACIONAL E NÃO SAIU DE LÁ ALGEMADO [...]". 26 jun. 2021, 12:37 am. *Twitter*. @jkdantas. Disponível em: <https://twitter.com/jkdantas/status/1408630505424175105?s=20>. Acesso em: 12 ago. 2021.



que prescreve que parlamentares são “invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (art. 53, *caput*, da Constituição), prerrogativa alcunhada de inviolabilidade ou de imunidade material.

O repúdio à fala foi externalizado, exemplificadamente, por Organizações de Direitos Humanos, por entidades civis, por Casas Legislativas e por partidos políticos. Ainda, as críticas atinentes à impossibilidade de persecução, civil e penal, decorrentes de manifestações parlamentares não foram expressadas apenas pela sociedade civil, mas também pela literatura especializada.

Luiz Guilherme Arcaro Conci e Konstantin Gerber entendem que o discurso proferido pelo parlamentar não deve ser abrangido pela inviolabilidade, pois se trata “de caso em que o cargo é ou passa a ser exercido contra os fins constitucionalmente previstos, ou seja, preservação da democracia e da proteção dos direitos fundamentais”. Neste caso, para os autores, é necessário que o Ministério Público atue por via da ação

penal ou por outras, como a de buscar a suspensão dos direitos políticos do cidadão para “reparar a violação dos princípios da administração pública, sobretudo, o da lealdade democrática”.<sup>4</sup>

Advogam que, ainda que cabível processo de cassação parlamentar ou disciplina partidária para resguardo da democracia e dos direitos fundamentais, isto não deve “excluir a possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de todos que se sintam vitimados, sobretudo as minorias, em prestígio ao princípio do acesso à justiça, pois imunidade parlamentar não deve ser sinônimo de impunidade parlamentar”.<sup>5</sup>

Referidos questionamentos encontram eco por significativa parte da literatura. Talvez por esse motivo,

---

<sup>4</sup> CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; GERBER, Konstantin. Um parlamentar pode defender a tortura? *Justificando*, 27 abr. 2016. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/04/27/um-parlamentar-pode-defender-a-tortura/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

<sup>5</sup> CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; GERBER, Konstantin. Um parlamentar pode defender a tortura? *Justificando*, 27 abr. 2016. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/04/27/um-parlamentar-pode-defender-a-tortura/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

somado à crescente demonização da política, são comumente celebrados os avanços que o Supremo Tribunal Federal tem empreendido nas prerrogativas parlamentares – o que prejudica uma discussão maior, de caráter institucional. Cito, a seguir, alguns exemplos; ciente, todavia, de que cada qual guarda questões próprias, repletas de complexidade.

O alcance da inviolabilidade previsto a parlamentares federais e estaduais tem sido restringido a atos estritamente parlamentares, a despeito da modificação do *caput* do artigo 53 pela Emenda Constitucional nº 35/2001.<sup>6</sup> Têm sido aplicadas medidas cautelares penais a parlamentares, inicialmente de forma precária e excepcional,<sup>7</sup> mesmo quando afetem o

---

<sup>6</sup> Sobre a questão, ver: SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Inviolabilidade. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. (Org.). *Dicionário das Eleições*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2020, p. 403-404.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Teori Zavascki). *Ação Cautelar nº 4070/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 05 maio 2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Cautelar nº 4070/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro

exercício do mandato, desde que, conforme decidido em sede de controle concentrado,<sup>8</sup> posteriormente sejam remetidas à deliberação da Casa Legislativa, na forma do § 2º do artigo 53.<sup>9</sup> O foro por prerrogativa de função foi restringido aos crimes praticados no cargo e em razão dele.<sup>10</sup> Além disso, foram decretadas prisões em flagrante

---

Teori Zavascki. Brasília, julgado em: 05 maio 2016, DJe: 21 out. 2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Edson Fachin). *Ação Cautelar nº 4327/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 17 maio 2017.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5526/DF*. Requerentes: PP, PSC, Solidariedade. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator para Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em: 11 out. 2017, DJe: 07 ago. 2018.

<sup>9</sup> Sobre a problemática envolvendo essas decisões e a discussão acerca da constitucionalidade da aplicação aos parlamentares federais e estaduais das medidas constantes nos artigos 319, 320 e 312 do Código de Processo Penal, confira-se: NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Sucumbindo às sereias: as medidas cautelares contra os parlamentares*. 2019. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2019.

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Questão de Ordem na Ação Penal nº 937/RJ*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Revisor: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 03 maio 2018, DJe: 11 dez. 2018.

delito de crime inafiançável, por meio de argumentações bastante controversas.<sup>11</sup>

A prisão cautelar do então Senador Delcídio do Amaral, do Partido dos Trabalhadores do Mato Grosso do Sul, em 2015, foi considerada, a despeito da argumentação lançada pelo Ministro Teori Zavascki e referendada pela Segunda Turma do Tribunal, verdadeira prisão preventiva, vedada constitucionalmente. A um, porque o crime imputado na denúncia não poderia ser considerado crime permanente. A dois, porque a interpretação disposta quanto à inafiançabilidade do crime, em referência ao artigo 324, IV, do Código de Processo Penal, permitiria que praticamente quaisquer

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Teori Zavascki). *Ação Cautelar nº 4039/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 24 nov. 2015. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Alexandre de Moraes). *Ação Penal nº 4781/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 16 fev. 2021.

delitos fossem considerados inafiançáveis, e não só os previstos pela Constituição.<sup>12</sup>

Em 2021, a prisão em flagrante delito de crime inafiançável do Deputado Federal Daniel Silveira, do Partido Social Liberal do Rio de Janeiro, foi decretada sob o mesmo argumento equivocado quanto à

---

<sup>12</sup> Ensina Fernando Hideo Iochida Lacerda: “[...] considerou-se que o senador Delcídio do Amaral estaria em “estrito flagrante”, em razão do crime de organização criminosa (artigo 1º, caput, da Lei 12.850/2013) ser permanente. Trata-se de equívoco na tipificação da conduta, uma vez que o próprio Ministério Público Federal imputou ao senador Delcídio do Amaral a prática do crime previsto no artigo 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013, que jamais poderia ser considerado crime permanente, pois é lição elementar que as condutas *impedir* ou *embaraçar* são instantâneas. Em segundo lugar, o conceito de crime inafiançável apresentado na decisão em questão é totalmente deturpado. Na decisão, afirma-se que “a hipótese é de inafiançabilidade decorrente do disposto no artigo 324, IV, do Código de Processo Penal”. Ora, deve-se distinguir o rol de crimes inafiançáveis — previstos no artigo 323 do Código de Processo Penal e artigo 5º, incisos XLII, XLIII e XLIV da Constituição — da situação de inafiançabilidade prevista no artigo 324, IV, do mesmo diploma, sob pena de tomarmos todos os crimes ao qual caiba prisão preventiva por inafiançáveis. [...]” LACERDA, Fernando Hideo Iochida. Prisão de senador Delcídio Amaral materializa o Estado de exceção. *Consultor Jurídico - CONJUR*, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-26/fernando-lacerda-prisao-delcidio-elegia-estado-direito>. Acesso em: 30 ago. 2021.

inafiançabilidade do crime e, em relação à fragrância, sob o fundamento de que estaria configurada porque o vídeo permaneceria “disponível e acessível a todos os usuários da rede mundial de computadores”, fundamento a que discordou o Ministro Roberto Barroso. À época, parcela da doutrina apresentou preocupação com os aspectos jurídicos da decisão e parcela a defendeu sob o argumento de que os ataques às instituições democráticas devem ser objeto de respostas enérgicas por parte das instituições, incluindo-se aí o Supremo Tribunal Federal.<sup>13</sup>

Ainda que, neste particular, exista uma (quase) unânime concordância, há um problema que não se pode deixar de enfrentar: referidos entendimentos, como ilustram as prisões dos parlamentares, não são fundamentados a partir do texto constitucional, mas apesar dele. Ensina Eneida Desiree Salgado que não se

---

<sup>13</sup> Para um panorama das discussões: SCHREIBER, Mariana. Prisão de Daniel Silveira decretada por STF é abusiva? *BBC News Brasil*, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56105141>. Acesso em: 12 ago. 2021.

pode tolerar que decisões judiciais usem “a gramática da exceção para permitir que magistrados atuem para além do Direito em nome do interesse público ou de sua visão perfeccionista e até para restringir prerrogativas de agentes públicos eleitos democraticamente”.<sup>14</sup> Faz-se, ao contrário, necessário “que os magistrados se amarrem no mastro do constitucionalismo e não sucumbam ao canto das sereias da opinião pública, que deseja espetáculos e heróis”.<sup>15</sup>

A perda de referência à Constituição nos deixa reféns da vontade das julgadoras e dos julgadores e dos seus próprios compromissos com a ordem constitucional democrática. Que, evidentemente, espera-se, mas que

---

<sup>14</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 117, jul./dez. 2018, p. 193-194.

<sup>15</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 117, jul./dez. 2018, p. 214.



não se garante sem que exista um robusto *design* institucional, devidamente previsível e impessoal.

E é aqui que se faz necessário ressaltar uma questão: a Constituição não silenciou sobre eventuais abusos perpetrados por parlamentares. Ao prever o estatuto de congressistas, estabelece não apenas as prerrogativas, mas incompatibilidades e proibições constitucionais ao exercício do mandato, as quais, se infringidas, podem acarretar sanções, dentre elas a perda do mandato.

Ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar das Casas Legislativas cabe apurar, apreciar e propor a punição disciplinar-política; com, num segundo momento, a deliberação do Plenário da Câmara ou do Senado a respeito da decretação da perda do mandato.<sup>16</sup> Os Conselhos são regidos por Resoluções próprias, que especificam o seu funcionamento e o rito dos processos

---

<sup>16</sup> SOARES, Alessandro de Oliveira. *Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 164.

disciplinares (na Câmara, a Resolução nº 25, de 2001; no Senado, a Resolução nº 20, de 1993).

À época do lamentável episódio de apologia a um torturador, o caso foi levado ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados pelo Partido Verde, na Representação nº 07/2016, que deu ensejo ao Processo nº 06/2016.<sup>17</sup> Em novembro daquele ano, o Conselho aprovou o parecer do então Deputado Federal Marcos Rogério, do Partido Democratas de Rondônia, que considerava inadmissível a representação, por 9 votos a 1.<sup>18</sup>

O parecer entende que inexistente justa causa e tipicidade da conduta. Argumenta que “não há outra opção senão militar em defesa do caráter absoluto da imunidade material quando as circunstâncias das

---

<sup>17</sup> As Representações no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados estão disponíveis no *link*: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/processos.html>. Acesso em 14 ago. 2021.

<sup>18</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016.

manifestações parlamentares têm a ver com o exercício do mandato, especialmente quando proferidas no recinto do Parlamento”,<sup>19</sup> em menção aos entendimentos acerca da temática que foram exarados pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>20</sup> Como a fala possuiria relação com o exercício do mandato, não haveria abuso da prerrogativa, descrita no § 1º do artigo 55 da Constituição.

Pergunta: “quem decide o que é fala ofensiva, incompatível com o decoro ou apologia ao crime? Haverá um censorador geral na Casa do Povo?”.<sup>21</sup> Entende, ao final, que admitir a representação significaria em

---

<sup>19</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016, p. 6.

<sup>20</sup> O Parecer menciona os seguintes processos do Supremo Tribunal Federal: *AgrR RE nº 576074/RJ*, j. 26 abr. 2011, Primeira Turma; *AI nº 818693/MT*, j. 01 ago. 2011, decisão monocrática do Ministro Celso de Mello; *Inq. 3677/RJ*, j. 27 mar. 2014, Tribunal Pleno; *Inq. 2134/PA*, j. 23 mar. 2006, Tribunal Pleno (BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016).

<sup>21</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016, p. 9.

“relativizar a imunidade material”, o que “colocaria em xeque não apenas a independência do Parlamento e de seus membros, mas também a própria representatividade do povo”.<sup>22</sup>

O entendimento chancelado pela maioria do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados é vergonhoso. As decisões judiciais mencionadas pelo parecer dizem respeito tão-somente à impossibilidade de responsabilização civil ou penal das deputadas e dos deputados em processos judiciais.

Referida proteção constitucional, neste sentido, restringe-se às ingerências externas ao exercício do mandato. A inviolabilidade, como já reafirmado pelo Supremo, não obsta que a Casa Legislativa realize um controle interno para definir o alcance das imunidades; a Constituição, ao contrário, assim o determina. É esta a

---

<sup>22</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016, p. 11.

lógica translúcida que se deflui da simples leitura dos julgados da Corte, inclusive dos citados no parecer:

[...] Com efeito, o âmbito de abrangência da cláusula constitucional de imunidade material, prevista no art. 53 da Constituição, tem sido construído por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. **Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar.** De outro, quando manifestada a opinião em local distinto, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja, a presença de um nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar [...]<sup>23</sup>

[...] III – A imunidade material em questão está amparada em jurisprudência sólida desta Corte, como forma de tutela à própria independência do parlamentar, que deve exercer seu mandato com

---

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 576074/RJ*. Agravante: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 26 abr. 2011, DJe: 25 maio 2011, p. 9. Grifos nossos.

autonomia, destemor, liberdade e transparência, a fim de bem proteger o interesse público. **IV - Eventual excesso praticado pelo parlamentar deve ser apreciado pela respectiva Casa Legislativa, que é o ente mais abalizado para apreciar se a postura do querelado foi compatível com o decoro parlamentar ou se, ao contrário, configurou abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, nos termos do art. 55, § 1º, da Constituição. [...]**<sup>24</sup>

[...] A bem da verdade, o **conteúdo de parte** das declarações se situa no campo do **déficit do debate político**, não no da **tipicidade penal**. E esses excessos, embora infensos à **persecução penal**, não escapam de eventual **controle político** por quebra de decoro parlamentar, a cargo da Casa Legislativa (**PET 5.647**, Rel. Min. Roberto Barroso e **PET 6.156**, Rel. Min Gilmar Mendes). [...]<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Petição nº 6587/DF*. Requerente: Sebastião Florentino de Lucena. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, julgado em: 01 ago. 2017, DJe: 18 ago 2017, p. 1. Grifos nossos.

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental na Petição nº 5714/DF*. Agravante: Fábio Luis Lula da Silva. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, julgado em: 28 nov. 2017, DJe: 13 dez. 2017, p. 11-12. Trecho do voto do Ministro Celso de Mello.

Não se pretende, com isso, que seja empreendida uma devassa nos mandatos representativos por meio do instrumento de cassação de mandato, algo que, conforme Estefânia Maria de Queiroz e Adriana Inomata apontam, seria deveras preocupante no cenário de crise política e democrática e de deterioração constitucional no qual o Brasil se encontra.<sup>26</sup> Porém, busca-se que o mandamento constitucional não seja completamente esvaziado; que, quando cabível, seja empreendido um processo disciplinar em respeito aos direitos fundamentais do acusado, numa delimitação clara pela própria Casa Legislativa daquilo que se entende como intolerável numa democracia.

Ao contrário do afirmado nos *tweets* virais, a democracia brasileira não foi destruída por um parlamentar não ter saído algemado do Plenário. Ao

---

<sup>26</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação n° 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016, p. 11.

contrário, talvez sequer tenhamos democracia se isso se suceder. Porém, a recusa do Conselho de Ética de, no caso, cumprir com o seu papel constitucional a enfraqueceu. E, como se vê da lentidão da Casa no processamento de Daniel Silveira, permanece desta forma sendo enfraquecida.<sup>27</sup>

Ao invés de apostar na expansão jurisdicional como a grande salvadora da pátria, é preciso – mais do que nunca – lutar pelo cumprimento da Constituição por parte de todos os poderes constituídos, inclusive o Legislativo. Como juristas comumente não nos dedicamos tanto a pesquisar e, conseqüentemente, a

---

<sup>27</sup> Esta inaceitável omissão do Congresso Nacional “em agir contra parlamentares que atacam a democracia e exaltam atos da Ditadura Militar (1964-1985)” foi apontada por Rafael Mafei Rabelo Queiroz, em entrevista à BBC News Brasil a respeito da prisão de Daniel Silveira, como “um elemento que contribui para o esgarçamento do Estado Democrático de Direito”. Para ele, a questão não é se a fala do parlamentar é inaceitável, mas como ela deve ser enfrentada numa democracia (SCHREIBER, Mariana. Prisão de Daniel Silveira decretada por STF é abusiva? *BBC News Brasil*, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56105141>. Acesso em: 12 ago. 2021).



propor mudanças em temáticas relacionadas ao Direito Parlamentar.

É hora de lutar pela Constituição, em todas as esferas. É necessário se jogar na luta, porque, como entoa Adriana Calcanhotto, “vem, vambora que o que você demora é o que o tempo leva”. E tempo não volta.

Muito obrigado!

## Referências

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; DIAS, Roberto. (Org.). *Crise das Democracias Liberais*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 421-442.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (Parecer Preliminar Vencedor do Deputado Marcos Rogério). *Representação nº 7, de 2016*. Requerente: PV. Relator: Deputado Odorico Monteiro. Brasília, 09 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 576074/RJ*. Agravante: Eduardo Cosentino da Cunha. Relator:

Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em: 26 abr. 2011, DJe: 25 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Teori Zavascki). *Ação Cautelar nº 4039/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 24 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Teori Zavascki). *Ação Cautelar nº 4070/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 05 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Cautelar nº 4070/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, julgado em: 05 maio 2016, DJe: 21 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Edson Fachin). *Ação Cautelar nº 4327/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 17 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Petição nº 6587/DF*. Requerente: Sebastião Florentino de Lucena. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, julgado em: 01 ago. 2017, DJe: 18 ago 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5526/DF*. Requerentes: PP, PSC, Solidariedade. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator para Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, julgado em: 11 out. 2017, DJe: 07 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo Regimental na Petição nº 5714/DF*. Agravante: Fábio Luis Lula da Silva. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, julgado em: 28 nov. 2017, DJe: 13 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Questão de Ordem na Ação Penal nº 937/RJ*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Revisor: Ministro Edson Fachin. Brasília, julgado em: 03 maio 2018, DJe: 11 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão do Ministro Alexandre de Moraes). *Ação Penal nº 4781/DF*. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 16 fev. 2021.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; GERBER, Konstantin. Um parlamentar pode defender a tortura? *Justificando*, 27 abr. 2016. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/04/27/um-parlamentar-pode-defender-a-tortura/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

DANTAS, Juliana Kunc Dantas. "Eu apenas gostaria de lembrar que TUDO COMEÇOU QUANDO UM PARLAMENTAR DEMOCRATICAMENTE ELEITO IDOLATROU O TORTURADOR CARLOS ALBERTO BRILHANTE USTRA NO CONGRESSO NACIONAL E NÃO SAIU DE LÁ ALGEMADO [...]". 26 jun. 2021, 12:37 am. *Twitter*. @jkdantas. Disponível em: <https://twitter.com/jkdantas/status/1408630505424175105?s=20>. Acesso em: 12 ago. 2021.

GUERREIRO, Orlando. "O Brasil acabou no dia em que um deputado exaltou um torturador e não saiu algemado do congresso". 22 jul. 2019, 09:32 am. *Twitter*. @orlandoguerreir. Disponível em: <https://twitter.com/orlandoguerreir/status/1153281706067136514?s=20>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LACERDA, Fernando Hideo Iochida. Prisão de senador Delcídio Amaral materializa o Estado de exceção. *Consultor Jurídico - CONJUR*, 26 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-26/fernando-lacerda-prisao-delcidio-elegia-estado-direito>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Sucumbindo às sereias: as medidas cautelares contra os parlamentares*. 2019. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de

Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 117, jul./dez. 2018. p. 193-217.

SCHREIBER, Mariana. Prisão de Daniel Silveira decretada por STF é abusiva? *BBC News Brasil*, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56105141>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Inviolabilidade. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. (Org.). *Dicionário das Eleições*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2020. p. 403-404.

## POPULISMO LEGISLATIVO

*Mariana Albuquerque Rabelo*<sup>1</sup>

Populismo é um termo utilizado na Ciência Política para explicar práticas associadas a governantes da América Latina durante boa parte do século XX. No caso do Brasil, essa palavra é utilizada para se referir, principalmente, ao período da nossa história que se estendeu de 1930 a 1964.

O termo pode ser conceituado como “política definida pelo oportunismo, popular, amiúde demagógica; que tem por objetivo angariar, por meio da dramatização da situação política, o favor das massas (com vistas a

---

<sup>1</sup> Advogada, mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Secretária Geral da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/DF. Contato: marianabrg@hotmail.com

eleições)”<sup>2</sup>. Nesse sentido, o vocábulo expressa a estratégia que visa a dominação e a manutenção no poder de agentes políticos. Não há, contudo, orientação política definida para essas práticas, isto é, governos de direita ou esquerda podem se utilizar de práticas populistas.

Dentre as principais características de um sistema populista é possível destacar: (i) liderança política baseada no carisma e no clientelismo; (ii) relação direta e não institucionalizada do líder com as massas; (iii) discurso em defesa da união das massas; (iv) frágil sistema partidário, já que o poder político tende a concentrar-se unicamente no líder, não nas instituições políticas.

O populismo está intimamente relacionado com o conceito de líder carismático. As lições do autor clássico Max Weber já indicavam que o carisma era, inclusive, uma forma de dominação baseada na confiança e na devoção da população em relação a este líder. Por esse

---

<sup>2</sup> VOBKUHLE, Andreas. **Série IDP - Linha Direito Comparado - Defesa do Estado Constitucional Democrático em Tempos de Populismo**. Editora Saraiva, 2020, p. 24

motivo, o conceito clássico de populismo se aplica precipuamente ao Poder Executivo, que apresenta uma relação direta com as massas. Contudo, algumas das características desse fenômeno podem ser identificadas também na atuação do legislativo.

Apesar de a função do Poder Legislativo ser justamente a representação do povo, quando se trata de populismo legislativo, esta face representativa vai além do caráter meramente democrático de representação das vontades, ingressando numa atuação do Parlamento voltada a agradar as massas. Ela pode ser efetivada seja por meio da aprovação de medidas clientelistas, seja por meio de atos normativos que de alguma forma atendam aos interesses da opinião pública (sejam eles refletidos ou não).

Tendo em conta que os parlamentares precisam da chancela da população para sua reeleição, é necessário e inevitável que as medidas tomadas pelo Parlamento possam ir ao encontro dos interesses públicos. Entretanto, quando se fala em populismo legislativo, estamos a



adentrar numa seara distinta, em que fatos que ganham relevância nacional servem de base para a aprovação de uma determinada norma, sem que haja uma política pública minimamente robusta ou mesmo uma justificativa legal ou social capaz de embasá-la.

Nesse cenário, é evidente o potencial para surgimento de distorções bastante graves.

Dentre as situações concretas que exemplificam essa situação, pode-se citar a sanção pelo Congresso da Lei 13.269/2016, que autorizava a distribuição da fosfoetanolamina sintética, conhecida como “pílula do câncer”, a pacientes diagnosticados com neoplasia maligna. A substância não continha sequer registro junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) nem tampouco comprovação científica de sua eficácia, contudo, adotando postura bastante populista, o Congresso aprovou a norma.

Assim, quando a questão chegou ao judiciário, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei ao julgar a Ação Direta de

Inconstitucionalidade 5501, proposta pela Associação Médica Brasileira (AMB), por entender que contraposto ao dever do Estado de ofertar remédios está a necessidade de a atuação estatal zelar para que medicamentos sejam circulados em território nacional apenas quando tenham qualidade e segurança garantidas.

Em seu voto, o relator, ministro Marco Aurélio, assinalou que em razão do postulado da separação dos Poderes, o Congresso Nacional não pode autorizar, de forma abstrata e genérica, a distribuição de droga, e, ao permitir a distribuição de remédio sem controle prévio de viabilidade sanitária, omitiu-se no dever constitucional de tutelar a saúde da população.

O populismo legislativo também se faz sentir de maneira bastante nociva no âmbito do direito penal. Em interessante tese de doutorado, Luís Wanderley Gazoto (2010), analisou todas as justificativas apresentadas em projetos de lei alteradores do sistema penal entre 1940 e junho de 2009. Dentre suas verificações, merecem destaque as seguintes:

1. as exposições dos motivos (manifestos) dos projetos de leis quase sempre trazem como argumento a necessidade da repressão, justificada pela superveniência da gravidade do fato; e a utilidade da pena, como meio dissuasório/preventivo. Não obstante, não apresentam dados empíricos que possam sustentar suas posições;
2. é comum, nas exposições de motivos, o apelo exagerado, puramente retórico, do valor ético-moral da proteção estatal ao interesse em questão, mas sem nenhuma referência a critérios de proporcionalidade;
3. muitos projetos são de forte apelo emocional;
4. não poucas vezes, os parlamentares deixam expresso que suas preocupações decorrem de leituras de jornais e influência da mídia, em geral.<sup>3</sup>

As conclusões apontam que a atuação do Congresso muitas vezes baseia-se em fatos midiáticos para eximir-se da sua responsabilidade de emanar normas com substrato **técnico** suficientemente apto a sustentar juridicamente aquela medida. Chamando-se atenção para

---

<sup>3</sup> GAZOTO, Luis Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil Contemporâneo**. Universidade de Brasília, 2010, p. 282.

a conclusão “1.”, é importante, ainda, destacar que do ponto de vista criminológico é existem inúmeras verificações a apontar que o aumento puro e simples da pena cominada a um delito não gera diminuição da sua incidência, mesmo assim ele é apontado como “meio dissuasório/preventivo” reiteradamente pelas exposições de motivos apresentadas pelos congressistas brasileiros.

Assim, nos casos analisados pelo autor, é possível verificar que o Poder Legislativo fundamenta o maior rigor penal nas representações sociais, na opinião pública e conteúdos apropriados pela mídia como indicativas da necessidade de repressão penal, marcas inequívocas do chamado populismo legislativo.

No mesmo sentido, Evandro Soares reporta que o apelo midiático acaba por gerar na esfera penal um “frenesi punitivo”, levando à busca de uma resposta fácil e rápida na edição de uma nova lei”<sup>4</sup>. Dessa forma, a

---

<sup>4</sup> SOARES, Evandro. O DISCURSO MIDIATICO E A (IN) COERENCIA DA RESPOSTA PUNITIVA DO ESTADO BRASILEIRO. In: **Revista de Direito Brasileira**. May-August, 2018,

edição da lei é vista como “solução” aparente do problema levantado, ainda que destituída de fundamentos empíricos.

Como exemplos, o autor cita os seguintes: i) a onda de sequestros dos anos 80 e 90, que ensejaram a lei dos crimes hediondos; ii) o assassinato da atriz Daniela Perez, que culminou na inclusão do homicídio qualificado como crime hediondo; e iii) a divulgação pela mídia em 1997 de agressões por policiais militares a moradores da Favela Naval, o qual ensejou a promulgação da lei da tortura<sup>5</sup>.

De fato, a atuação da mídia e a comoção popular sobre uma determinada pauta da agenda política pode e deve ser crucial para a movimentação do aparato legislativo. Contudo, estas não podem ser os únicos

---

Vol. 20, p. 235.; Universidade Nove de Julho, 2018. Base de dados: Gale OneFile

<sup>5</sup> SOARES, Evandro. O DISCURSO MEDIÁTICO E A (IN) COERÊNCIA DA RESPOSTA PUNITIVA DO ESTADO BRASILEIRO. In: **Revista de Direito Brasileira**. May-August, 2018, Vol. 20, p. 235.; Universidade Nove de Julho, 2018. Base de dados: Gale OneFile

fundamentos para justificar sua implementação. Isto é, o interesse popular deve motivar a atuação legislativa para que o Congresso busque formular políticas públicas robustas, e não alegações meramente retóricas, para embasar os motivos que levaram a promulgação ou alteração de uma norma.

Nesse sentido, tem-se que por meio do populismo legislativo essas reverberações do discurso midiático não promovem uma solução real aos problemas levantados, mas transformam-se em mero instrumento de campanha eleitoral para agentes políticos.

Assim, as práticas do populismo legislativo, ao promover verdadeira instrumentalização das vontades das massas, se mostram manifestamente atentatórias ao Estado Democrático de Direito. Isso porque elas privatizam o Estado, voltando a sua atuação para persecução de interesses individuais dos detentores do poder, e não para a concretização dos interesses da coletividade.

## REFERÊNCIAS

GAZOTO, Luis Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil Contemporâneo.** Universidade de Brasília, 2010.

SOARES, Evandro. O DISCURSO MEDIÁTICO E A (IN) COERÊNCIA DA RESPOSTA PUNITIVA DO ESTADO BRASILEIRO. In: **Revista de Direito Brasileira**. May-August, 2018, Vol. 20, p. 235.; Universidade Nove de Julho, 2018. Base de dados: Gale OneFile.

VOBKUHLE, Andreas. **Série IDP - Linha Direito Comparado - Defesa do Estado Constitucional Democrático em Tempos de Populismo.** Editora Saraiva, 2020.

# COMENTÁRIOS E ANÁLISE DE ALGUMAS IMPORTANTES JURISPRUDÊNCIAS DOS ÚLTIMOS 15 ANOS SOBRE O TRANSFÚGIO PARTIDÁRIO E O DIREITO AO MANDATO

*Flávio Aurélio Nogueira Júnior<sup>1</sup>*

O tema aparentemente simples, pois ao se tratar de fidelidade partidária tem-se como regra que a titularidade do mandato é do partido. Todavia, ao longo dos últimos 20 anos, as modificações nas jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal têm se mostrado que as exceções estão em maior número que a regra. Por fim, houve algumas mudanças recentes no ordenamento constitucional e

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB - DF. Pós-Graduando em MBA Executivo em Direito: Gestão e Business Law pela FGV (2020 -). Pós-graduado em Direito e Jurisdição pela Escola da Magistratura do Distrito Federal (2013). Pós-graduado em Direito Processual pela Universidade Estadual do Piauí (2005), Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (2004).



infraconstitucional que corroboram com a ideia de que a regra é a exceção à fidelidade partidária.

Primeiramente, deve-se compreender que o direito do partido sobre os mandatos de seus filiados somente veio a ocorrer por meio da Resolução 22.610/2007- TSE, e das decisões do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604. Antes da resolução e desses julgados, a fidelidade partidária era algo abstrato, que existia somente na teoria, em estudos jurídicos.

A partir de 2007 a infidelidade partidária passou a acarretar a perda de mandato. Tanto os mandatos dos eleitos pelo sistema majoritário quanto pelo proporcional pertenciam ao partido político. Esse era o entendimento posto e que ficou vigente por alguns anos.

A primeira grande mudança jurisprudencial ocorreu somente em 2015 e em relação aos mandatos obtidos pelo sistema majoritário. Em Resposta à Consulta nº 827, o TSE dispôs que “a perda do mandato em razão

da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.”

O dever de fidelidade partidária para os candidatos eleitos pelo sistema proporcional permanece o mesmo. Questiona-se, para esses é possível o detentor do mandato eleito pelo sistema proporcional mudar de partido no decurso do mandato sem perdê-lo? Sim, que pode ser separado em três formas:

**Justa causa para mudança de partido** - A própria resolução que criou o processo de perda do mandato, posteriormente a Lei dos Partidos, disciplinou os casos considerados como justa causa para mudança de partido do “transfúgio partidário” (esse é o nome dado pelo TSE aos candidatos que migram de partido correndo o risco de perder o Mandato).

**Perda do direito do mandato pelo partido, emenda Constitucional nº 97/2017.** Esse novo instituto, criado pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, possibilita aos candidatos eleitos por partidos que não alcançaram a cláusula de barreira a migração a outros

partidos aptos. Alguns juristas utilizam a palavra “janela” para esse novo arranjo constitucional, o que se entende como nome inadequado ao caso. Prazo considerado janela, o inciso III do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, por ser um caso de justa causa.

**Falta de interesse de agir para ingressar com pedido de perda de mandato.** Existem Jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal favoráveis à possibilidade de o eleito mudar de partido. Essas jurisprudências estão ligadas diretamente ao interesse de agir.

Dito isso, passa-se a analisar os três pontos acima relacionados ao objeto do presente estudo.

## **DA JUSTA CAUSA**

Sob o ponto de vista da Justa causa. A redação da Resolução 22.610/2007 dispõe que compete ao partido político requerer a perda do mandato em razão da infidelidade partidária, e ao deputado demandante demonstrar a “*justa causa*” para desfiliação, quais são:

Art. 1º

(...)

§ 1º Considera-se justa causa:

I – incorporação ou fusão do partido;

II – criação de novo partido;

III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV – grave discriminação pessoal.

Antes somente em resolução, as justas causas foram incluídas na Lei dos Partidos Políticos em 2015. A Lei 13.165/2015 acrescentou o art. 22-A àquela. Assim está a redação vigente:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária **somente as seguintes hipóteses:**

- I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- II - grave discriminação política pessoal; e
- III - 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. (grifo nosso)

Como se pode observar, essa nova redação posta na lei expressamente restringiu para três incisos os casos de justa causa.

Apesar disso, a Resolução 23.610/2007 do TSE ainda não foi alterada, mesmo tendo o STF se pronunciado quando da criação do partido PMB sobre a retirada dos casos de criação de novos partidos políticos e a incorporação ou fusão de partidos políticos da lista de justas causas.

A jurisprudência tem sido cautelosa, pois a depender de cada caso, a incorporação e fusão podem ser

enquadradas no inciso I do art. 22-A, da Lei dos Partidos Políticos: “mudança substancial, ou desvio reiterado do programa,” mas tão somente para os filiados dos partidos que sofreram tal transformação.

Caso nenhum dos incisos do 22-A da Lei dos Partidos Políticos se aplique ao detentor de mandato proporcional, não pode ocorrer migração de partido durante o mandato.

Todavia, deve-se ficar atento a esse ponto e as mudanças de sua interpretação. A nova redação trazida pelo 22-A apresentou novas diretrizes que ainda estão sendo analisadas pela ADI 6574, cujo parecer do MPF é pela aplicação da fidelidade partidária também aos detentores de mandato majoritário:

Por todas essas razões, entende-se, com a devida vênia, oportuna a revisão do entendimento adotado no julgamento da ADI 5.081/DF, sobretudo diante da promulgação da EC 91/2016 e da reforma eleitoral de 2015, e em homenagem aos preceitos dos arts. 1º, IV e parágrafo único, 14,

caput e § 3º, V, e 17, caput e §§ 1º e 5º, da Constituição Federal.

Dada a intrínseca conexão com a soberania popular, o direito de representação política e, ao fim e ao cabo, o próprio regime democrático, há de se aplicar o dever de fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário, ressalvada a hipótese referida de eleição mediante candidatura avulsa.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido.

Como visto, o Art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos possibilita a saída de um detentor de mandato, por exemplo, para outro partido, e ao fazer parte de uma nova agremiação surge o seguinte questionamento: caso ele venha a migrar novamente para outro partido, poderia esse terceiro requerer o mandato?

Sobre esse questionamento vale salientar que há bastantes jurisprudências sobre o tema, em especial, abordando o interesse de agir desse terceiro partido. Será apreciado no último ponto, pois deve-se ainda fazer a

diferenciação entre a justa causa e nova possibilidade aberta pela EC 97/2017.

## **A EC n. 97/2017 E O NOVO PARADIGMA SOBRE O DIREITO AO MANDATO**

A Emenda Constitucional nº 97/2017 acrescentou ao texto constitucional a possibilidade de desvinculação de detentores de mandato de cargos proporcionais (vereadores, deputados estaduais e deputados federais) das siglas pelos quais foram eleitos e que não alcançaram a cláusula de barreira instituída. Em razão dessa emenda, a Constituição Federal passou a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 17.....  
§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições



proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

.....  
§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

.....  
§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão."(NR)

Como se pode observar do acima disposto, o § 5º do artigo 17 dispõe claramente que o eleito por um partido pode mudar para outra sigla, se na eleição para as vagas da Câmara dos Deputados, aquele não preencher certos requisitos exigidos para manter o direito ao fundo partidário e à propaganda partidária. Em suma, além de perder o tempo de TV e o fundo partidário, o partido perde também o direito ao mandato de seus eleitos.

Vale ressaltar que alguns juristas levantaram a interpretação de que essa possibilidade não se aplicaria à eleição de 2018, tendo em vista que o § 5º, art. 17 remete ao descumprimento do § 3º, art. 17 e não ao período de transição. Ou seja, somente entraria em vigência a partir de 2030.

Todavia, não foi esse o entendimento que prevaleceu. O TSE, ao responder a Consulta 0601929-83.2018.6.00.0000, decidiu que a “cláusula de desempenho imposta aos partidos políticos aplica-se para a legislatura de 2019-2022 na Câmara dos Deputados, considerando-se o resultado das Eleições de 2018”.

Apesar de a lei ser clara sobre a mudança de partido, como não há regulamentação infraconstitucional, vários outros questionamentos sobre competência, abrangência e de procedimento foram levantados. Merecem destaques os seguintes: 1 - Os detentores de mandato eleitos nas eleições anteriores à mudança da norma constitucional também têm o direito de mudar de partido e não perderem o mandato? 2 - Os vereadores e deputados estaduais podem mudar de partido? 3 - Há um prazo para que ocorra a mudança de partido?

Esses questionamentos resultaram em várias consultas ao TSE ainda em 2018, que por se tratar de ano eleitoral, em tese, não poderiam ser conhecidas. Assim, algumas foram sobrestadas, outras tiveram declaradas a perda de objeto.

Entretanto, ultrapassada a barreira do conhecimento, existem consultas ainda pendentes de julgamento há mais de dois anos, que responderiam às questões apontadas acima, são as seguintes: CTAs nº

0601755-74.2018.6.00.0000 e 0601975-72.2018.6.00.0000.

Apesar de não existir uma resposta legal ou jurisprudencial, deve-se separar o caso constitucional do rol de justa causa, pois é presumível considerar naquele que o candidato eleito pode se desfiliar do partido que não alcançou a cláusula de barreira durante todo o seu mandato eleitoral. Agora, se analisada essa norma constitucional como justa causa, como uma “janela”, aplicar-se-ia o entendimento do TSE já disposto em vários casos que, decorrido um lapso temporal considerável, não há “plausibilidade jurídica em se alegar justa causa”:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. FUMUS BONI IURIS. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO NEGADO.

1. **Passados mais de nove meses entre a fusão partidária e a desfiliação do agravante, não há, prima facie, plausibilidade jurídica em se alegar a justa causa** prevista no art. 1º, § 1º, I, da Res.-TSE nº 22.610/2007.

2. "A Corte se manifestou **no sentido de que não se justifica a desfiliação de titular de cargo eletivo, quando decorrido lapso temporal considerável entre o fato e as hipóteses** de incorporação e fusão partidárias, constantes da Res.-TSE nº 22.610/2007, tendo em vista a produção de efeitos jurídicos pelo decurso do tempo" (AgRg na AC nº 2.380/SE, Rel. Min. Ari Pargendler, sessão de 7.8.2008, Informativo nº 22/2008).

(...)

5. Agravo regimental desprovido.

(Mandado de Segurança nº 3836, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 07/10/2008, p. 13)

Portanto, para o TSE, quando se tratar de justa causa, não pode haver um prazo longo para a mudança de partido. Contudo, não é assim que entendemos essa norma constitucional. Deve-se ficar claro que a intenção do legislador com a cláusula de barreira foi criar uma governabilidade, diminuir o número máximo de partidos.

O TSE decidiu na Consulta 0601929-83.2018.6.00.0000, que a "cláusula de desempenho imposta aos partidos políticos aplica-se para a legislatura

de 2019-2022 na Câmara dos Deputados”, ou seja, a proibição de participar da divisão do fundo partidário e do tempo de TV foi imposta a toda legislatura, então porque limitar o principal objetivo do legislador que é diminuir o número de partidos com representatividade nas casas legislativas.

Desse modo, compreendendo que o objetivo da EC nº 97/2017 é claramente diminuir o número de partidos como forma de facilitar a governabilidade no sistema presidencialista de coalisão, prontamente se constata a sua natureza jurídica. Não se trata de uma norma que deve ser utilizada para desnaturar o direito do partido ao mandato, uma janela dentro do rol de justa causa, mas de uma transferência automática do direito sobre o mandato. O mandato deixa de ser do partido e passa a ser do candidato eleito. É o que traz expressamente o § 5º, do artigo 17, da Constituição Federal, senão vejamos:

§ 5º (...) Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo **é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido (...)**

Durante a legislatura para a qual o partido não alcançou a cláusula de barreira, esse perde o direito sobre o mandato de todos os seus filiados eleitos. A norma constitucional não fez restrição, porquanto, enquanto não houver norma restringindo a abrangência de tal direito, todos os detentores de mandato eleitos pelo partido que não atingiram a cláusula de barreira fazem jus ao direito de mudar de legenda sem perder o mandato. Não pode haver distinção entre os mandatos.

Desse modo, pode-se afirmar que o mandato é do candidato eleito que mudou de partido. A Constituição Federal é clara em assegurar o mandato ao eleito, a norma determinou a transferência de direito sobre mandato ao novo partido.

Ademais, como se verá abaixo, a jurisprudência também é no sentido de que existindo a perda do direito do partido pelo qual foi eleito, o direito ao mandato passa ao mandatário. Assim, a legitimidade para pleitear o mandato do transfúgio sucessivo é somente o partido pelo qual foi eleito a possui.

## **DA JURISPRUDÊNCIA - FALTA DE INTERESSE DE AGIR**

A referida Resolução criada pelo TSE e declarada pelo STF como constitucional teve a inteligência de não restringir a abertura da ação de pedido de mandato por infidelidade a uma situação fática restrita, um verdadeiro “silêncio eloquente”, como fito de possibilitar ao partido e os demais interessados o direito de exigir o mandato. Todavia, acarretou várias discussões desnecessárias.

O presente caso merece uma análise cautelosa sobre o debate do interesse de agir. Inobstante a legitimidade do partido político para solicitar o mandato



do filiado infiel, a Resolução nº 22.610/TSE<sup>2</sup> não criou uma presunção *juri et de juri* de procedibilidade do processo. Como em todo processo judicial, as condições da ação devem ser aferidas em cada caso.

O doutrinador Candido Rangel Dinamarco leciona que o interesse de agir está intrinsecamente ligado à legitimidade, sendo o interesse de agir mais abrangente: “bem pensado, portanto, a legitimidade é apenas um dos requisitos sem os quais não há interesse de agir”.<sup>3</sup>

O TSE tem restringido os legitimados a propor a ação de perda do mandato. Resumidamente, somente o partido pelo qual foi eleito, esse deve ainda demonstrar que é possível preencher o cargo e que tem interesse em preencher. O suplente do partido pode ingressar com o pedido somente de forma subsidiária. Diferentemente,

---

<sup>2</sup> <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>

<sup>3</sup> DINAMARCO, Candido. Instituições de Direito Processual Civil. São Paulo.: Malheiros ed. 2001, v. II, p. 305.

não haverá interesse jurídico para se pleitear o mandato.

Senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2004. PEDIDO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA. ART. 13 DA RESOLUÇÃO TSE 22.610/2007. MARCO TEMPORAL. DESFILIAÇÕES SUCESSIVAS. PARTIDO POLÍTICO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

(..)

3. Na espécie, o recorrido se desfiliou do PSDB, partido pelo qual se elegeu, antes da data fixada no art. 13 da Resolução 22.610/2007. **A segunda desfiliação partidária, do PFL (atual DEM) para o PMDB, embora efetuada após o marco temporal estabelecido na citada Resolução, não renova para o PSDB o direito de vindicar o cargo por desfiliação sem justa causa.**

4. Recurso especial não provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 28628, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 17/09/2008, p. 21)

Perda de cargo eletivo. Fidelidade partidária. Res.-TSE nº 22.610/2007. Decisão regional. Extinção do feito sem julgamento do mérito. **Impossibilidade jurídica do pedido. Recurso especial. Desfiliação posterior a 27.3.2007. Partido**

diverso daquele pelo qual o candidato se elegeu. **Impossibilidade.** Reivindicação. Cargo. Suplente. Agremiação pela qual concorreu.  
(...)

**3. Essa mudança de agremiação partidária, aliás, não renova ao partido de origem, nem mesmo ao seu suplente, a possibilidade de reivindicar a respectiva vaga.**

Recurso especial a que se nega provimento.  
(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 28607, Acórdão, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 19/08/2008, p. 12)

CONSULTA. MUDANÇA DE PARTIDO PELO QUAL NÃO SE ELEGEU. RESOLUÇÃO 22.610/07. INAPLICABILIDADE. CONSULTA CONHECIDA E RESPONDIDA.

**I - Impossibilidade de a nova agremiação, que não a originária das eleições, requerer o cargo político,** nos termos da Resolução 22.610 do TSE, de parlamentar que muda de partido.

**II - A Resolução 22.610/TSE tem termos estritamente vinculados ao candidato eleito, ao partido pelo qual se elegeu e a seus eleitores.**

III - Consulta conhecida e respondida.

(Consulta nº 1695, Resolução de Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 20, Tomo 4, Data 27/10/2009, p. 323)

Da leitura acima fica claro que somente o partido pelo qual o candidato foi eleito tem a legitimidade de pleitear o mandato. Entretanto, até para esses casos existem restrições, deve-se demonstrar que existe suplente apto, do contrário, inexistente interesse de agir, pois não é possível preencher o mandato.

Assim, quando um candidato eleito mudar de partido ao longo do mandato, não importa qual motivo possibilitou a primeira mudança, ainda que justa causa, o direito ao mandato não se transfere para o novo partido. Ou seja, um segundo partido a que foi filiado no decurso do mandato não tem o direito de ajuizar ação por infidelidade partidária. O TSE na Consulta nº 1695 respondeu afirmativamente pela *“Impossibilidade de a nova agremiação, que não a originária das eleições, requerer o cargo político(...).”*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Consulta nº 1695, Resolução de, Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, v. 20, Tomo 4, Data 27/10/2009, p. 323.

Também não existe o interesse jurídico para ajuizar ação no caso de suplente, o E. TSE entendeu que somente o 1º suplente do partido originário possui legitimidade para ajuizar ação de forma subsidiária. Quando inexistente direito do titular, desaparece os dele decorrentes.

## CONCLUSÃO

De todo o exposto, pode-se afirmar que a nova redação dada ao art. 17, § 5º da C.F.<sup>5</sup> possibilitou a transferência do direito ao mandato do partido para o candidato eleito, quando aquele não conseguir alcançar a cláusula de barreira.

Além disso, quanto ao direito da nova agremiação de pleitear mandato por infidelidade partidária. O Tribunal Superior Eleitoral já pacificou o entendimento de que inexistente interesse jurídico de partido

---

<sup>5</sup>Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

pelo qual não foi eleito de pleitear o mandato de transfúgio partidário. Somente a grei pela qual o candidato foi eleito possui tal direito.

Por fim, apesar de a fidelidade partidária estar no momento restringida aos eleitos pelo sistema proporcional, existe a ADI.

## O PARLAMENTO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

*Juliana Machado Fraga*<sup>1</sup>

A previdência social virou tema central do debate em 2019 quando tornou-se pauta de uma possível reforma, sendo o centro das atenções o nível maior ou menor de proteção que o Estado concederia aos seus cidadãos e como custear este benefício sem comprometer as finanças públicas e sem onerar excessivamente o trabalhador e o empregador, com isso o papel do parlamento assumiu destaque quanto à instauração de uma comissão parlamentar de inquérito e na votação da EC 103/2019.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC com bolsa Prosup/Capes com doutoramento sanduíche (PDSE) junto à Universidade do Minho (Portugal). Mestra em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul e em Direitos Humanos pela Universidade do Minho pelo convênio da dupla titulação. Pós-graduada em direito e processo do trabalho e direito previdenciário. Professora da Faculdade Dom Alberto. Membro fundadora do Instituto de Direito Parlamentar (PARLA). E-mail: [juliana@fragaadvogados.adv.br](mailto:juliana@fragaadvogados.adv.br).

Ao longo dos anos, muitos modelos de previdência foram desenvolvidos e colocados em prática na tentativa de proporcionar ao cidadão a proteção diante dos riscos sociais aos quais está exposto, especialmente os relacionados às questões laborais associadas à industrialização e ao desenvolvimento da sociedade capitalista. As redes de proteção social foram variadas desde Estados promotores de prestação de políticas públicas de segurança social voltadas aos ambientes de trabalho e às condições de vida da população até os menos intervencionistas e proativos.

O direito à proteção social está previsto no art. 6º e 194 da Constituição Federal, a qual elenca a rede de proteção que abarca os diversos riscos sociais que podem ocorrer na vida do trabalhador. Tais benefícios e garantias estão amparados no princípio da dignidade humana e da solidariedade, traduzindo-se em políticas de Estado que evitaram em grande parte as descontinuidades próprias da alternância dos governos.



Os avanços na área previdenciária, tanto na esfera internacional quanto no Brasil, ocorreram no contexto do fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) nas primeiras décadas do século XX, tendo seu apogeu nas décadas de 1950-1970. A crise do *welfare state* na década de 1970 difundiu o ideário baseado no liberalismo econômico, incluindo o corte nos gastos governamentais com direitos sociais, sob a alegação de que um Estado paternalista fomenta a acomodação dos cidadãos e perpetua o assistencialismo estatal.

A reforma previdenciária brasileira de 2019 ocorreu nos marcos do neoliberalismo radicalizado, a qual advém da mudança do modelo econômico brasileiro iniciado em 2016 – do “social-desenvolvimentismo”, vigente nos governos de centro-esquerda, desde 2003, ao “neoliberalismo radicalizado”. As alegações sobre a necessidade de reforma se concentraram no suposto *déficit* da previdência, ignorando os resultados da CPI do Senado Federal (ALGRETI, 2017) que apontavam para a inexistência de tal *déficit*. Segundo o governo, em 2018 o

*déficit* do INSS e de seus servidores teria chegado a R\$ 268,884 bilhões (SIMÃO, 2018). Foram abundantes as notícias e matérias sobre a possível quebra da previdência caso não houvesse a reforma previdenciária em caráter de urgência. A necessidade da reforma previdenciária, segundo o governo, estava relacionada à questão demográfica: redução populacional combinada com o aumento da expectativa de vida. Em 1989 a taxa de crescimento populacional no Brasil era de 1,9%, em 1999 era 1,5%, em 2009 era de 1,0% e em 2017 caiu para 0,8%. Segundo projeção do IBGE, em 2060 1 em cada 4 brasileiros terá mais de 65 anos.

O que se evidenciou é que o número de idosos cresce e o de pessoas em idade ativa decresce, conforme demonstrado pelo IBGE. O que é discutível é a qual a melhor forma de adequar a previdência a essa situação. Segundo os proponentes da reforma, era inevitável a redução dos benefícios para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial da autarquia previdenciária. As alegações do governo desconsideraram os impactos reais

da reforma trabalhista nas contas da previdência. Nas projeções do governo, a reforma trabalhista geraria um aumento de empregos, de 2 a 6 milhões de vagas (EXAME, 26/03/2018). Essa reforma modificou profundamente a CLT, conferindo supremacia dos acordos entre trabalhadores e empregadores sobre o legislado e enfraquecendo o papel dos sindicatos, ao excluir a contribuição sindical obrigatória. Com isso, preparou-se a próxima reforma, a previdenciária, reduzindo os encargos sociais sob a responsabilidade do Estado e expandindo a presença do mercado (ALEGRETI, 2017). As principais motivações para a reforma trabalhista eram de cunho econômico, ou seja, visando diminuir os encargos do empregador e do Estado, sem se analisar a fundo que este impacto financeiro afetaria também no âmbito social, com um recrudescimento da mercadorização da força de trabalho. De forma geral, aumentam os contratos precários e pioram as condições dos contratos típicos, com renda

concentrada e remunerações estagnadas (FILGUEIRAS; et al., 2019).

A projeção do suposto crescimento da economia e dos empregos mostrou-se falaciosa. De acordo com os números da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) Contínua do IBGE (2019), o desemprego no Brasil atingia mais de 13 milhões de pessoas, com uma taxa de desemprego de 12,7% e uma redução de mais de 500 mil trabalhadores formais em relação ao ano anterior, aumentando o número de pessoas trabalhando na informalidade (IBGE, 2019). Ainda, conforme os dados do IBGE, a taxa de subutilização da força de trabalho subiu de 15,5% em 2014 para 25% em 2019, o maior índice já atingido no PNAD. A alta desta taxa reflete o aumento do desemprego quanto do desalento, taxa esta que cresceu 3,9% no primeiro semestre de 2019 (em comparação com o trimestre anterior), conforme o IBGE (2019). Estes números demonstram que a reforma trabalhista, além de ser controversa em termos de possíveis inconstitucionalidades, alvo de discussão em ADI's no

STF<sup>2</sup>, também não atingiu a finalidade de fomentar o crescimento econômico e gerar emprego sem onerar o empregador.

O impacto da reforma trabalhista na seguridade social é evidente. Com o alto número de desempregados e de trabalhadores informais diminuem, consequentemente, as contribuições sociais arrecadadas para a previdência social. Dessa forma, o desempregado e o trabalhador informal não contribuem com o sistema de proteção social, assim como o empregador (que não existe nestas relações) também não contribuirá, afetando o financiamento da seguridade social, segundo disposto no art. 195 da Constituição Federal.

---

<sup>2</sup> No Supremo Tribunal Federal (STF) há pelo menos cinco ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) contestando a reforma trabalhista. Uma delas é da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), que representa 5 milhões de pessoas. Na referida ADI, a entidade alega que não há garantias de que o intermitente receberá o salário mínimo ou sequer o equivalente ao recebido pelo funcionário da empresa. Por isso, seria inconstitucional, já que o objetivo das empresas seria empregar mão de obra por um custo menor para realizar o mesmo trabalho dos demais.

Outro fenômeno que impacta a seguridade social são as novas tecnologias e as novas relações de trabalho. As consequências do fenômeno da precarização do trabalho<sup>3</sup>, da *pejotização*<sup>4</sup> e da *uberização*<sup>5</sup> são visíveis no crescimento do SIMPLES nacional, enquanto as relações formais de trabalho vêm em uma decrescente. De acordo com a ANFIP (2016), as renúncias tributárias da adesão

---

<sup>3</sup> O “precariado” seriam os trabalhadores assolados pela falta de estabilidade, pela insegurança e ansiedade quanto ao seu futuro, em contramão ao modelo fordista de emprego tipificado no regime de acumulação (MELLO; LIMA, 2021).

<sup>4</sup>A *pejotização*, que se configura como a passagem do trabalhador celetista para pessoa jurídica, normalmente MEI ou SIMPLES, é tido como um fenômeno mundial que evidencia a precarização e flexibilização das normas trabalhistas, percebida tanto no setor público quanto privado (CARVALHO, 2010).

<sup>5</sup>A *uberização* se caracteriza como as ocupações estabelecidas a partir de plataformas digitais, as quais visam escapar de uma relação de emprego, na qual o termo é vinculado à empresa Über, multinacional americana prestadora de serviços eletrônicos na área de transporte privado urbano. Seu funcionamento é muito simples, qualquer pessoa baixa um aplicativo em seu celular e pede online uma “carona remunerada”. Da mesma forma, qualquer pessoa que tenha um veículo pode se cadastrar como motorista do aplicativo. O motorista não cobra pela carona, contudo, recebe um valor da empresa, a qual define os preços das viagens de acordo com a oferta e procura. Vale a menção de que todo e qualquer risco (acidentes, assaltos) é arcado pelo próprio motorista, sem qualquer vinculação com a empresa

ao SIMPLES passaram de R\$ 22 bilhões em 2015. Vale mencionar, ainda, que o SIMPLES também traz impactos às demais contribuições sociais, como COFINS, CSLL e PIS.

Neste contexto de transformações do mundo do trabalho foi proposta pelo governo de Jair Bolsonaro a Emenda à Constituição - PEC 06/2019, prevendo uma reforma da previdência apoiada em três pilares: (i) o sistema de capitalização; (ii) o combate às fraudes previdenciárias e redução da judicialização; e (iii) a cobrança das dívidas tributárias previdenciárias.

A cobrança de dívidas tributárias previdenciárias é tema de debate público há anos. Nos últimos cinco anos, as renúncias tributárias vinham em crescente, tendo alcançado em 2017 mais de R\$ 314,2 bilhões, correspondendo a 4,6% do Produto Interno Bruto, conforme dados do Tribunal de Contas da União (2018). Todavia, a cobrança das dívidas tributárias não passou de retórica, pois não se mencionou a forma e os mecanismos para realizá-la.

A atuação do parlamento diante da reforma da previdência foi importante, pois mesmo existindo forte manifestação social contrária à reforma da previdência, esta foi aprovada com 379 votos na Câmara dos Deputados, contudo, o texto proposto pelo governo foi sensivelmente alterado, retirando o sistema de capitalização, as mudanças no benefício de prestação continuada voltada aos idosos e deficientes sem condições financeiras, na qual a proposta governamental objetivava reduzir drasticamente o valor do benefício, e, permaneceu inalterado o benefício de aposentadoria dos pequenos agricultores, que visava majorar a idade de acesso das mulheres agricultoras.

Outro ponto relevante da atuação do parlamento se deu na atuação da CPI da Previdência, na qual houve divergência com os dados apresentados pelo governo quanto aos valores do suposto *déficit* e o relatório da CPI inclusive sugeriu aumentar o teto para os salários de benefício, alegando existir verbas para tanto. Diante da realização da CPI da Previdência, o Ministro da Economia



decretou sigilo dos dados da previdência para seguir com a votação da PEC.

Nesse modo, a atuação do Parlamento na reforma da previdência se mostrou positiva, pois resguardou o cidadão de outras medidas reformatórias que trariam mais óbices ao acesso aos benefícios, fosse pela redução do salário de benefício, fosse pelo acréscimo no tempo de contribuição ou idade para demandar o INSS. Contudo, há de se ressaltar que mesmo diante do apurado pela CPI da Previdência, a atuação do Congresso Nacional foi tímida quanto às modificações do projeto apresentado pelo governo.

## Referências

ALGRETÍ, Laís. *Relatório final da CPI da previdência afirma que déficit não existe*. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1929445-relatorio-final-da-cpi-da-previdencia-afirma-que-deficit-nao-existe.shtml> Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL, Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 27 jul 2020.

\_\_\_\_\_. *Proposta de Emenda à Constituição n. 287/2016*. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)>. Acesso em: 8 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Emenda à Constituição n. 103/2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm) Acesso em: 28 nov 2021.

\_\_\_\_\_. *Proposta de emenda à Constituição n. 06/219* Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=698D0932909EC741C7BD091E75A67077.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=698D0932909EC741C7BD091E75A67077.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019) Acesso em: 31 de out 2021.

\_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas da União*. Renúncias tributárias federais. Disponível em: <https://painel3.tcu.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=ias1%5Cren%C3%Bancias%20tribut%C3%A1rias%20federais.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40IAS1&anonymous=true> Acesso em: 28 nov 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da população no Brasil*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> Acesso em: 02 nov 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Primeiro Trimestre de 2019*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2019\\_1tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_1tri.pdf) Acesso em: 02 out 2021.

\_\_\_\_\_. Associação nacional dos auditores fiscais - ANFIP. *Análise da seguridade social em 2017*. Disponível em: <https://fundacaoanfip.org.br/23185/> Acesso em: 13 out 2021.

\_\_\_\_\_. IBGE Educa. *Pirâmide etária no Brasil*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html> Acesso em: 31 out 2021.

CARVALHO, M.A.L. *Pejotização e descaracterização do contrato de emprego: o caso dos médicos em Salvador – Bahia*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Salvador: Universidade Católica do Salvador (UCSAL), 2010. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp145996.pdf> Acesso em: 29 out 2019.

EXAME, 26/02/2018. *Meirelles projeta 6 milhões de empregos com reforma trabalhista*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/meirelles-projeta-6-milhoes-de-empregos-com-reforma-trabalhista/> Acesso em: 02 nov 2021.

FILGUEIRAS, Vitor A; LIMA, Uallace M.; SOUZA, Ilan Fonseca de. *Os impactos jurídicos, econômicos e sociais da reforma trabalhista*. In: Caderno CRH. Salvador, 2019 (v. 32, n. 86). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v32n86/0103-4979-ccrh-32-86-0231.pdf> Acesso em: 02 jul 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatística população*. Disponível em: Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/> 31 out 2021.

MELLO, Gabriel de Oliveira de; LIMA, Abili Lázaro Castro de. *O precariado como categoria sociológica interpretativa da reforma trabalhista brasileira no contexto da flexibilização contemporânea do direito do trabalho*. In:

Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 24, n. 47, p. 510 – 529. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/issue/view/1270> Acesso em: 28 set 2021.

SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Relatório da CPI da Previdência*. 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169> Acesso em: 04 nov 2021.

SIMÃO, Edna. *Déficit da previdência aumente para R\$ 268,8 bilhões em 2017*. Valor Econômico. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017> Acesso em 24 out. 2018.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade* (ADIs 6254, 6255, 6256 e 6258). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443574> Acesso em: 24 jul 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Parecer prévio das Contas do Presidente em 2018*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/>

[previd%25C3%25AAncia%2520militares/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/2/%2520?uuid=e09c4970-11d0-11ea-8a33-af723faa0b9e](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/previd%25C3%25AAncia%2520militares/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/2/%2520?uuid=e09c4970-11d0-11ea-8a33-af723faa0b9e) Acesso em: 28 jul 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório da previdência social*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/previd%25C3%25AAncia%2520militares/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/0/%2520?uuid=e09c4970-11d0-11e-a-8a33-af723faa0b9e> Acesso em 28 jul 2021.

## BLOCO II. COMUNICADOS

### DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO E REGULAMENTO DA APRESENTAÇÃO DE COMUNICADOS CIENTÍFICOS

O Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar oferece a oportunidade de participação no evento *PARLA Brasil: debates em Direito Parlamentar* por meio de apresentação de Comunicados Científicos, nos seguintes termos:

1. Quem pretende submeter Comunicado Científico à Comissão de Análise de Comunicados Científicos do evento deverá estar regularmente inscrito(a) no *PARLA Brasil: debates em Direito Parlamentar* e apresentar oralmente o trabalho ante a Comissão Científica, ou banca que essa designar, na sessão pública oportunamente agendada e divulgada;

2. O Comunicado Científico deverá:

2.1. apresentar os nomes dos(as) autores(as), sendo admitidos trabalhos com no máximo dois(duas) autores(as), seguidos de: **a)** instituição; **b)** cidade e Estado; **c)** titulação acadêmica; **d)** profissão; **e)** e-mail;

2.2. indicação da linha teórica de enquadramento;

2.3. corpo textual, redigido em português ou em espanhol, composto de no máximo 500 palavras, indicando a metodologia científica adotada na pesquisa, os marcos teóricos, as principais conclusões da investigação e quais as próximas medidas que serão adotadas na análise, se houver;

2.4. formatação nos seguintes parâmetros **a)** documento em formato Word; **b)** Fonte Times New Roman, tamanho 12; **c)** espaçamento entre linhas de 1,5; **d)** título centralizado e corpo do texto justificado; **e)** sem recuos ou outros espaçamentos; **f)** margem de 2,5 cm em todos os lados.



3. Podem ser apresentados Comunicados Científicos em no máximo dois eixos, devendo alinharem-se a uma das seguintes linhas teóricas:

3.1. Condições de Exercício de Mandato;

3.2. Prerrogativas Parlamentares e Conselhos de Ética;

3.3. Minorias no Parlamento;

3.4. Novas Tecnologias e o Parlamento;

3.5. Controle jurisdicional e *interna corporis* de atos parlamentares;

3.6. Direitos de Oposição Parlamentar.

4. Os Comunicados Científicos devem ser remetidos ao endereço de e-mail [institutoparla@gmail.com](mailto:institutoparla@gmail.com) até 13 de agosto de 2021, 23h59.

5. Serão desclassificadas as propostas que não atenderem ao disposto nos itens 2 ou não se adequarem às linhas teóricas do item 3.

6. Caso haja publicação de anais do evento, os Comunicados Científicos mais bem avaliados poderão ser publicados, conforme análise da Comissão de Análise de Comunicados Científicos.

7. Designam-se os e as seguintes integrantes do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar a compor duas Comissões de Análise de Comunicados Científicos:

**7.1. Comissão 1**, responsável por analisar comunicados nos seguintes **temas**: 3.1. Condições de Exercício de Mandato; 3.2. Prerrogativas Parlamentares e Conselhos de Ética; 3.3. Minorias no Parlamento; será **composta por** Erica Teixeira (presidenta), Lucas Ribeiro, Mariane Almeida e Michael Dionísio.

**7.2. Comissão 2**, responsável por analisar comunicados nos seguintes **temas**: 3.4. Novas Tecnologias e o Parlamento; 3.5. Controle jurisdicional e *interna corporis* de atos parlamentares; 3.6. Direitos de Oposição Parlamentar; será **composta por** Luciana Carneiro

(presidenta), Carlos Teles, Carolina Lobo e Devilson Sousa.

8. Situações omissas neste regulamento serão sanadas pela Comissão de Análise de Comunicados Científicos, inexistindo possibilidade de recurso.

Brasília, 19 de julho de 2021

**RENAN GUEDES SOBREIRA**

Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar

## COMUNICADOS

**AUTOR:** Renan Rodrigues Pessoa

**LINHA DE PESQUISA:** 3.3. Minorias no Parlamento

**TÍTULO:**

A representação dos pequenos partidos no processo de reforma política no parlamento brasileiro – um exame da discussão das PECS apresentadas no congresso nacional acerca do fim das coligações proporcionais nas eleições de 2020.

Esta pesquisa examina o debate acerca da representação dos pequenos partidos no Parlamento brasileiro via processo de reforma política e seus temas específicos. O objetivo do presente estudo é analisar a discussão das Propostas de Emenda a Constituição acerca do fim das coligações proporcionais nas eleições de 2020 e suas correlações com a representação das pequenas legendas no Parlamento. O método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o

hipotéticodedutivo, cuja técnica escolhida foi a revisão bibliográfica. Da análise da discussão dos projetos apresentados na Câmara e do Senado, verificou-se que as Propostas de Emenda a Constituição relacionada ao fim das coligações proporcionais para as eleições de 2020, colocou em choque duas visões distintas sobre a reforma política brasileira. De um lado, dentre os defensores do fim das alianças nos pleitos proporcionais, coloca-se em debate a exigência de se reduzir a alta fragmentação partidária nas Casas Legislativas para que o gestor público pudesse construir uma coalizão capaz de efetivar políticas públicas. Por outro lado, seus opositores a necessidade de se proteger as minorias e partidos historicamente excluídos da representação política no Parlamento. Conclui que do processo de aprovação da EC 97/2017, constata-se a necessidade de se incluir na discussão da reforma política, o quanto as medidas relacionadas às alterações dos mecanismos dos sistemas eleitorais afetam a representação política de grupos subalternizados e seu acesso aos espaços de poder no Legislativo.

**Palavras-Chaves:** Representação dos Pequenos Partidos; Reforma Política; Fim das Coligações Proporcionais em 2020; Propostas de Emenda a Constituição; Congresso Nacional.

### **Referências**

ALENCAR, Chico. **Voto em Separado nº 1**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer a Proposta De Emenda À Constituição Nº 282, de 2016**. Disponível em:

[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1589860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1589860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016). Acesso em 23 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 166, de 2017-  
PLEN/SF**. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7216500&ts=1543010467180&disposition=inline>.

Acesso em 23 jan. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sessão Deliberativa  
Extraordinária nº 280.3.55.O**.

Brasília, Câmara dos Deputados, 2017.

COUTO, Luiz. **Voto em Separado nº 4, Dep. Luiz Couto  
(PT/PB)**. Brasília: Câmara  
dos Deputados, 2017.

FERRAÇO, Ricardo. **Emenda 6 Plen - PEC 36/2016**.  
Brasília: Senado Federal, 2016.

FERRAÇO, Ricardo; NEVES, Aécio. **PEC nº 36/2016**.  
Brasília: Senado Federal, 2016.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Relatório Legislativo a EC 36/2016**. Brasília: Senado Federal, 2016.

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

GOMES, Betinho. **Parecer do Relator nº 01 CCJC => PEC 282/2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

GRAZZIOTIN, Vanessa. **EMENDA 5 PLEN - PEC 36/2016**. Brasília, Senado Federal, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.



SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo, Editora Contracorrente, 2018.

**AUTORA:** Gisele Branco

**LINHA DE PESQUISA:** 3.3. Minorias no Parlamento

**TÍTULO:**

Bagaço da laranja: os impactos da fraude à quota de gênero nas candidaturas femininas.

A presença das mulheres na política do Brasil, nos leva a presenciar um verdadeiro paradoxo, uma vez que as mulheres são maioria no eleitorado, mas minoria no espaço político formal. A quota de gênero nasceu na expectativa de equilibrar a igualdade na participação política, apesar de não ser direcionada especificamente para as mulheres, como essas não atingiram, ainda, a paridade no meio político, esse instrumento visa trazer a proteção na concorrência do pleito eleitoral. Por oportuno, visa salientar, que ainda existe diversos fatores que dificultam a participação feminina na política, tais como meios de fraude. Nesse sentido, a pesquisa visa analisar a legislação eleitoral que não especifica quais requisitos configuram a fraude em candidaturas

femininas e desta forma fica a cargo da Justiça Eleitoral fazer essa análise nos processos. No entanto, ao analisarmos as decisões do próprio Tribunal Superior Eleitoral é possível identificarmos posicionamentos diferentes em caso semelhantes, utilizando-se os julgadores da aplicação do princípio *in dubio pro sufragio*. A presente análise nos leva a alguns questionamentos como: as decisões no judiciário apresentam alguma segurança jurídica aos direitos políticos das mulheres? Os homens não são penalizados ao desistirem de se candidatar, esse direito está sendo observado para as mulheres? A busca é pela paridade na política, desta maneira um instrumento que visa equilibrar o pleito como é o caso das quotas de gênero, precisa ser analisado com interpretações restritivas nos julgamentos, a fim de não causar prejuízos aos direitos políticos das mulheres, uma vez que ao ser sentenciada a fraude de quotas de gênero será aplicada uma sanção para todos os envolvidos, inclusive as mulheres. Sendo assim, a discussão desses pontos tem como proposta gerar reflexões sobre os

possíveis impactos desses julgamentos de fraude na Justiça Eleitoral. Para tanto, a metodologia do trabalho se baseia na revisão bibliográfica e legislativa, a partir da análise crítica sobre o tema abordado, e no levantamento e na análise de decisões judiciais do Tribunal Superior Eleitoral que versaram sobre a fraude a quota de gênero no marco temporal do ano de 2018 até 2021. A pesquisa se inicia a partir da análise normativa da quota de gênero e o entendimento doutrinário sobre o tema. Posteriormente, são discutidos os princípios da lisura do pleito e do *in dubio pro sufrágio*, por ser essencial preservar ao máximo o interesse público, bem como os direitos políticos de um cidadão. Após, serão analisadas as decisões judiciais e as particularidades dos casos concretos, bem como se examinará os fundamentos utilizados nessas. Ao final, buscará a conclusão, se as decisões judiciais que sentenciam a fraude a quota de gênero estão afastando as mulheres do meio político, uma vez que a possibilidade de desistências das mulheres em campanha eleitoral é legítima. Sendo assim, não

podemos retroagir ao legado do patriarcado, exigindo mais das mulheres do que aquilo que se exige dos homens, pois acabará por tornar inúteis os mecanismos que tentam assegurar a maior participação das mulheres na política.

**Palavras-chave:** candidaturas, femininas, política, equidade, quota, fraude.

### **Referências**

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2019.

HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Explosão Feminista**: arte, cultura, política e universidade. 2<sup>a</sup> ed. Revista. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VELOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

**AUTORES:** Luiz Gustavo de Andrade & Juliana Markendorf Noda

**LINHA DE PESQUISA:** controle jurisdicional e *interna corporis* de atos parlamentares.

**TÍTULO DO COMUNICADO:**

O Controle Jurisdicional Preventivo de Constitucionalidade no Processo Legislativo.

A pesquisa consiste na análise do controle excepcional jurisdicional preventivo de constitucionalidade na fase do processo legislativo, com base nos marcos teóricos adotados de José Gomes Canotilho, Luís Roberto Barroso e Gilmar Ferreira Mendes, bem como no Mandado de Segurança 32033, julgado pelo Supremo Tribunal Federal no dia 20 de junho de 2013, no qual, por maioria, o Pleno do Tribunal decidiu não ser cabível o controle de constitucionalidade prévio e material de Projeto de Lei, por meio do mandado de segurança ou de outro meio processual. Considerando que: (i) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

estabeleceu um sistema misto de controle de constitucionalidade, prevendo a possibilidade de atuação política e jurídica; (ii) o controle de constitucionalidade pode ser exercido de forma política ou jurídica, de modo que o órgão competente para exercê-lo pode ser único ou variado e a questão constitucional pode ser tratada como causa principal da demanda ou como questão incidental, de forma prévia, durante a tramitação do processo legislativo, ou repressiva, após a promulgação da norma; (iii) o vício de inconstitucionalidade pode ser formal, quando contraria o procedimento legislativo previsto na Constituição (vício de competência ou de tramitação) ou material, quando o vício de inconstitucionalidade estiver no conteúdo do ato normativo; (iv) a Constituição Federal, em consonância com a teoria da separação dos poderes, atribuiu a cada um dos Poderes da República uma função própria no controle de constitucionalidade, motivo pelo qual durante o trâmite legislativo o controle é exercido órgãos políticos, de modo que essa função não cabe ao



Judiciário, que pode realizar o controle repressivo, quando a norma já está devidamente elaborada e promulgada. As principais conclusões da investigação são que: (i) a Constituição vedou o trâmite dos projetos de emendas constitucionais que tendam a abolir os temas resguardados como cláusulas pétreas, mas não previu a possibilidade de recurso ao Poder Judiciário nesse caso, motivo pelo qual o parlamentar é legítimo ativo para impetrar mandado de segurança para impedir que seja deliberada no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional que violar cláusula pétrea (MS 23047 MC/DF, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11/02/1998, DJ 14/11/2003, p. 14); (ii) não se admite o controle de constitucionalidade de projeto de lei, pois, em regra, não há como analisar sua adequação se ainda não está vigente no ordenamento jurídico; (iii) o controle de constitucionalidade jurisdicional preventivo é medida excepcional, cabível apenas para o controle de Proposta de Emenda Constitucional que não observe o devido processo legislativo assegurado pelos §§ 1º e 4º do art. 60

da Constituição Federal, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 de agosto de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32033**. Relator: Gilmar Mendes, Relator p/ Acórdão: Teori Zavascki. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?d>

[ocTP=TP&docID=5290006.](#) Acesso em 05 de junho de 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

**AUTORA:** Elaine De Oliveira Dias.

**LINHA DE PESQUISA:** Minorias no Parlamento.

**TÍTULO:**

O feminicídio e a necessidade de políticas públicas que garantam a implantação das diretrizes nacionais feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectivas de gênero as mortes violentas de mulheres na cidade de Bragança-PA.

No Brasil apenas em 2015, surgiu a criação da Lei Maria da Penha, objetivando combater a violência contra a mulher. O feminicídio passou a ser uma qualificadora do homicídio a partir da lei 13.104, alterando o artigo 121 do Código Penal e o Art. 1º da Lei de Crimes Hediondos. A necessidade de políticas públicas voltadas para esse crime são de suma importância no combate a violência contra a mulher, o que justifica essa proposta ser encaminhada para eixo de Minorias no Parlamento, visando dialogar sobre as questões de inclusão de políticas para as mulheres, como também a realização

de ações públicas que possam incluir as Bancadas de Frente Parlamentares, para que os mesmos possam contribuir no parlamento com a presença de reivindicações contra a violência e o feminicídio de mulheres no Brasil. A problemática central apresentada neste comunicado é de compreender como as Diretrizes Nacionais Feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectivas de gênero as mortes violentas de mulheres (proposta elaborada pelo governo federal, juntamente com a ONU em 2016), vem sendo implementadas ou não nos casos de combate ao feminicídio. Neste cenário a pesquisa de campo será desenvolvida na Delegacia da Mulher no município de Bragança, localizado no Nordeste Paraense. A pesquisa tem como norteameto metodológico a observação participante indispensável para a realização de um estudo etnográfico com as mulheres que procuram a delegacia por serem vítimas de violência doméstica. Esse locus de pesquisa servirá para conhecer e mapear a realidade dos atendimentos e como os casos são resolvidos ou não em consonância

com os parâmetros das Diretrizes Nacionais Feminicídio. Dessa forma, a observação participante proporcionará conhecer o cotidiano das mulheres, a partir das suas narrativas, os seus afazeres atravessados pelas relações de gênero e violência dos quais as afetam. Nesse aspecto os marcos teóricos da pesquisa perpassam pelo estudo das Diretrizes Nacionais Feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectivas de gênero as mortes violentas de mulheres, que servirá como parâmetros de análises de como os casos são recebidos, investigados e finalizados na Delegacia da Mulher. Outro aspecto importante a ser considerado é o referente ao conceito de Gênero, que fundamentará essa pesquisa de campo, seguindo os estudos de Scott (1995), abordando Gênero como uma categoria de análise. A referida autora trabalha a ideia de poder a partir de Foucault (2014), compreendendo o poder como uma rede de relações sempre tensas, que não apenas nega, mas faz, incita, constrói e questiona. A pesquisa encontra-se em fase inicial, estudos

---

bibliográficos, não apresentando ainda resultados de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Diretrizes Nacionais Feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectivas de gênero as mortes violentas de mulheres**, de abril de 1996. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes\\_feminicidio.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio.pdf). Acesso em: 1o de Agosto 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 2014.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

SCOTT, Joan W. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** *Educação e Realidade*. Porto Alegre, v.16, n. 2, jul./dez. 1995.



**AUTOR:** Juliano Glinski Pietzack

**LINHA DE PESQUISA:** Condições de Exercício de Mandato

**TÍTULO:**

Mandatos Coletivos como Sintomas da Crise de Representação e da Despolitização.

A pesquisa parte de análises descritivas e qualitativas sobre as experiências de mandatos coletivos no Brasil, em especial as contribuições de Leonardo Secchi e Ricardo Alves Cavalheiro, traçando um paralelo entre a emergência histórica do fenômeno analisado com a “crise de representação”, compreendida especialmente por meio dos conceitos de despolitização, pós-política e ultrapolítica, conforme descritos por Sabrina Fernandes. Mandatos coletivos são uma experiência relativamente recente no cenário político nacional. A primeira tentativa data de 1994, mas a ideia se popularizou a partir de 2012, tendo presença considerável nas últimas eleições. Em geral, se apresentam como uma metodologia de

compartilhamento das funções parlamentares que envolvem o eleito, um grupo de cidadãos identificados como “co-parlamentares” e um estatuto que estabelece as interações entre eles, formalizado ou não. Além de tal estrutura básica, as experiências são muito divergentes entre si, havendo algumas primeiras propostas de caracterização e classificações na literatura. Em realidade, a única característica que pode ser identificada em todas as experiências é a crítica ao modelo representativo adotado em nosso sistema democrático. Observando essa realidade e o período histórico de surgimento e popularização da ideia, fica evidente uma correlação entre o fenômeno e o déficit de representatividade identificado em nosso atual sistema político, causado, entre outras razões, pela despolitização. A despolitização refere-se a um processo de alteração de significados políticos na sociedade, que pode ser compreendida como distanciamento do reconhecimento de uma pessoa ou grupo do seu papel na sua realidade concreta. Dois formatos costumeiramente

associados a esse conceito são a pós-política, que enfatiza a superação ideológica a favor de um gerenciamento dos assuntos públicos, e a ultrapolítica, que estabelece uma ressignificação dos conteúdos de forma polarizada e construída sobre afetos negativos e uma imagem de guerra política. A despolitização e suas ferramentas estão muito associadas a uma linguagem tecnocrática de se pensar o Estado, que é também essencial para as visões neoliberais de gestão da economia. Não é coincidência a exaustão desse modelo, as manifestações populares conhecidas como revoluções coloridas e o surgimento de líderes autoritários de linguagem ultrapolítica se encontrarem historicamente, são, pois, produto e consequência da própria despolitização, integrados de forma dialética. A associação desses fenômenos indica uma contradição viva na sociedade, em que o próprio modelo de representação individual foi abarcado num regime democrático rígido e capturado pelo fenômeno pós-político. As saídas para esse impasse implicam numa

relação igualmente contraditória: criticar a democracia para defendê-la e vice-versa. Nesse sentido, os mandatos coletivos se apresentam como produto desse cenário: enviesados por leituras pós-políticas e despolitizadas, mas também como ferramenta de crítica e representatividade que pode indicar caminhos a seguir. A partir dessa primeira conclusão podemos tentar traçar uma resposta jurídica ao problema, que não pode ser de regularizar para esvaziar o seu sentido, ou de reprimir, mas de compreender quais os reais problemas são indicados por meio deste sintoma.

**AUTOR:** Caio Lucca Damazio.

**LINHA DE PESQUISA:** Minorias no parlamento.

**TÍTULO:**

Para além dos votos: A violência contra pessoas trans no parlamento brasileiro.

A representatividade de pessoas trans no Poder Legislativo evidencia duas realidades antagônicas: de um lado, a certeza de uma parcela do eleitorado de que essa representação é extremamente importante para ditar os rumos da sociedade; e de outro, um sentimento reacionário de pessoas que se negam a enxergar travestis e transexuais para além de um olhar de abjeção. Os números expressivos alcançados nas votações contrastam com a violência sofrida dentro do Parlamento. Sendo assim, a partir de uma breve explanação da realidade das pessoas trans no Brasil, por meio de uma análise jurídico-sociológica, e com alinhamento ao eixo teórico “Minorias no Parlamento”, pretende-se demonstrar que mesmo ao ocupar espaços

no Poder Legislativo, essas pessoas continuam sendo tratadas como corpos indignos de ocuparem aquele espaço, sendo vítimas recorrentes de agressões e ameaças. Ao buscar compreender as raízes desse sistema de opressão, cabe dizer que Duarte (2017) traz uma discussão do aparato teórico proposto por Michel Foucault e por Judith Butler para repensar o campo político da sexualidade. A partir da reflexão de ambos sobre a vida e a política, seria possível compreender a dinâmica dos movimentos de resistência que fazem do corpo e da sexualidade seu foco de atuação, redefinindo criticamente aquilo que reconhecemos como humano, sendo sujeito continuamente à produção de exclusões (DUARTE, 2017, p. 254- 255). Nesse aspecto, a heteronormatividade classifica as pessoas trans como um desvio, corpos abjetos, vidas indignas e sujeitas à diversos tipos de violências. Caso emblemático é o da vereadora Duda Salabert, eleita em Belo Horizonte/MG. Mesmo sendo a candidata mais bem votada da história da cidade, com 37.613 votos, foi vítima de transfobia logo

no ato de sua posse, e teve sua identidade de gênero deslegitimada. Em outra ocasião, um vereador afirmou que “ainda iria chamá-la de ele [...] é isso que está na certidão dele, independentemente do que ele acha que é”. É possível afirmar que houve um avanço social e político no que se refere à representatividade de pessoas trans na política institucional. Afinal, entre as eleições de 2016 e 2020, o número de pessoas trans eleitas saltou 226%. Todavia, essa melhora em termos de representatividade não significa que a estrutura social tenha superado o preconceito. Dentro do próprio Parlamento, as agressões se institucionalizam e agentes políticos ignoram o poder concedido pelo povo às parlamentares trans – buscando reafirmar, por meio de um discurso de ódio, que aquele lugar não deveria ser ocupado por aquelas pessoas. Desse modo, a adoção de políticas públicas que protejam essa parcela da população é vetor essencial de mudança, principalmente no que se refere à sociedade civil. No entanto, também é essencial que os próprios mandatários ajam para coibir

agressões e violências praticadas por seus pares. Dessa forma, é possível construir uma sociedade que respeite as pessoas trans – dentro e fora do Parlamento.

## REFERÊNCIAS

DUARTE, André. **Reler Foucault à luz de Butler**: repensar a Biopolítica e o Dispositivo da Sexualidade. Dois pontos: vol. 14, n. 1, p. 253-264, abril de 2017.



**AUTORAS:** Flávia Calado Pereira e Débora Andreia  
Gomes Souto

**LINHA DE PESQUISA:** Minorias no Parlamento.

**TÍTULO:**

Os possíveis impactos do “Distritão” na representação do parlamento amapaense e a inconstitucionalidade da proposta de reforma eleitoral.

O atual sistema eleitoral brasileiro para eleições do legislativo utiliza o sistema proporcional de lista aberta (art. 84/Código Eleitoral), e tem sido alvos de críticas. Há reiteradas tentativa de substituição pelo sistema distrital que foram negadas (em 2015, PEC 182/07; em 2017, PEC 77/03; em 2021, PEC 125/11). O “distritão” “considera cada ente federado como distrito e nele seleciona os mais votados para compor as casas parlamentares, sem levar em consideração votos nas legendas” (LOBO, 2017). De acordo com os defensores do “distritão”, o sistema agiria para “sanar a crise do sistema eleitoral”, citando benefícios como “melhora na

fiscalização sobre os políticos e o controle sobre suas ações” (WALTRICK; FAUTH, 2015). Assim, a investigação busca identificar possíveis impactos do “distritão” quanto à representação da diversidade de minorias no parlamento amapaense, e considerando o impacto nos pequenos municípios. Para demonstração, o estado do Amapá possui 16 municípios, e é 74% negro, sendo 8,4% pretos e 65,7% pardos (IBGE, 2010), e possui 517.102 eleitores (TSE, 2020), que se encontram concentrados na capital Macapá e na circunscrição vizinha, Santana, correspondendo cerca de 71% de todo eleitorado, sendo o maior peso para a composição dos mandatos. O aparato teórico-metodológico segue uma abordagem qualitantitativa, sendo: a) pesquisa bibliográfica para conceituação e fundamentação de temas como: sistema distrital (WALTRICK, FAUTH, 2015); sistema proporcional e diversidade de representação (ARAUJO, 2005); e inconstitucionalidade da reforma eleitoral (SALGADO, 2010; LOBO, 2017); e b) pesquisa documental no portal do Tribunal Superior

Eleitoral para mapeamento de dados quantitativos da pesquisa. Recentemente, a discussão veio novamente à tona com a PEC 125/2011 – aprovada na Comissão Especial e rejeitada no plenário – que apresentou o “distritão” já para as eleições de 2022. Esta proposta tende a trazer impactos negativos, como a baixa renovação política, com o fortalecimento dos grandes partidos; distorção entre os votos recebidos e a representação na casa; alto custo das campanhas, incremento do personalismo político, e principalmente o retrocesso na representação dos segmentos minoritários (GOMES, 2018). No sistema proporcional é possível o aproveitamento dos votos de municípios distantes da capital, ainda que não elejam candidatos, servindo de “trampolim” para futuras candidaturas. No “distritão”, os candidatos de igual partido entram em disputa entre si, e ainda pode gerar o desestímulo da participação política em pequenos municípios, que são primordiais nas eleições municipais para lideranças que compõe minorias. O sistema proporcional se apresenta como

mais favorável às diversidades (ARAUJO, 2005), e os principais impactos da substituição do sistema no Amapá cominariam na possível diminuição da representação de mulheres nos parlamentos, que representam 41,6% na Assembleia Estadual (ALAP) – 10 das 24 cadeiras – e 37,5% da Composição Estadual na Câmara dos Deputados – 3 das 8 cadeiras – (TSE, 2020) e na impossibilidade de sucesso das demais minorias. Portanto, “com tais propostas e ameaças, o melhor é resistir às reformas” (SALGADO, 2018), advertindo-se para a inconstitucionalidade do “distritão” uma vez “a participação popular é pressuposto de qualquer democracia que se queira substancial” (LOBO, 2017) e há a desobediência do princípio da necessária participação das minorias. (SALGADO, 2014).

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Clara. **Partidos políticos e gênero**: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 193-215,

June 2005.

CÂMARA EXCLUI "DISTRITÃO" DA PEC DA REFORMA ELEITORAL; ACOMPANHE.

Agência Câmara de Notícias. 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/793041-camara-exclui-distr tao-da-pec-da-reforma-eleitoral-acompanhe/>. Acesso em 12 ago 2021.

CÂMARA REJEITA DISTRITÃO E MANTÉM MODELO ATUAL DE ELEIÇÃO PARA DEPUTADOS E VEREADORES. Agência Câmara dos Deputados, Brasília, 26 mai. 2015. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=como+citar+noticia+abnt&sxsrf=ALeKk01X82Y9orQ5xJEzIjRRVTfpm0FApg%3A1628789626119&ei=elsVYdLZBqTW1sQP66WL6Ao&oq=como+citar+noticia+abnt&gs\\_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBOgAEIAEMgUIABCABDIGCAAQBxAeOgcIABBHELADOGQIABANSgQIQRgAUJ](https://www.google.com/search?q=como+citar+noticia+abnt&sxsrf=ALeKk01X82Y9orQ5xJEzIjRRVTfpm0FApg%3A1628789626119&ei=elsVYdLZBqTW1sQP66WL6Ao&oq=como+citar+noticia+abnt&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBOgAEIAEMgUIABCABDIGCAAQBxAeOgcIABBHELADOGQIABANSgQIQRgAUJ)

[BVjUhwZgqYoGaAVwAngBgAGqA4gB3g-  
SAQkwLjMuNC4wLjGYAQCgAQHIAQjAAQE&sclic  
nt=gws-wiz&ved=0ahUKEwjS\\_s-  
YgqzyAhUkq5UCHevSAq0Q4dUDCA4&uact=5.](https://www.camara.leg.br/legislacao/comissao-especial-aprova-proposta-que-altera-regras-eleitorais)

Acesso em 12 ago. 2021.

COMISSÃO ESPECIAL APROVA PROPOSTA QUE  
ALTERA REGRAS ELEITORAIS.

Agência Câmara Notícia, 10 ago. 2021. Disponível  
em: [https://www.camara.leg.br/noticias/791721-  
comissao-especial-aprova-proposta-que-altera- regras-  
eleitorais](https://www.camara.leg.br/noticias/791721-comissao-especial-aprova-proposta-que-altera-regras-eleitorais). Acesso em 12 ago. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Ed 14, rev., atual. e  
ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E  
ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabela 2094 - População  
residente por cor ou raça e religião**. Macapá. 2010.  
Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2094#/n1/all/n2/all/n3/all/v/1000093/p/last%201/c86/allxt/c133/0/d/v1000093%201/l/v,p+c86,t+c133/resultado>.

Acesso em: 08 jul. 2021.

LOBO, Edilene. **“Distritão” e dizimação das minorias políticas: o desserviço à Democracia substancial**. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 111 – 130, Jul/Dez, 2017.

Disponível em:

<https://core.ac.uk/download/pdf/210566604.pdf>.

Acesso em: 12 ago. 2021.

PLENÁRIO REJEITA “DISTRITÃO” E ENCERRA VOTAÇÃO SOBRE NOVO SISTEMA

ELEITORAL PARA DEPUTADOS. Agência Câmara Notícia, 29 set. 2017. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/523233-plenario-rejeita-distritao-e-encerra-votacao-sobre-novo-sistema-eleitoral-para-deputados/>. Acesso em 12 ago. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO DIREITO ELEITORAL**. Dissertação (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná., 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 12 ago. 2021.

WALTRICK, Andressa Regina; FAUTH, Adriane Nogueira. **A possível alteração do atual sistema proporcional de eleição no brasil para o sistema distrital, à luz da constituição federal**. In: 3º Simpósio de Sustentabilidade e Contemporaneidade nas Ciências Sociais, 2015. Anais do 3º Simpósio de Sustentabilidade



e Contemporaneidade nas Ciências Sociais. ISSN 2318-0633. 10 p. Disponível em:  
<https://www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/559548fbb1294.pdf>

**AUTOR:** Luiz Fernando Obladen Pujol.

**LINHA DE PESQUISA:** Prerrogativas  
Parlamentares e Conselhos de Ética.

**TÍTULO:**

Imunidade parlamentar e tipicidade conglobante.

O presente trabalho objetiva perquirir sobre a interpretação adequada da imunidade parlamentar material. Por meio do emprego do método teórico-bibliográfico e dedutivo, através da pesquisa bibliográfica, buscou-se analisar a questão à luz dos preceitos constitucionais. O *caput*, do artigo 53, da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, estabelece que “*os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*” (BRASIL, 1988). O Ministro Celso de Mello sintetiza que tal cláusula “*excluiu, na hipótese nela referida, a própria natureza delituosa do fato*” e estende-se “*ao plano da responsabilidade civil, para, nesse outro domínio, também proteger, com o manto da*

*inviolabilidade, o membro do Congresso Nacional”* (BRASIL, 2006). O Ministro Carlos Velloso, por sua vez, pontua que a imunidade material abrange as manifestações parlamentares, ainda que fora do exercício parlamentar, mas em consequência deste (BRASIL, 2004). Importante salientar a diferença existente entre a imunidade material, da imunidade formal/processual (§§ 2º e 3º, do art.53, da CF). A imunidade formal refere-se à prática de crimes comuns, salvo flagrante de crime inafiançável, correspondendo a necessidade de autorização da Casa de Leis para manutenção da prisão do Parlamentar, bem como possibilita que denúncia contra Parlamentar seja sustada pela Casa. A imunidade formal impõe a autorização como pressuposto processual. No entanto, em relação a imunidade material, há divergência doutrinária sobre sua natureza. Demonstrando tal divergência, o Ministro Alexandre de Moraes observa que Pontes de Miranda, Nélson Hungria e José Afonso da Silva entendem tratar-se de excludente de ilicitude, já Damásio de Jesus e Aníbal Bruno consideram-na causa

de isenção de pena (MORAES, 1998, p.6). Compreendemos que se deve analisar a imunidade material a partir da teoria da tipicidade conglobante, formulada por Eugênio Raúl Zaffaroni, permitindo melhor interpretação da norma. A teoria da tipicidade conglobante leva em consideração não apenas o tipo legal (texto normativo específico) contendo a descrição da conduta proibida, complementando a noção de tipicidade penal com um corretivo: a antinormatividade. A teoria parte do princípio da unidade do ordenamento e considera típica apenas a conduta que contrarie o ordenamento em sua totalidade/globalidade, revelando-se antinormativa. Na definição do próprio Zaffaroni: *“a tipicidade penal não se reduz à tipicidade legal (isto é, à adequação à fórmula legal), e sim que deva evidenciar uma verdadeira proibição com relevância penal, para o que é necessário que seja proibida à luz da consideração conglobada da norma”* (ZAFFARONI, 2008, p.474). Luiz Flávio Gomes resume que para tal teoria: *“o que está permitido, fomentado ou determinado por uma norma não*

*pode estar proibido por outra”* (GOMES, 2006, p.2). No caso da imunidade parlamentar se está diante de uma norma permissiva constitucional que afasta a tipicidade dos crimes de opinião. Acreditamos que a adoção de tal teoria para interpretação da imunidade material, para além de mero apressado teórico, seja um caminho para que a própria imunidade seja dimensionada de modo mais adequado na prática.

## **Referências**

BRASIL. Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3686/DF. Ministro Celso de Mello. Sessão de julgamento 31 de agosto de 2006. Brasília/DF. Diário de Justiça: 31 de agosto de 2006, p.35.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro Carlos Velloso, Recurso Extraordinário nº 226.643/SP.

Relator: Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma. Sessão de julgamento: 03 de agosto de 2004. Brasília/DF, Publicação: 20 de agosto de 2004.

GOMES, Luiz Flávio. Tipicidade material e a tipicidade conglobante de Zaffaroni. 2006,p.2.

GOMES, Luiz Flávio. Tipicidade material e a tipicidade conglobante de Zaffaroni. Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 11, n. 1048, 15 maio 2006.

Disponível em: <  
<https://jus.com.br/artigos/8450/tipicidade-material-e-a-tipicidade-conglobante-de-zaffaroni>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MORAES, Alexandre de. Imunidades Parlamentares. In: Revista Brasileira de Ciências criminais. Vol.21. jan-mar, São Paulo: Revista dos Tribunais. 1998, p.45-64.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. José Henrique

Pierangeli. Manual de direito penal brasileiro. V.1.  
Parte geral. 7<sup>a</sup>ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,  
2008.

**AUTOR:** Luiz Fernando Obladen Pujol

**LINHA DE PESQUISA:** Controle jurisdicional  
e *interna corporis* de atos parlamentares.

**TÍTULO:**

O término da legislatura como termo final para revisão de cassação de mandato pelo próprio legislativo.

O presente trabalho tem por objetivo perquirir sobre os limites da autotutela do Legislativo em relação a revisão de cassação de mandato. Por meio do emprego do método teórico-bibliográfico e dedutivo, através da pesquisa bibliográfica e legal, buscou-se analisar as questões à luz dos preceitos constitucionais. O artigo 55 da Constituição Federal elenca as hipóteses de perda de mandato eletivo, norma reprisada nas Constituições Estaduais e Lei Orgânicas Municipais. Dentre as hipóteses de perda de mandato encontram-se a cassação por: quebra de decoro; exercício de atividade incompatível com o mandato (previstas no art.54 da CF/88); e a decorrente de ausência à terça parte das



sessões, salvo licença ou missão autorizada. Nestas hipóteses a cassação de mandato decorrerá de julgamento político/administrativo pela própria Casa a qual pertence o Parlamentar. Ocorre que, em alguns municípios, após o término da legislatura, em decorrência de alteração na composição das Câmaras Municipais, ex-vereadores buscam a revisão de cassações. Compreende-se que tal revisão pelo Legislativo após o término da legislatura ofende o ato jurídico perfeito e o devido processo legal administrativo; podendo, a depender do caso, configurar desvio de finalidade. A revisão de tais cassações, após o término da legislatura, somente é possível através de anulação da decisão administrativa pelo Poder Judiciário (*princípio da inafastabilidade jurisdicional*). O suposto exercício de autotutela pela Câmara, neste caso, não resiste a uma análise mais profunda. Em relação ao Executivo, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado de que a autotutela administrativa possui limites, tendo inclusive editado as Súmulas nº 473

(BRASIL,1969) e nº 346 (BRASIL,1963). Da leitura de tais enunciados constata-se que tendo ocorrido efeitos concretos, há necessidade de prévio processo administrativo. Não obstante as Súmulas refiram-se à Administração Pública, trata-se de entendimento aplicável à atos administrativos no âmbito do Legislativos. Conforme sintetiza Marcos De Oliveira Vasconcelos Júnior: *“Trata-se do princípio da segurança jurídica, em seu conteúdo material, impondo limites à autotutela administrativa”* (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012). No entanto, no caso do Legislativo, finda a legislatura há clara perda do objeto de eventual processo administrativo de revisão de cassação de mandato; além disto, a alteração da composição da Casa de Leis macula a revisão da cassação. Ademais, não se afasta a possibilidade de que seja constatado desvio de finalidade na revisão, em especial no início de nova legislatura, visando apartar inelegibilidade eventualmente arguida em cassação de diplomação ou mandato perante a Justiça Eleitoral. O Judiciário e os órgãos de controle

externo devem estar atentos à adequação constitucional para além da mera aparência de legalidade (Miranda, 1996, p.346). Deve-se atentar ao fato de que até mesmo os atos legislativos estão vinculados à uma finalidade, não podendo destoar da Constituição (MENDES, 1990.p.38-39). Por fim, o que se constata é impossibilidade de revisão extemporânea da cassação de mandato pelo Legislativo, pois destoaria totalmente da legalidade e constitucionalidade sendo passível de Mandado de Segurança, pleiteando-se a suspensão imediata do ato e, ao final, o reconhecimento de sua nulidade.

## **Referências**

BRASIL. Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473 Sessão Plenária de 03 de dezembro de 1969. Diário de Justiça de 10 de dezembro de 1969, Brasília, DF, p. 5929.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963. Imprensa Nacional, 1964, Brasília, DF, p. 151.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema nº 138. Recurso Extraordinário nº 594.296, Rel. Min. Dias Toffoli, p. j. 21 de setembro de 2011, Diário de Justiça Eletrônico nº 146 de 13 de fevereiro de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.125. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, Sessão Plenária. 8 de novembro de 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.p.38-39.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. tomo II. 3ª ed., Coimbra: Coimbra editora,

1996.p.346.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos De Oliveira.  
Autotutela Administrativa e Alguns Limites  
Decorrentes da Segurança Jurídica. Revista Síntese.  
dez. 2012.

**AUTORAS:** Bárbara Mendonça Bertotti & Paula Caldas Brognoli

**LINHA DE PESQUISA:** Novas Tecnologias e o Parlamento.

**TÍTULO:**

Repercussões do ciberfeminismo, mulheres e parlamento.

Segundo o Inter-Parliamentary Union, o Brasil é um dos piores países quanto à representatividade política feminina. Esse cenário pode ser verificado tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, e desde as câmaras dos vereadores até o Senado Federal, onde a taxa de representatividade ainda permanece muito baixa, mesmo quando aproximadamente 51% do eleitorado brasileiro é composto por mulheres. Por outro lado, observa-se que o movimento feminista tem se apropriado do meio digital como espaço de divulgação de suas pautas. Essa apropriação das tecnologias de informação e comunicação por feministas deu origem ao

chamado ciberfeminismo. Mesmo em meio a embates políticos, ataques conservadores e fortalecimento de preceitos neoliberais, as ações feministas ligadas à esfera digital têm cumprido um papel central de luta e resistência. Para Teresinha Fernandes e Edméia Santos (2020), os processos históricos de acirramento de conflitos políticos e ideológicos relacionados ao legado patriarcal e machista se refletem em espaços públicos e sociais e também no ciberespaço, materializados na violência pelo uso da linguagem em redes sociais e nas práticas de ciberativistas que lutam, resistem e marcam o seu lugar social, apontando o potencial dessas experiências no desenvolvimento de conhecimentos críticos para a formação social e política de outras mulheres contra esta forma de opressão. As discussões de ciberfeminismo têm repercussões nas mulheres parlamentares, já que algumas têm usado o meio digital para divulgação de seus trabalhos e de suas pautas. A partir disso, o objetivo da pesquisa é investigar em que medida o ciberespaço e o ciberfeminismo, ao

proporcionar um espaço de divulgação pelas parlamentares, sobretudo de seus trabalhos diários, pode influenciar outras mulheres a ingressarem na política. As conclusões parciais apontam que de fato a influência pode ser positiva, no sentido de aumentar o interesse de mulheres a pleitearem cargos políticos, bem como de aumentar o interesse dos Partidos Políticos e também da sociedade em apoiá-las nessa decisão. A metodologia utilizada no trabalho é a lógico-dedutiva, por meio de pesquisa bibliográfica, notadamente de artigos científicos sobre a temática.

**Palavras-chave:** Ciberfeminismo; Parlamento; mulheres; Mulheres na política.



**AUTOR:** Gabriel Vieira Terenzi.

**LINHA DE PESQUISA:** Novas Tecnologias e o Parlamento.

**TÍTULO:**

Novas tecnologias e representação modulatória: rumo a uma democracia interativa?

O presente trabalho pretende abordar as interferências das novas tecnologias à relação entre representantes e representados, e assim, verificar sua influência à postura dos mandatários de cargos eletivos. O objetivo deste texto é o de verificar a possibilidade de que essas novas ferramentas tecnológicas proporcionem aquilo que Pierre Rosanvallon nomeia de representação modulatória na sua obra *Legitimidade Democrática* (2011), ou seja, uma forma de democracia “interativa”, na qual o poder passa do governo à sociedade, mas não da forma hierárquica como alguns autores deliberacionistas conjecturam, e sim por meio de controles informativos, que não vinculam os

representantes, mas os influenciam por uma abertura de reconhecimento e justificação. Como reconhece Bernard Manin, a ausência de mandatos imperativos, de pleitos vinculantes e de recall discricionário fizeram da relativa discricionariedade dos representantes um indissociável princípio do governo representativo. Determinadas correntes acadêmicas questionam a necessidade de estabelecimento de controles que reduzam essa discricionariedade, desde uma representação “mais fidedigna” até mecanismos de democracia direta. A proposta de Rosanvallon é a de que pode haver uma aproximação entre essa relação representativa mediante o estabelecimento de círculos informativos que munam os governantes de informações privilegiadas advindas dos governados, e que empoderem estes últimos por meio de uma abertura justificativa (que condiciona a legitimidade da postura dos representantes à interação com os representados). A hipótese deste texto é a de que as redes sociais, aplicativos e outras ferramentas

decorrentes dos avanços tecnológicos e da internet permitam a adoção dessa representação modulatória, não necessariamente vinculando os representantes, mas proporcionando o estabelecimento dos canais informativos e concedendo aos representados as oportunidades de interação necessárias à sua aproximação. Assim, por meio de uma metodologia hipotético-dedutiva, apresentar-se-ão as premissas advindas de fontes bibliográficas e promover-se-á a tentativa de falseamento da hipótese. Os marcos teóricos consistem na literatura de Pierre Rosanvallon a respeito da democracia interativa. Como conclusões parciais, verifica-se que as novas tecnologias realmente permitem uma participação mais significativa e de maneiras antes impossíveis, todavia, verificam-se também desafios na concretização desses controles modulatórios. Assim, afiguram-se necessárias, como próximas medidas a serem adotadas na análise, o mapeamento dos incentivos aos representantes que adotem essas ferramentas tecnológicas interativas, a

fim de que se avalie a possibilidade de superação dos mencionados desafios.

**AUTORA:** Sofia Eloá de Oliveira Souza Brighenti.

**LINHA DE PESQUISA:** Controle jurisdicional  
e *interna corporis* de atos parlamentares.

**TÍTULO:**

O sobrestamento de pauta no congresso nacional em razão do regime de urgência de medidas provisórias: poder de agenda e balanceamento entre os poderes.

Em 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, exarou interpretação ao parágrafo sexto, artigo 62 da Constituição Federal, determinando que o sobrestamento de pauta em razão da não apreciação das medidas provisórias em 45 dias, momento em que entram em regime de urgência, estende-se somente àqueles projetos de lei sobre matéria não vedada de tratamento por essa normativa de urgência. A interpretação se justifica, principalmente, por razões políticas: as medidas provisórias são de publicação reservada ao Presidente da República, que pode editá-las mediante os pressupostos constitucionais de relevância e

urgência - contudo, o conteúdo desses pressupostos foi flexibilizado, incorrendo em um uso muitas vezes desmedido dessa espécie legislativa. A quantidade elevada de medidas provisórias para apreciação e a previsão constitucional de que a não apreciação em 45 dias sobrestaria toda a pauta do Parlamento confere ao Poder Executivo um poder de agenda sobre o Legislativo que se diz injustificado. A saída encontrada pelo então Presidente da Câmara foi objeto do Mandado de Segurança 27.931, relatado pelo Ministro Celso de Mello, que, somente na data de 29/06/2017, confirmou a legalidade da interpretação - baseando-se nos mesmos princípios políticos e deixando de lado a letra do texto constitucional, contrariamente ao que se espera da Corte Constitucional. Em relação a isso, o Senado tem aprovada a PEC 91/2019, que aguarda promulgação, e altera o texto do artigo 62 para fazer valer a interpretação do então Deputado Michel Temer. Contudo, o objetivo desta pesquisa é averiguar o cabimento da mudança na interpretação constitucional

em um contexto em que a Proposta de Emenda à Constituição ainda não havia sido aprovada ou mesmo apresentada. Através de um estudo de caso, analisar-se-á o voto do Ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança n. 27.931, nos seus fundamentos jurídicos e políticos. Além disso, será revisada a bibliografia especializada - livros, teses, dissertações e artigos científicos -, adotando como marco teórico a obra do Professor Doutor Clèmerson Merlin Clève acerca da tramitação das medidas provisórias. Assim, pretende-se analisar o desenho institucional dos três poderes pretendido pela Constituição e de que forma este desprivilegia o Legislativo, tornando necessária a reinterpretação que vai de encontro à letra do texto constitucional. A Proposta de Emenda à Constituição 91/2019 também será discutida - bem como a demora da promulgação desta, considerando que já foi aprovada pelo Senado. Para além disso, sinaliza-se a suma importância dos Regimentos Internos e Estatutos do Congresso Nacional seguirem a Constituição nas suas

disposições concretas e abstratas, resguardando a autonomia administrativa de que o Parlamento deve dispor para otimizar seu funcionamento. Contudo, principalmente em se tratando de processo legislativo, que deve ser legítimo em toda a sua extensão, essa pesquisa pretende demonstrar o quanto se perde ao colocar de lado o texto constitucional.



**AUTORAS:** Paula Gomes de Magalhães & Miriam Olivia Knopik Ferraz.

**LINHA DE PESQUISA:** Novas Tecnologias e o Parlamento.

**TÍTULO:**

A formação parlamentar para a aplicação de redes bayesianas na produção normativa.

O objetivo geral deste resumo é pontuar a importância da formação parlamentar para a aplicação de redes bayesianas na produção normativa. Como objetivos específicos traçou-se três vertentes: a compreensão da teoria das redes bayesianas; a formação parlamentar interdisciplinar; o estudo da aplicação da teoria das redes bayesianas como um elemento de produção normativa aplicável a Avaliação de Impacto Normativo. A metodologia utilizada é a lógico-dedutiva lastreada pela pesquisa teórico-bibliográfica, por meio da aproximação interdisciplinar com a teoria de redes bayesianas para propiciar uma produção normativa mais assertiva. A

realização da pesquisa subdividiu-se em três eixos, em conformidade com os objetivos específicos: i. a compreensão da teoria das redes bayesianas: estas são métodos de raciocínio em redes probabilísticas para estudo da Inteligência Artificial, assim, possui como parâmetro de modelagem um cenário de causalidade no qual não há um completo entendimento do todo. Assim, consolida-se como uma teoria que comporta a irracionalidade e limitação humana. A teoria é dividida em duas abordagens: o raciocínio probabilístico que avalia relações causais entre sentenças e a teoria das probabilidades, para a atribuição de confiabilidade em níveis. ii. a formação parlamentar interdisciplinar e o estudo da Avaliação de Impacto Normativo: este estudo integra a metodologia da legística e pode ser visto como um elemento capaz de trazer mais racionalidade ao processo de elaboração normativa assim como conferir mais legitimidade na tomada de decisões legislativas. Trata-se de uma análise sistematizada da maior quantidade possível de causas e efeitos da vigência de

uma norma no ordenamento, levando-se em consideração seus os impactos econômicos, sociais e ambientais. Assim, é possível estabelecer algumas etapas da AIL/AIR: 1. Identificar o contexto de aplicação da norma; 2. Desenvolver as principais proposições alternativas; 3. Analisar os impactos das opções; 4. Comparar as opções; 5. Monitorar e realizar a avaliação futura de políticas; iii. o estudo da aplicação da teoria das redes bayesianas como um elemento para a avaliação de impacto normativo: diante dos elementos da AIL/AIR traçados, se verifica que a teoria das redes bayesianas pode ser tratada como ferramenta para a construção das etapas da AIL/AIR, pois seu uso direcionado auxilia na compreensão da pluralidade de aspectos que influenciam o ato de elaboração normativa. Para tanto, há a necessidade da formação parlamentar para a abertura à novos métodos de abordagem que comporão a produção legislativa mais técnica. Pretende-se assim, como próximos passos da pesquisa, consolidar como seriam realizadas essas formações, quais os

critérios de abordagem e a avaliação da necessidade de tornar tais metodologias como obrigatórias. Nesse sentido serão avaliadas iniciativas similares no país (como o uso de outros modelos de dados), como são estruturadas e os resultados obtidos.

**Palavras-chave:** Redes bayesianas; Avaliação de impacto normativo; efetividade normativa; formação parlamentar

**AUTORES:** Cinara Matoso Machado da Silva & Daniel Monteiro da Silva.

**LINHA DE PESQUISA:** Minorias no Parlamento.

**TÍTULO:**

Educação como prática de liberdade e antirracista: A sub-representação da mulher negra nas eleições 2020 da câmara municipal de Natal/RN.

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre os possíveis motivos da sub-representação da mulher negra na Câmara Municipal de Natal/RN. Os dados dessa sub-representação, foram levantados em uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Paraná - UFPR e Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, mediante a atuação conjunta dos respectivos grupos de pesquisa, Observatório de Candidaturas Femininas da UFPR e Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral – GPDE/UFRN, ambos dos correspondentes cursos de Direito. Os Grupos Pesquisadores realizaram uma seleção de discentes, segundo critérios a serem

observados na pesquisa. Compõem o grupo de pesquisadores, 17 estudantes de direito de Curitiba e de Natal. Porém, no presente estudo, analisou-se, especificamente, as candidaturas femininas, que concorriam ao cargo de vereador, nas eleições de 2020, para a Câmara Municipal de Natal/RN<sup>3</sup>. Busca-se trazer para a reflexão a alternativa, de um modelo educacional participativo e antirracista, com o intuito de encontrar maneiras de ajudar a construção de uma sociedade mais plural, que possa se valer de fato, do que expressa a Constituição Federal no seu artigo 1º, inciso V, o pluralismo político como fundamento do Estado Democrático de Direito. A proposta é refletir sobre os motivos da sub-representação da mulher negra na Câmara Municipal de Natal/RN, e propor alternativas que possam auxiliar na construção de mais espaço a mulher negra na política de Natal/RN. Propondo a formação de professores que adotem e acreditem nesse modelo educacional participativo e antirracista, com a finalidade de desconstrução do racismo estrutural. Propor ao

Município de Natal/RN que oportunize a formação de professores das escolas públicas de Natal, em que estes possam estar refletindo sobre a importância da prática dos modelos participativo e antirracista, é necessário. Divulgar a rede de professores antirracistas, que efetivamente já adotam esse modelo educacional, é outro ponto importante. Além disso, discutem sobre as várias questões que envolvem o racismo na sociedade brasileira. A escola pode ser instrumento de desconstrução do racismo, e, esse fato trará consequentemente -reflexos na sociedade. Através de dados levantados na planilha conforme citada acima, com base também nos depoimentos dos professores que adotam e acreditam nesse modelo, e com a confirmação pesquisa bibliográfica, conforme citada nas referências do presente estudo.

**AUTORA:** Isadora de Oliveira Silva.

**LINHA DE PESQUISA:** Controle jurisdicional e *interna corporis* de atos parlamentares.

**TÍTULO:**

Quando o guardião dormita: o STF e o julgamento a atividade parlamentar.

Quando o guardião dormita: o STF e o julgamento a atividade parlamentar<sup>1</sup> Linha teórica 3.5: Controle jurisdicional e *interna corporis* de atos parlamentares. Este resumo visa apresentar um breve estudo a respeito da forma como o Supremo Tribunal Federal julga a atividade de parlamentares com mandatos em vigência, seja no âmbito do parlamento, seja fora dele. Como metodologia utilizou-se a combinação de revisão de bibliografia e de documentos – decisões judiciais. O estudo foi impulsionado pelas determinações de prisão do deputado federal Daniel Silveira, em fevereiro e em junho de 2021, sob distintas justificativas. Tem-se em mente a temática da centralidade da atividade



representativa parlamentar para os Estados democráticos de direito, e a possibilidade de que esta seja posta em questão por poderes e instituições pertencentes ao próprio Estado. Neste estudo, se utiliza, para esse questionamento, a atividade do poder judiciário, na figura do STF. Parte-se do pressuposto teórico, para enfrentar este debate, de que a democracia parlamentar deve ser protegida, para garantir a integridade do Estado de direito, e de que o STF tem um papel importante nessa proteção. E se questiona que, exatamente em virtude da necessidade de proteção da atividade parlamentar, a jurisdicional também precisa resguardá-la. Segundo autores como Hans Kelsen, o parlamento é uma instituição fundamental à democracia. Segundo o mesmo autor, a democracia constitucional precisa de um órgão jurisdicional que guarde a constitucionalidade da atividade parlamentar, de maneira que uma instituição não prescinde da outra. No entanto, no direito interno de cada Estado – o brasileiro, para o caso que ora importa – há certas regras que determinam de que maneira essa

tutela se dará. Com efeito, ao mesmo tempo em que a Constituição brasileira determina, em seu art. 53, a existência de prerrogativas parlamentares a serem tuteladas, também estipula a possibilidade de que, sob determinadas condições, essas prerrogativas sejam suspensas. O caso em tela, sustenta-se, é um exemplo de quando isso aconteceu, e se pretende examinar de que maneira ele constitui um exemplo de defesa do parlamentarismo, considerando as regras impostas pelo sistema jurídico brasileiro, ou uma forma de fragilização das prerrogativas parlamentares.

## Referências

ALEIXO, Pedro. *Imunidades parlamentares*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito 4.781 Distrito Federal*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de fevereiro de 2021. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2021/02/decisao-STF-prisao-Daniel-Silveira.pdf>. Acesso em 13 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Petição 9.456 Distrito Federal*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/Daniel-Silveira-Preso-Moraes-24-jun-2021.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: *Direito Constitucional Brasileiro*: volume 1. Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

SOBREIRA, Renan Guedes. “Falta queijo!”: em defesa do foro privilegiado Parlamentar para crimes comuns. In: *Reforma política: pensando o amanhã*. CAPUTO, Carlos Enrique Arrais. SOBREIRA, Renan Guedes (org.). Naviraí: Ipuvaíva Editora, 2020.

## Carta do Brasil ao Parlamento



Brasília, 3 de setembro de 2021

**Excelentíssimas e Excelentíssimos Parlamentares,**

O Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar – PARLA realizou o evento *PARLA Brasil! Debates em Direito Parlamentar* durante os dias 16 a 20 de agosto, de modo virtual.

Entre palestrantes, encontravam-se especialistas em diversos temas do Direito Parlamentar, além de parlamentares que relataram suas vivências no Poder Legislativo. O Deputado Federal Marcelo Ramos (PL-AM) e o Deputado Estadual Wellington do Curso (PSDB-MA) participaram da abertura; a Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ), o Deputado Estadual Goura Nataraj (PDT-PR) e a Vereadora Carol Dartora (PT-PR) participaram de painéis. A Ministra do Superior Tribunal Militar Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha realizou o encerramento das atividades.

Durante os dias 16 a 19 de agosto, a sociedade civil se reuniu em grupos temáticos a fim de debater questões atinentes à realidade prática. Ao final de suas atividades, redigiram cartas com as pautas que reputam mais relevantes a seus agrupamentos e que entendem que devem ser consideradas pelo Parlamento.

Reunidas as cartas, essas formam a *Carta do Brasil ao Parlamento*, que encaminhamos em anexo.

Assim esperamos contribuir com a formação de agenda legislativa, servindo como mais um canal de comunicação entre a sociedade civil e parlamentares de todas as esferas federativas.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Renan Guedes Sobreira', with a stylized, flowing script.

**RENAN GUEDES SOBREIRA**

*Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar*

## *Carta do Brasil ao Parlamento*

Esta Carta está composta pela transcrição literal dos textos apresentados pelos Grupos de Trabalho participantes do *PARLA Brasil! Debates em Direito Parlamentar*, isto é, inexistem modificações de redação ou conteúdo por parte do Instituto PARLA. Tratam-se, portanto, de reivindicações constantes na sociedade brasileira, que foram externadas por aqueles que vivem, sentem e trabalham os temas postos.

A ordem de apresentação dos textos é cronológica, sendo indicado o nome de quem realizou a coordenação dos trabalhos e, ao final, o nome das pessoas, físicas ou jurídicas, que atuaram na composição do texto.



## **GRUPO 1. MOVIMENTOS AMBIENTAIS.**

16 de agosto de 2021, 14h.

Coordenação: Ellen Galliano de Barros.

No dia 16 de agosto de 2021, o Grupo de Trabalho “Movimentos Ambientais”, recebeu os membros da “Rede Curitiba Climática”, do “Observatório de Justiça e Conservação”, junto à Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR, e os profissionais M.Sc. Larissa de Miranda Alem, PhD. Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros e PhD. José Edmilson de Souza-Lima, para debater a sustentabilidade ambiental e, ao final, apresentar propostas de melhoria do atual cenário, com o pronunciamento sobre algumas Leis e PLPs, veja-se:

- **PL nº 984/2019**: Manifestação desfavorável e pelo arquivamento da referida proposta legislativa, que visa alterar a Lei n.º 9.985/2000, para criar a categoria de Unidade de Conservação denominada “Estrada-Parque” e instituir a “Estrada-Parque Caminho do Colono no

Parque Nacional do Iguaçu”, diante de algumas inconstitucionalidades e ilegalidades. Respectivamente: espaço reconhecido como “Unidade de Conservação de Proteção Integral”, na qual eventual supressão territorial depende de legislação específica (artigo 22, §7º, da Lei n.º 9.985/2000 e artigo 225, §1º, III, CF); trânsito em julgado da Ação Civil Pública n.º 00.0086736-5/PR, que obteve o fechamento da Estrada; e o apelo turístico e o retorno econômico gerado pelo ICMS ecológico.

- **Rede Curitiba Climática**: Projeto criado pela comunidade “Global Shapers de Curitiba”, de iniciativa do Fórum Econômico Mundial, para incluir a juventude nas discussões com lideranças mundiais, influenciando as agendas globais e fortalecendo as ações locais. Nascido nesta pandemia, o projeto objetiva engajar e articular pessoas, de maneira inclusiva e diversa, facilitando espaços de debate, apresentando soluções, incidindo em processos de tomada de decisão na agenda climática, além de tornar a região de Curitiba/PR justa e sustentável.

Visando o desenvolvimento sustentável nacional, propõe-se: atuação dos três poderes sobre meio ambiente; orçamento ambiental municipal; e incentivos/mercado de carbono.

- **Lei nº 9.250/95**: Manifestação pela alteração da referida legislação, nos termos do Projeto de Lei n.º 3.407/2019, para prever a dedução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas de pagamentos efetuados, no ano-calendário, a médicos veterinários, clínicas e hospitais veterinários destinados à cobertura de despesas com tratamento de animais domésticos, inclusive aquelas necessárias ao custeio de exames laboratoriais e serviços radiológicos. Também pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.103/2020, afinal rifar, sortear e leiloar animais são práticas exploratórias que os diminuem a uma condição de não pertencimento: a de objeto usado para atender vontades humanas, quando, na verdade, cada um deles existe por propósitos próprios, sem viver e sofrer em função do homem.

- **A cidade japonesa de Kitakyushu:** Embora um dia afligida por uma grave poluição aérea e litorânea, destaca-se hoje como um polo de desenvolvimento tecnológico sustentável e um forte stakeholder no âmbito da cooperação internacional para projetos ambientais. Desde os anos 1970, percorreu um longo e diversificado caminho de políticas públicas, com o ativo envolvimento do governo municipal, grupos civis, empresas e universidade locais. A experiência e as suas ações de remediação ambiental podem inspirar as cidades brasileiras, desde a promulgação dos respectivos regulamentos (padrões de emissão; regulações setorializadas; instrumentos econômicos; mecanismos de inspeção etc.), criando escritórios especializados em gestão ambiental (p.ex. “Centro Asiático para Sociedade de Baixo Carbono”; “Agência de Controle da Poluição Ambiental”; e o “Escritório de Cooperação Internacional Ambiental”) e estruturas voltadas à pesquisa e desenvolvimento (p.ex. “Ecotown”).

- Educação Ambiental: Manifestação pelo aprimoramento da educação ecológica (prevista no artigo 225, §1º, IV, da CF, e regulada pela Lei n.º 9.795/1999), mediante o ensino substantivo e transversal, não instrumental/utilitarista/colonial, de forma continuada e integrada entre as disciplinas, do nível infantil ao superior, direcionado aos estudantes, docentes e funcionários das instituições públicas e privadas. Inclui-se, finalmente, o repasse de parcela do orçamento público aos competentes entes federados, pretendendo o aprimoramento e atualização da “Ecoeducação” (práticas ambientais, acesso à teoria, pesquisa e extensão).

## GRUPO 2. MOVIMENTOS DO AGRO.

16 de agosto de 2021, 19h.

Coordenação: Heloísa Bagatin Cardoso e Crisley Scapini.

Deliberações:

\* Tratar a **Política Agrícola como Política de Estado** ao invés de Política de Governo ante a importância de garantir a segurança alimentar do país, sendo analisada sob o prisma do direito constitucional.

\* Reconhecimento da **autonomia do Direito Agrário na Constituição Federal**, cuidado na elaboração de normas e competências legislativas em matéria agrária, observando os fins constitucionais e legislativos de produção. Há muitas regras jurídicas conflitantes entre legislações federais, estaduais e municipais no âmbito agrário e ambiental por inobservância adequada das competências legislativas.

\* Incentivo e abertura da atuação de associações jurídicas e do agronegócio como *amicus curiae* em processos judiciais envolvendo matéria agrária.

\* Incentivo à **mediação** e à **arbitragem no agronegócio** de forma extrajudicial e judicial, a exemplo do Cejusc Agro no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

\* Inclusão da **matéria de direito agrário e aplicado ao agronegócio como disciplina obrigatória** ou, ao menos, optativa ou eletiva obrigatória nos cursos de nível superior em Direito, para que haja mais profissionais com conhecimento técnico jurídico acerca do agronegócio e aumente a segurança jurídica no setor.

## **DESAFIOS NO AGRONEGÓCIO E PONTOS A SEREM MELHORADOS (REIVINDICAÇÕES)**

\* **Combate à desigualdade social e de produção.** No campo ainda há muita desigualdade social. Os grandes

proprietários rurais geram cerca de 85% da produção nacional, enquanto que cerca de 70% das propriedades mais carentes produzem apenas 4%. Isso significa que ainda tem muito produtor rural trabalhando em regime familiar e de subsistência.

Para vencer tais dificuldades precisa ser investido mais nos instrumentos de Política Agrícola, que vão desde melhorias na qualidade de vida no interior, ampliando infraestrutura de habitação, com escolas e hospitais, eletrificação, saneamento, até a facilitação de acesso a crédito e seguro, incentivos fiscais, assistência técnica e mecanização.

## **1 – Gestão De Fazendas**

Como proceder com a gestão de fazendas? O produtor rural deve ter acesso à informação sobre gestão: tributária, ambiental, contratual, fundiária, familiar, societária e outras. Logo, deve ser proporcionado o conhecimento sobre a inserção, nas propriedades rurais, mecanismos de: Governança Corporativa para o



Agronegócio; Governança Familiar e ESG – Governança Ambiental, Social e Corporativa.

Necessidade de criação de grupo na Receita Federal para orientar quanto ao livro caixa do produtor rural, parcelamentos, Funrural e Senar, com cruzamento de dados e malha fina.

## **2 – Formação E Capacitação Dos Produtores Rurais**

Para que ocorra a inserção dos mecanismos de gestão já expostos, deve ser garantido aos produtores rurais a EXTENSÃO RURAL, ou seja, o fomento aos processos de gestão, produção, benefícios e comercialização das atividades, abordando-se sobre os segmentos do agronegócio ao depender da região onde será realizada esta extensão. Ela poderá ser realizada em feiras, encontros de cooperativas, sindicatos ou associações, dentro das próprias fazendas e outros meios.

Estimular os projetos de extensão rural nas universidades e cursos técnicos, inclusive, com implementação de incubadoras de empresas.

### **3 – Inserção No Mercado - Agroindústria**

Muitos produtores rurais não possuem o pleno domínio do ciclo do agronegócio: produção, agroindústria, comércio e logística.

Quanto à agricultura familiar, embora ajam programas de apoios à comercialização, como por exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao mesmo tempo não há uma inclusão 100% dos agricultores familiares no mercado.

Posto isso, deve ser observado: como ter acesso ao mercado? Como é feita a comercialização dos produtos? Há necessidade de certificados para a venda dos produtos?

As respostas das demandas de mercado poderiam ser proporcionadas por meio de campanhas educativas através de cooperativas, sindicatos ou associações.

#### **4 - Criação de instrumentos para política agrícola de sucessão rural familiar.**

Observa-se que muitos herdeiros não são preparados para assumir o patrimônio e o legado de sua família. Muitos têm a mera mentalidade de “abrir o inventário” e fazer a divisão dos bens, esquecendo-se: (a) dos impostos e demais encargos a serem pagos até que ocorra a divisão; (b) das situações de fato vinculadas a posse e propriedade; (c) de ter uma estruturação para então realizar a gestão adequada desse patrimônio; e outros.

#### **02) Regularização de Terras**

Regularização de terras por grilagens de terras públicas. Isto dificulta a identificação da regularidade das propriedades rurais, causando entraves na compra e venda do imóvel e, também, atrapalha na garantia imobiliária para financiamentos em bancos, pois tem o risco de cancelamento de matrícula por irregularidades.

Necessidade de digitalização dos cartórios, ampliação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e georreferenciamento das propriedades.

### **03) Transporte e Logística de escoamento**

A maior parte dos produtos agropecuários são produzidos no interior do país e precisam enfrentar vários KM para chegar até o consumidor final. A má qualidade de estradas, falta de ferrovias e hidrovias encarece o custo do frete. As vezes a produção é de uma região, mas precisa ser escoada em porto de outra região para ser exportado o que eleva muito o preço, como por exemplo, a produção de grãos no arco norte que é escoada pelo arco sul.

Além da necessidade de investimento em armazéns e silos para secagem de grãos, que influenciam no valor do transporte.

### **04) Cooperação e Parceria**

A nova tendência de mercado é o compartilhamento (Airbnb, Uber etc). No agro também é possível desenvolver trabalhos de forma conjunta, sejam em associações, cooperativas, parcerias, contratos de integração, e se utilizar a tecnologia para unir todos os elos da cadeia produtiva.

O trabalho em conjunto auxilia na redução de custos com compra de insumos, defensivos e maquinários, além de propiciar um maior volume de produtos para venda, o que dá acesso a novos mercados e maior poder de barganha, ampliando a produtividade e lucratividade para os produtores rurais, em especial, os pequenos e médios.

### **05) Aumento de produtividade e lucratividade**

A demanda por alimentos é cada vez maior, precisa produzir mais e melhor, sem aumentar a área plantada. E como fazer isso? Através de implementação de tecnologia, com melhoramento de grãos e defensivos, para tornar a lavoura mais resistente, maquinários

adequados para evitar desperdícios nas colheitas e um bom sistema de armazenagem.

Também agregar valor ao produto para obter maior lucratividade com a atividade e acessar novos nichos de mercado.

## **06) Agro Digital**

Estamos na era digital. Contudo, o censo agropecuário de 2017 apontou que 70% das propriedades rurais não possuem internet e especialistas acreditam que levaria até 20 anos para alcançar a todos. Com certeza, a pandemia acelerou o processo, mas ainda há muito a ser feito. Há a necessidade de incentivar a abertura de empresas regionais de produção de energia e conectividade.

Além da necessidade de conectividade para funcionamento de máquinas agrícolas de alta tecnologia e precisão, a internet é necessária para compra e venda online de insumos, produção, contratação de financiamentos e, inclusive, emissão de títulos. Com os dados e informações online é possível economizar tempo

e burocracia, ampliando a segurança e rede de negociações.

Sendo a fazenda (sítio ou chácara, onde tiver uma produção rural) considerada uma empresa rural, deve ela estar pronta para realizar a gestão interna de seus negócios.

Poderia ser proporcionado campanhas para o conhecimento e instruções sobre softwares de gerenciamento, o que poderia ser feito em cooperativas, sindicatos ou associações. Inclusive, por meio destas instituições, poderia ser realizado a aquisição destes produtos e colocado à disposição dos produtores rurais que fazem parte da respectiva. Utilizar os institutos federais para produção de tecnologia voltada ao agronegócio, com hubs de startups.

A título de exemplo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) lançou no dia 03/09/2020, em parceria com os ministérios da Economia (ME) e da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o edital

do programa Agro 4.0, que dará apoio financeiro à projetos de implantação de tecnologias 4.0 no setor rural. Porém, são necessárias campanhas de conscientização sobre este recurso.

### **07) Diversificação da exportação**

O Brasil é um grande exportador de commodities agrícolas, porém ainda há espaço para diversificar mais a gama de produtos exportados, como os segmentos de fruticultura e floricultura. Existe a possibilidade de abrir vários mercados com países no mundo inteiro, onde ainda não há uma relação bem estabelecida de exportação e importação.

### **08) Rastreabilidade**

Ampliação dos projetos de rastreabilidade. É o processo de identificação de tudo que é utilizado para a produção de determinado produto, desde a matéria prima, insumos, defensivos, forma de processamento e beneficiamento. Este controle é importante para atestar a qualidade e



procedência do produto final e agregar valor, sendo diferencial competitivo no mercado internacional.

### **09) Certificação**

As certificações de qualidade, aumentam a segurança e credibilidade dos produtos, quanto ao seu processo de produção, fabricação e transporte. Assim, produtos certificados tem melhor imagem perante o mercado consumidor e se beneficiam de facilidades no processo de compra e venda, como tarifas e custos menores, tornando-se mais competitivos.

Existe a necessidade de criação de certificações públicas acessíveis ao pequeno e médio produtor rural – possibilidade de utilização do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

### **10) Sustentabilidade**

O mundo clama por práticas mais sustentáveis e preservação de recursos naturais. Então, o grande desafio é produzir mais e com menos impactos ambientais,

utilizando fontes de recursos de energia renovável e preservando ao máximo o meio ambiente. E quem preserva pode lucrar com isto através dos *green bonds* (títulos verdes) que são novas formas de investimento, mas a opção ainda é pouco conhecida entre os produtores rurais e outras práticas semelhantes.

## **SUGESTÕES REALIZADAS APÓS A REUNIÃO DO GT DO AGRO.**

De acordo com o Estatuto da Terra a principal diferença entre o arrendamento pecuário e a parceria pecuária, é que no arrendamento ocorre à cessão do imóvel para criação, recriação, invernção ou terminação do gado. Já a parceria pecuária é quando uma das partes cede o animal para cria, recria, invernagem ou engorda.

No Brasil os exemplos mais comuns de parceria pecuária são: *boitel*, parceria e arroba produzida com valor fixo, havendo variação nesta nomenclatura, a depender do estabelecimento contratado.

O contrato de *boitel* nada mais que é um hotel para os animais, mediante pagamento de diária ou porcentagem sobre cada animal. Na parceria o contratante cede os animais e o contratado é responsável por todas as despesas com a alimentação, ao final o proprietário recebe pelos bois magros o valor em arrobas do boi gordo negociado no frigorífico. E no último caso, o pecuarista “aluga” o estabelecimento, estando obrigado a confinar um número mínimo de animais e fornecer toda a comida necessária para estes animais, neste caso exige-se um pagamento de uma diária estipulada por animal.

Não existe em nosso ordenamento jurídico nenhuma definição legal específica para os contratos firmados para confinamento de animais. Atualmente são denominados como contratos de parcerias agrícolas, mas não podem ser incluídos integralmente nesta definição, pois muito se assemelham aos contratos de arrendamento.

Conforme definição legal trazida pelo Decreto 59.566/1966 artigos 3º e 4º, que regulou os artigos de 92 a 96, do Estatuto da Terra, no contrato de arrendamento

o proprietário, mediante pagamento, independente de aferição de lucro, transfere a utilização do imóvel para o arrendatário, sendo este o único responsável pelo negócio; enquanto no contrato de parceria agrícola, embora haja a transferência da posse do imóvel, os parceiros compartilham riscos e lucros.

Desta maneira um contrato de parceria que estabelece pagamento de diárias, em que os riscos e lucros não são partilhados não se encaixa na definição de contrato de parceria agrícola. E apesar de habitual, a formalização de tais contratos traz insegurança jurídica às partes envolvidas, tais como: condenação do proprietário de animais ao pagamento de dívidas trabalhistas, multas ambientais, sofrer constrição de seus animais por dívidas do estabelecimento contratado, etc.

Atualmente foi proposta uma alteração nos contratos de parceria rural referentes ao boitel, através do Projeto de Lei 1098/2021, no entanto, tal proposta estabelece que o pecuarista tenha sua própria inscrição de produtor rural vinculada ao estabelecimento contratado, mas não

soluciona a questão referente à modalidade contratual correta a ser adotada nestes casos ou a criação de normas específicas para a regulamentação deste tipo de negócio.

**Participaram da Reunião:**

AAHRÃO DE DEUS MORAES – MORAES ADVOCACIA, ANA PAULA AMARAL, CAROLINE MATTIONI, CHARLES CARDOSO, CRISLEY SCAPINI, FABRICIO MAGALHAES, FABRICIO PINHO, GABRIELE BRAGHETO DE SOUZA, GIL REIS – INSTITUTO PENSAR AGRO / OJA – OBSERVATORIO JURIDICO AGROPECUARIO, HELOISA BAGATIN CARDOSO, JESSICA NOGUEIRA, LARRISA MILKIEWICZ, LUIS FERNANDO (ASSESSOR PARLAMENTAR DO DEP. LUPION / FPA), MARCELO ZOTIS, NAIRE REI, PATRICIA JABLONSKI, PAULO ROBERTO KOHL, RAFAELA FRITZEN, REBECA YOUSSEF, ROBERTA MELO, ROBSON FUMAGALI, SAMARA SOARES, SARAH LOPES, THIAGO AFONSO e ALISSON RESENDE.

### GRUPO 3. MOVIMENTOS FEMINISTAS.

18 de agosto de 2021, 14h.

Coordenação: Cynthia Gruending Juruena.

Membras das organizações “LiderA”, “Visibilidade feminina”, “Observatório de Violência Política contra a Mulher”, “por + elas na política” se reuniram no GT Movimentos feministas e ressaltaram propostas referentes aos direitos políticos das mulheres e de algumas PECs e PLPs que estão em votação:

☒ A aprovação do **PL 1.951/21** deve ocorrer somente no que tange ao art. 1º, que prevê a reserva mínima de 30% de cadeiras para mulheres. Os demais dispositivos representam retrocessos à participação de mulheres na política.

o Considera-se negativa, no entanto, o longo tempo para atingir os 30% previsto no art. 4º.

☒ Entende-se um **retrocesso** o art. 3º do PL, que deve ser suprimido. a seguinte alteração proposta: “§ 3º

Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

o A proposta de que haja reserva de candidaturas, e não o seu obrigatório preenchimento, remete ao tempo em que as cotas não eram observadas. Portanto, deve ser mantida a redação atual do Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, com o termo “preencher”, sendo o art. 3º da PL suprimido

o Ainda, é unânime que deve ser suprimido do texto a seguinte previsão: “§ 6º Não havendo o preenchimento mínimo previsto no § 3º, as vagas remanescentes deverão ficar vazias, sendo vedado o preenchimento com o outro sexo”.

☒ A proposta de inserção do art. 16-E na Lei 9.504/97 também significa um retrocesso, uma vez que desobriga a destinação proporcional de financiamento para as candidaturas femininas, contrariando as decisões do STF na ADI 5617 e TSE na Consulta 0600252-18.2018.

o Além disso, também no que diz respeito à propaganda eleitoral, o PL também desobriga os partidos a cumprirem a proporcionalidade das candidaturas femininas, caso haja candidaturas em percentual superior aos 30%,

☒ Na **PEC 18/2021**, salienta-se ser positiva a disposição de os partidos investirem necessariamente 5% dos recursos do fundo para fomento da participação feminina, prevista na primeira parte da proposta para o § 6º do Art. 17 da Constituição. Porém, ao deixar a cargo da autonomia partidária, sem estabelecer critérios de destinação dos recursos para o fomento da participação feminina na política, há um receio de que os partidos deixem de cumprir a norma, especialmente diante da ausência de imposição de sanção em caso de descumprimento. A autonomia partidária deve obedecer aos parâmetros já previstos em lei (art. 44, V da Lei 9.096/95) e reafirmados pela jurisprudência do TSE.



☒ Em relação a **PEC 125/11**, apoia-se a iniciativa de haver peso em dobro dos votos para mulheres e negros, a fim de distribuição de recursos dos Fundos Públicos.

☒ O último ponto debatido foi com relação à violência política contra a mulher, prevista recentemente na **Lei 14.192/21**. Na leitura do art. 3º “Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher”, consideramos que deve haver uma leitura ampla de direitos políticos, de modo a ampliar o espectro de ação da lei, não se restringindo ao âmbito eleitoral. Sem dúvida a lei representa um avanço no direito político das mulheres, mas é preciso aperfeiçoar para ampliar seu âmbito de atuação, trazer os conceitos de quem pode ser vítima e agente da violência política contra a mulher, utilizando como parâmetro as leis internacionais, tal como a Lei Modelo da CIM-OEA, de modo que os direitos políticos de todas as mulheres, não somente candidatas e/ou

detentoras de mandatos, sejam protegidos de forma ampla, isto é, no exercício da cidadania.

## **GRUPO 4. MOVIMENTOS CULTURAIS.**

18 de agosto de 2021, 14h.

Coordenação: Centro Cultural Casa Eliseu Voronkoff.

A situação atual da cultura no Brasil é desesperadora e criminosa. Essa é a primeira situação que se mostra quando damos início a uma reflexão sobre o setor e isso não é simplesmente pelas dificuldades impostas pela crise sanitária, mas sim devido ao fato de o Estado Brasileiro ter abandonado seu papel constitucional de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso à cultura, ignorando ainda o apoio, o incentivo, a valorização e difusão de suas manifestações como bem cita nossa carta magna.

Sem um Ministério a cultura perde sua autonomia orçamentária que é de fundamental importância para o desenvolvimento de políticas públicas contundentes e de longo prazo, num país continental que tem no setor sua maior riqueza. A cultura, com o investimento pífio que recebe, representa 2,5% do PIB nacional, porcentagem

igual à da indústria farmacêutica, com a singularidade do fato de que além de impacto econômico a cultura atinge diretamente outras áreas, como a saúde, a educação, a segurança pública, o turismo, etc.

Ao parlamento brasileiro vale atentar-se a seu papel de legislador e fiscalizador fazendo tramitar com mais agilidade leis que se encontram nas casas legislativas para a área e a todas as outras que seguem não sendo cumpridas, colocadas em prática, como consequência da ação criminosa de não se respeitar a Constituição Federal. Poderíamos elencar várias, como a Lei Paulo Gustavo, mais recente, e as já abandonadas pelo governo e de fundamental importância para o setor, como: o Sistema Nacional de Cultura e seus entes constitutivos.

O Brasil ainda muito precisa qualificar suas políticas de fruição cultural, mas isso só se dará com a retomada de tudo que vem sendo negligenciado.

O que se mostra de forma clara em todas as instâncias de militância e engajamento da cultura no país é que não há como prosseguir, como evoluir e alcançar todo o

potencial da área com o presidente que ocupa hoje o Palácio do Planalto. Cultura é feita por gente e para gente, e assim sendo, só pode colocar a serviço do povo toda sua força econômica, simbólica e cidadã, em um governo que se preocupe com gente, que valorize e respeite as pessoas. Para o “renascimento” digno da CULTURA BRASILEIRA é primordial que o atual presidente seja retirado do poder.

Grupo de Trabalho dos Movimentos Culturais

**Ana Paula Frazão** – Casa Eliseu Voronkoff, TEIA – Frente de Espaços Culturais Independentes do Paraná, SOS Cultura Paraná e Coletivo de Artistas Independentes  
Angélica Pires

**Ana Luiza Kriger de Paiva** - Discomotriz, Coletivo de Artistas Independentes Angélica Pires

**Tania Gayer Ehlke** – Conselho Municipal de Políticas Culturais e Conselho Municipal de Patrimônio de Araucária.

**Gehad Hajar** - Sindicato dos Empresários e Produtores em Espetáculos de Diversões no Estado do Paraná.

**Fernando Vidal** – TÉSSERA Companhia de Dança da Universidade Federal do Paraná e Casa Eliseu Voronkoff.

**Augusto Ribeiro** – Casa Quatro Ventos, TEIA – Frente de Espaços Culturais Independentes do Paraná

## **GRUPO 5. MOVIMENTOS URBANOS.**

18 de agosto de 2021, 18h.

Coordenação: Fábio Scopel Vanin.

No dia 18/08/2021, às 18h, foi realizada em reunião online, que visou debater os problemas e discutir as soluções para a temática urbana no Brasil.

Participaram do GT profissionais, pesquisadores, estudantes e interessados no tema.

Ficaram consignada as seguintes opiniões e reivindicações:

### **1) Prioridades de pautas relativas aos movimentos urbanos:**

O grupo elegeu oito pautas relevantes, que ficaram classificadas na seguinte ordem de priorização:

- 1 Habitação de Interesse Social
- 2 Gestão Democrática das Cidades
- 3 Parcelamento de Solo e Regularização Fundiária
- 4 Reabilitação Urbana

- 5 Cidades Inteligentes
- 6 Tipicidade de Planos e Projetos Urbanísticos
- 6 Tributação Urbanística
- 7 Grandes Projetos Urbanos - Operações Urbanas
- 8 Comuns Urbanos

Os debatedores reforçaram a importância de todos os temas, embora tenham elevado as problemáticas da habitação de interesse social e da gestão democrática das cidades como aqueles prioritários a serem observados em novas proposições legislativas e na fiscalização exercida pelo parlamento em relação ao Poder Público.

## **2) Debates sobre Leis Vigentes**

Foram debatidos os resultados e efeitos práticos de duas leis vigentes: a REURB e a Lei de Liberdade Econômica (especificamente nos pontos que trata do Direito Urbanístico).

No que diz respeito a REURB, ficou registrado que ela abriu um campo de atuação para a advocacia e demais



profissões envolvidas, sendo necessário reforçar a necessidade de elaboração de projeto urbanístico para as áreas irregulares a serem legalizadas, o que nem sempre ocorre. Também foi registrado ser muito cedo para avaliar os resultados concretos, vez que os processos de regularização fundiária são demorados. Entendeu-se que não é momento de novas alterações normativas sobre o tema.

Em relação a inserção do Direito Urbanístico na Lei de Liberdade econômica, a visão geral é que a opção integra o fenômeno da fuga do direito público ao direito privado, o que precisa ser observado com cautela. Como aspecto positivo, restou destacado que a regulação urbanística interfere muito na atividade econômica, sendo que atividades de baixo impacto têm que ser flexibilizadas e as medidas compensatórias não podem ser abusivas.

### **3) Debates sobre Processos Legislativos em tramitação no Congresso Nacional**

O PLS 667/2015 teve amplo apoio, entendendo que a localização de equipamentos públicos destinados as diversas políticas setoriais deve ser objeto de previsão no plano diretor, o que reforça o poder do planejamento urbano. Foi destacada ainda a previsão para uma tipicidade de planos, que detalhe tecnicamente os requisitos e padrões para sua formulação no país.

O outro projeto debatido foi a Emenda à Constituição n. 80/2019. O mérito e a técnica do projeto foram criticados, sendo referido que o propósito da proposta não corresponde à justificação, e ainda, que ele visa esvaziar o conteúdo jurídico da função social da propriedade em nome da garantia de uma falsa segurança jurídica. O entendimento é que a proposta deva ser rejeitada pelo parlamento.

Este é o relatório.

## **GRUPO 6. MOVIMENTOS RELIGIOSOS.**

18 de agosto de 2021, 19h.

Coordenação: Rodrigo de Andrade e Jefferson Zeferino.

**Participantes:** Celso Gabatz, Everton Carneiro, Irenio Chaves, Lucas Duarte, Michael Dionísio, Rudolf Von Sinner e Valdinei Ramos Gandra.

### **Constituição de um comitê consultivo do parlamento para assuntos religiosos**

Ao longo de toda a história republicana não foram poucas as vezes que a argumentação religiosa se fez presente no debate parlamentar. Ainda que os preceitos democráticos reconheçam e respeitem a presença do argumento religioso na arena pública, o advento da bancada religiosa, no início dos anos 2000, deu a esse tipo de discurso um status privilegiado, reivindicando lugar de autoridade e se impondo principalmente por meio da agenda moral. Nota-se, todavia, que o discurso hegemônico pautado pela liberdade religiosa no parlamento costuma estar

alinhado à confessionalidade cristã, especialmente no que se refere aos valores morais. Com isso, não é incomum que o parlamento consulte lideranças de algumas igrejas para formar opinião e justificar posicionamentos em torno de determinadas pautas. Ocorre que o discurso religioso de maior notoriedade não só desconsidera como violenta a diversidade de costumes, princípios, tradições e culturas das mais diversas expressões religiosas presentes entre a população brasileira, o que atenta contra a democracia e o pacto republicano.

Pautados pelo princípio da laicidade, cuja definição garante espaço e expressão às mais diversas religiões na arena pública, desde que respeitado o princípio do bem comum, sugerimos ao congresso nacional a constituição de um fórum permanente formado por representantes religiosos e pesquisadores das áreas de teologia e ciência da religião para atuar como comitê consultivo do parlamento para todo e qualquer assunto que envolva temas sensíveis às religiões. Para além das representações religiosas, há de se valorar a presença de pesquisadores e

pesquisadoras das áreas de teologia e ciência da religião, visto que o seu labor acadêmico possui rigor científico, a exemplo de outras áreas do conhecimento, sob supervisão de órgãos governamentais e avaliação por pares, tendo condições de trazer à arena pública conceitos, argumentos e análises que extrapolam as fronteiras confessionais e os interesses exclusivos.

## **RELATÓRIO**

### **Michael Dionisio**

O PARLA está preocupado com o pós-eleição, com o ambiente de decisão política. Propõe dividir as proposituras em partes:

1. O papel da religião no Parlamento (quais os limites?) (o México proíbe pessoas com título religioso podem se candidatar) ... Acredita que esse grupo pode ajudar a desvincular participação religiosa da FPE. Como nossos grupos (acadêmicos) podem participar? Como deve ser a participação religiosa na política.

2. Levar aos parlamentares um ‘caminho’ para tratar do tema. Como esse representante da vontade política pode qualificar os caminhos de um debate que tem influência religiosa. Como nós da academia podemos participar desse debate?

### **Irenio**

Como os mecanismos parlamentares podem ser colocados à disposição da sociedade civil?

A Igreja tem uma palavra a falar à sociedade toda, encontrando o homem todo em seus direitos. Descobrir quais os mecanismos legais para que a sociedade civil possa participar, não apenas das consultas públicas, mas, também, ações como a lei da ficha limpa. Como criar mecanismos de participação direta num contexto de democracia participativa.

### **Rudolf**

Inclusão da ciência, da pesquisa acadêmica, a qual possui um mecanismo de controle pelo próprio Estado que é a

CAPES. Já que há um investimento e controle do Estado nos Programas de Ciências da Religião e Teologia, se poderia usar melhor. Também nosso dever como Academia de contribuir para o bem-estar do país. Compreender as produções da área como fonte ao menos razoavelmente confiável.

### **Rodrigo**

Acho que em outras áreas isso já ocorre, né. Como no caso do COVID que se ouviram médicos, infectologistas na CPI. Também na religião se poderia ter esse cuidado. Outro aspecto, na parte acadêmica, é sair de intelectualismos para que as pesquisas cheguem efetivamente na prática, numa linguagem acessível.

### **Jefferson**

Em resumo, os comitês deliberativos e o aporte acadêmico podem ser duas pautas significativas.

## **Everton**

Fala de parlamentares que instrumentalizam as religiões. Também alude à violência religiosa que tem seus vínculos com traficantes e com parlamentares. Fala sobre o poder cristão dentro da sala de aula.

O viés da Educação, não só no sentido pedagógico, mas a violência a qual os estudantes são submetidos.

O grau de violência cristã-evangélica que se estende desde o Parlamento, passando pelo Presidente e chegando na sala de aula é muito grande.

A violência que vai do campo público para o privado, sobretudo contra as religiões de matriz afro-brasileira.

## **Michael**

Reforça que a fala de Everton versa sobre o papel da religião no Parlamento. Parlamentares que tentam fazer com que o Estado reproduza violências religiosas.

O grande problema no Brasil é que nunca debatemos religiosidade de modo verdadeiro no espaço público.



Somos laicos, mas não sabemos o que isso significa até hoje.

Hoje, quando a religião volta como argumento de Estado, (quando entrei na universidade em 2007 não se poderia usar a religião para qualquer fundamentação, de repente, agora é o contrário), como argumento de autoridade para o Estado. Aí entra outro ponto interessante, quando trago isso para um grupo de pessoas que pesquisa o tema, se enfraquece aquele tipo de argumentação. Quando diluo o argumento religioso entre estudiosos eu tento evitar que o Estado incorpore violências religiosas em sua prática. O que a religiosidade de fato pode influenciar? Se simplesmente a aceito como argumento de autoridade ela vai ditar os argumentos morais.

## **Celso**

A religião nunca deixou de ser um problema de Estado no Brasil. Sempre a religião foi um elemento intrínseco à própria sociedade brasileira. Havia um esboço do que cabia as diferentes esferas da religião e do Estado. Mas

desde cedo se percebeu que em termos de governabilidade (apoio) a religião era fundamental.

De fato, no plano conceitual, temos uma falta de entendimento da laicidade no espaço público, dizemos que somos um estado laico, no senso comum isso é usado, mas o que efetivamente compreende a laicidade brasileira, de que maneira ela se aloca no plano constitucional. Muitas vezes ela é entendida como um laicismo, como se a religião deveria (como se pudesse) ficar fora.

Há instrumentos legais dentro do próprio Estado que poderiam ser usados para tomar parte e discernir o que ocorre? Em geral o Estado deixa cada um fazer um pouco o que quer e as coisas vão indo.

Caberia fazermos um papel de trazer maior concretude conceitual daquilo que está no horizonte. Quais são os instrumentos no Estado que nos ajudam a discernir questões como o racismo religioso? e o MP, .... o que auxilia nisso?

## **Rudolf**

O Estado, diante do pluralismo religioso, que deveria ter um papel moderador, não faz esse papel, pois ele tem lado. O que se pode fazer é trabalhar com pessoas, com parlamentares e assessores de parlamentares que conhece bem as pessoas e tem uma postura abalizada. Temos que trabalhar com esses grupos no underground, eu suspeito, pois diante do atual governo discussões mais sóbrias parecem inviáveis de momento.

Nos anos 1980, ao redor da constituinte, onde iniciam também as participações de pentecostais, isso é democrático, mas precisa aprender a fazer isso. Só se vê o voto da maioria, mas ele não é o único, ele contrasta com os direitos das minorias. Naquela época, o CONIC fez várias propostas de emendas populares, uma delas foi um serviço alternativo ao serviço militar, algo que até está em lei, mas nunca foi implementado. A LDB mudou a perspectiva do ensino religioso com base em sugestão do CONIC, para algo não confessional, algo que foi

atrapalhado pela agressão do acordo de 2008 do Brasil com a Santa Sé. A Igreja Católica sempre foi hegemônica. Temos, acredito, duas tarefas, uma com o parlamento, que hoje me parece mais um trabalho de guerrilha do que de grande porte, sobretudo com consultas públicas e comitês, e também a questão da academia. Mas não acredito que tenha muita entrada. Mas nem todo o congresso é perdido, há pessoas que ajudam. Com essas pessoas é possível tentar se conectar.

## **Rodrigo**

Janelas de oportunidade ocorrem quando há uma conjunção de fatores, um fator é se a sociedade demanda uma determinada pauta. Quando fazemos esse exercício aqui é para dizer que tem gente pensando isso.

É um trabalho de base que precisamos fortalecer cada vez mais.

## **2.1 Elencar critérios para projetos que envolvem questões religiosas**

## **Celso**

Uma política recorrente desse governo é a pouca valorização de conselhos deliberativos, o que trava o debate. Colocar em evidência que os próprios Conselhos Deliberativos possam encontrar uma maior relevância.

Se os próprios parlamentares não conseguem atender as demandas da população, é necessária uma melhor representatividade da população. Retomar os conselhos de diversidade religiosa.

Também as audiências públicas, que no âmbito das questões de religião não são um tema em evidência. São importantes para se fazer a discussão de baixo para cima.

**Rodrigo** recorda que os conselhos deliberativos fortalecem a democracia.

## **Rudolf**

Foi membro do comitê da diversidade religiosa, conta como gradativamente, desde Temer, o comitê foi sendo

esvaziado, percebendo que se buscava uma certa instrumentalização desse comitê.

Esse comitê trabalhou para a preservação do Ensino Religioso na base nacional curricular como espaço para fomentar a tolerância religiosa; trabalhou a questão do 'abate de animais' para fins religiosos; se trabalhou a questão se atividades religiosas podem reduzir dias de pena, o comitê se pronunciou sobre isso; o comitê fez com que o MP ficasse mais atento às entregas de chaves de cidades para Deus; também atuou na questão das diretrizes curriculares da Teologia como algo necessário. Havia aí um grêmio ativo. São espaços em que, não só a militância religiosa, mas a pesquisa tem seu lugar.

## **GRUPO 7. MOVIMENTOS LGBTQIA+.**

18 de agosto de 2021, 19h.

Coordenação: Giuliana Tirapelli.

O Brasil é o país que mais mata pessoas LGBTQIA+ no mundo. O ódio é um afeto que constantemente espreita a existência dessa população e que, em nosso país, faz vítimas em diversos contextos sociais e econômicos. Em São João do Triunfo, interior do Paraná, esse ódio vitimou o jovem camponês Lindolfo Kosmaski. Já no centro de Niterói, a vítima foi a travesti Dandara Brum. Em Curitiba, David Júnior Alves Levisio, Marco Vinício Bozzana da Fonseca e Ana Paula Campestrini tiveram suas vidas interrompidas de maneira cruel em razão da homofobia e da lesbofobia.

A morte literal é apenas a faceta mais trágica da necropolítica praticada contra as pessoas LGBTQIA+ no Brasil. Quanto menos conformidade com as normas heterossexuais e cisgêneras, maior é a violência, que se manifesta sob diversos prismas: abandono familiar,

dificuldade no acesso à educação, ao trabalho e à saúde, estigmatização e desrespeito constantes à sua expressão de sexualidade e/ou gênero, entre outros. O Estado brasileiro é cúmplice dessas violências, pois se exime do dever de implementar políticas públicas que sejam eficazes para garantir que as LGBTQIA+ tenham uma existência digna e livre de preconceitos.

Quando se fala de Estado e disputas políticas, parece que nunca houve tantas contradições. Nas eleições de 2020, o Brasil bateu o recorde de candidaturas LGBTQIA+, com mais de 400 candidatas concorrendo a cargos eletivos. Ao mesmo tempo, porém, a autoridade máxima do país é um representante da extrema-direita que não raramente hostiliza a população LGBTQIA+, valendo-se de frases como "Se o filho começa a ficar assim, meio gayzinho, leva um couro e muda o comportamento dele" e "gostar de homossexual ninguém gosta, a gente suporta". É evidente que esse tipo de posicionamento fomenta a violência que é praticada diariamente contra a população



LGBTQIA+ no Brasil - sendo, portanto, inaceitável em uma democracia.

Considerando o que foi exposto, o Grupo de Trabalho de Movimentos LGBTQIA+, reunido no dia 18 de agosto de 2021 no contexto do evento “Parla Brasil! Debates em Direito Parlamentar”, organizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar, vem apresentar ao Congresso Nacional as seguintes reivindicações:

- Criação de uma frente parlamentar LGBTQIA+;
- Retomada urgente da tramitação de projetos que estão estacionados há anos nas Casas Legislativas acerca dos direitos das pessoas LGBTQIA+, como os **Projetos de Lei 309/2004 e 138/2019**;
- Incentivo a políticas educacionais que promovam o respeito à diversidade e combatam a falácia da “ideologia de gênero”;
- Criação de um programa nacional voltado à coleta de dados sobre a violência LGBTQIA+fóbica no Brasil, a

fim de viabilizar a elaboração de políticas públicas para proteger essa população;

- Retomada de políticas de reconhecimento de direitos e de demarcação de territórios de povos originários, comunidades tradicionais e populações camponesas, uma vez que tais questões estão diretamente atreladas à vida e ao pleno desenvolvimento humano de pessoas LGBTQIA+;

- Retomada das discussões sobre o teto de gastos públicos, com o objetivo de viabilizar a implementação de políticas de saúde, emprego e acolhimento institucional voltados a garantir a dignidade e a vida da população LGBTQIA+ no Brasil.

- Formulação de políticas que garantam o efetivo acesso de mulheres lésbicas e transgêneras aos direitos já adquiridos, na prática, pelas mulheres heterossexuais e cisgêneras.

**Participantes:** Benny Briolly, Janaina Oliveira (Setorial LGBT do PT), Sammy Larrat (Associação Brasileira de

Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos - ABGLT), Amanda Souto Baliza (Aliança Nacional LGBTI+), Léo Ribas (Liga Brasileira de Lésbicas - LBL), Vinicius da Silva Oliveira (Coletivo LGBT Sem Terra) e Aline Ramos.

## GRUPO 8. MOVIMENTOS DE DIREITOS HUMANOS E QUESTÕES RACIAIS.

18 de agosto de 2021, 19h.

Coordenação: Monike Santos.

Realizada na data de 18 de agosto de 2021, a reunião do Grupo de Trabalho – Movimentos de Direitos Humanos e Movimentos Raciais, teve como tema eixo a educação enquanto Direito Humano fundamental. O tema, entretanto, teve sua análise realizada por meio de uma perspectiva crítica e racializada.

Como ponto de partida, foi trazida como experiência prática, o **Projeto DORCAS**, no ato representado pela coordenadora Darclê Susan Westphal da Cunha, realizado na região periférica e carente da cidade de Almirante Tamandaré/PR, que oferta à população do local atividades educacionais e formativas voltadas para crianças e jovens em contraturno e quanto o projeto impacta e transforma a realidade da comunidade.

Desse modo, o tema da atividade educacional em tempo integral como política enquanto implementadora de Direitos Humanos Fundamentais, como o direito à educação de qualidade e formativa e o empoderamento de alunos e profissionais da educação, foram os pontos-chaves da reunião.

**Marcelo Pereira**, que é professor da educação básica, formado em pedagogia e psicopedagogia (USP) e quilombola, pontuou que os Direitos Humanos dependem de uma escuta ativa e de olhos voltados à problemas estruturais que residem nas relações étnico-raciais, de gênero e classe. E, apesar de prevista no ordenamento jurídico, a educação em tempo integral demanda atenções e comprometimentos na sua maneira de implementação, levando-se em consideração a equidade de acesso, permitindo, por exemplo, que pessoas de origens distintas alcancem e ocupem espaços de influência no âmbito educacional, político, econômico e cultural, em observância direta ao que dispõe o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Isso também se faz possível através de uma formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação que seja capaz de reconstruir e valorizar os aspectos históricos, com resgates culturais, e que sejam adequados à realidade da atuação profissional e da comunidade local.

**Ana Maria de Oliveira Lima**, que é, advogada, Mestra em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide-Espanha e foi Procuradora Federal na Advocacia Geral da União - AGU, apontou que a educação integral já foi implementada pelo formato dos Centros Integrados de Educação Pública, os CIEP's, que foram criados durante a primeira gestão do governador Leonel Brizola, no estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1983 e 1987, e idealizados pelo educador Darcy Ribeiro. Os CIEP's representam, até o hoje, o maior projeto para a educação que o Brasil já teve e, poderiam ser tomados como base para desenvolver um novo projeto educacional a nível nacional factível, estabelecendo um compromisso com a

educação em tempo integral, enquanto política pública. No entanto, o projeto foi abandonado, justamente porque encontrou diversas resistências à época, em especial porque revelava o preconceito já ancestral das elites brasileiras acerca dos setores populares da sociedade.

Apesar da contrariedade social em relação ao projeto, sabido é que com ele foi possível trazer uma maior valorização da Escola Pública e valorização de alunos racializados e de situação de vulnerabilidade, buscando uma educação emancipatória, além de empoderar profissionais e alunos na luta por sua cidadania e vida digna.

Outro aspecto apontado como algo que projeto poderá ser capaz de gerar resultados positivos é sobre a evasão escolar. Estudos do IBGE, sinalizam que o motivo mais apontado pela evasão foi a necessidade de trabalhar (39,1%) e a falta de interesse (29,2%). Entre as mulheres, destaca-se ainda gravidez (23,8%) e afazeres domésticos (11,5%). Apesar de já defasados, tendo em vista que o último Censo não foi realizado durante o atual governo,

tais estudos apontam também, que na região nordeste está mais da metade dos analfabetos, além disso, quando se faz o recorte racial, verifica-se que essa população é composta de pessoas pretas, em sua maioria.

Esses dados ajudam a perpetuar a realidade social brasileira desde os tempos da dita abolição da escravidão, da época do Brasil-Invasão e todo esse panorama é acentuado quando se voltam os olhos para o interior do país, cuja realidade ainda mais agravada pela falta de políticas públicas mínimas para a inclusão, desvelando um maior índice de crianças no trabalho infantil, sejam eles trabalhos manuais, trabalhos sexuais ou mesmo trabalho dentro do tráfico de drogas. Neste aspecto, esclareceu **Karla Aveline de Oliveira**, mestra e especialista em Direitos Humanos (UPO-Espanha) e juíza na 3ª Vara de Infância e Juventude na Cidade de Porto Alegre/RS, que sua atuação dentro do judiciário lhe revelou a quantidade de crianças e jovens que são recrutadas para o trabalho dentro do tráfico de drogas e hoje estão cumprindo medidas socioeducativas, cujo futuro é adentrar ao



sistema carcerário junto dos adultos, assim que completam 18 anos de idade. Asseverou que é impossível se analisar o contexto dessa população sem levar em consideração o racismo estrutural, sua situação econômica e a violência e como tais problemas invadem suas vidas e os expõem às situações de risco. Desse modo, pontuou que um sistema de educação em formato integral, tal como debatido, seria capaz de retirar essas crianças e jovens das ruas e modificar suas realidades.

Outro aspecto aventado foi a necessidade de debater com conselhos universitários a política de educação em Direitos Humanos como disciplina formativa nos mais diversos cursos, e isso inclui também a formação de profissionais da educação para o ensino das histórias e culturas do continente africano, que guarda relação direta com a formação da história social do Brasil, viabilizando à população a possibilidade de reflexão sobre os impactos de uma sociedade que é totalmente estruturada num passado escravagista e que perpetua o racismo, permitindo dar um passo maior em relação à mudanças

efetivas no enfrentamento à discriminação racial e à desigualdade social, empoderando profissionais e alunos, ao ter uma relação direta com a ideia de dignidade humana e com métodos progressistas e que dependem de uma visão interseccional, tal qual ensina Herrera Flores, que vincula os direitos com os processos de luta popular, voltados para tornar possível, por meio de ações afirmativas, projetos de vida, partindo das particularidades e das diferenças que se apresentam em cada contexto cultural e histórico.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO**  
**PARLAMENTAR**  
**2022**

**Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos**  
*Presidente*

**Renan Guedes Sobreira**  
*Vice-Presidente*

**Lucas Ribeiro da Silva**  
*Secretário-Geral*

**Suellen Patrícia Moura**  
*Secretária-Adjunta*

**Cynthia Gruending Jurueña**  
*Diretora Acadêmica*

**Luiz Guilherme Arcaro Conci**  
*Diretor Acadêmico*

**Marina Almeida Morais**  
*Diretora de Comunicação*

**Monike Santos**  
*Diretora de Comunicação*

