Os mais relevantes problemas político-eleitorais no Brasil (o sistema proporcional) e a luta contra a corrupção: do “Mensalão” à “Operação Lava Jato”

*Marcelo Figueiredo**

RESUMO

O artigo cuida do sistema eleitoral brasileiro, seus principais problemas e ainda da corrupção e seu combate no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

sistema eleitoral brasileiro — combate à corrupção

ABSTRACT

This article analyzes the electoral systems of Brazil and corruption.

KEYWORDS

Electoral system — corruption in Brazil

* Advogado e Consultor Jurídico, em São Paulo, Brasil. Professor Associado de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde foi o Diretor de sua Faculdade de Direito por duas gestões. Presidente da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas - ABCD, seção brasileira do Instituto Ibero-Americano de Derecho Constitucional com sede no México. Vice-Presidente da Associação Internacional de Direito Constitucional-IACL-AIDC. E-mail: mfigueiredo@mfaa.com.br.

I) Introdução

Inicialmente quero agradecer o amável convite formulado pelo Prof. Dr. Alessandro Sterpa para aqui estar entre ilustres colegas italianos debatendo relevantes temas constitucionais. Como não poderia deixar de ser, trago a visão e a experiência brasileira para este seminário.

O primeiro tema proposto é o seguinte: *L'operazione "Lava-Jato" (La Mani Pulite brasiliana?); Cambiamenti di Comportamento e Contrasto Effetivo alla Corruzione.*

Após trocar as primeiras impressões com o Prof. Sterpa, achei mais interessante aprofundar a análise sobre o funcionamento constitucional dos partidos políticos no Brasil, e qual é o seu regime jurídico fundamental.

Pelo que foi possível perceber em conversa com amigos italianos que vivem no Brasil, a Itália passa por um processo muito atribulado e confuso neste setor.

A existência de uma pluralidade de sistemas eleitorais combinando aspectos tanto do sistema proporcional como majoritário. Algumas questões vividas entre os dois países são similares. Tanto o povo italiano como o brasileiro, creio, não conhecem bem o que diferencia um partido político de outro, dada a enorme quantidade deles (no Brasil, hoje, temos inúmeros partidos políticos registrados na Justiça Eleitoral), alguns com pouca ou quase nenhuma representatividade.

No passado, procurou-se restringir o número de partidos políticos no Brasil, mas devido a circunstâncias judiciais, a medida não passou pelo crivo do Supremo Tribunal Federal que acabou julgando a chamada "cláusula de barreira" inconstitucional.¹

Fala-se novamente em instituí-la, mas há dúvidas sobre o seu alcance e, obviamente, a proposta não conta com a simpatia ou o apoio de partidos com menor penetração nacional.²

Nesse contexto parece-nos interessante abordar essa temática inclusive sobre como funciona (ou não funciona) a lei eleitoral brasileira e como ela se

¹ Por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) números 1.351-3-DF e 1.354-8-DF, esta apensa àquela.

² Após finalizarmos este artigo, o Congresso brasileiro aprovou uma tímida proposta de cláusula de barreira que somente entrará em vigor em 2018. Cada partido precisará ter ao menos 1,5% dos votos válidos nacionais a deputado federal, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, e 3% em 2030.

relaciona com o tema da corrupção política ou eleitoral. Finalmente, creio que uma menção aos principais aspectos da chamada “Operação Lava-Jato”.

Não me deterei nas propostas em curso no Congresso Nacional sobre a chamada “reforma política” por duas razões essenciais. A primeira é simples: fala-se muito e legisla-se pouco ou quase nada a esse respeito. É muito difícil os parlamentares, os políticos do Legislativo, legislarem sobre temas que os afetem diretamente. A segunda: corremos o risco de falar sobre ficção científica, pois há uma dezena de propostas em andamento (há muito tempo) e não há nenhuma certeza de que alguma delas prospere, por melhor que seja.

Hoje, dia 4 de outubro de 2017, acabo de saber que, apesar de inúmeras propostas importantes, o Congresso Nacional aprovou apenas duas. A cláusula de barreira e o fim das coligações, assim mesmo, a segunda só começa a valer concretamente em 2020. Isso demonstra novamente o grande desprezo do Congresso à vontade da maioria do povo brasileiro, pois referidas propostas são apenas uma gota no oceano se comparada à vontade do povo brasileiro, que deseja uma ampla reestruturação no modelo político brasileiro, o que não ocorreu até o momento.

Posso, é claro, mencionar o que ao longo dos anos tem sido apresentado por especialistas, cientistas políticos, juristas e a sociedade civil organizada, enfim por aqueles que se dedicaram ao assunto, de uma forma o quanto possível “isenta” ou “neutra”: é dizer, os déficits e as qualidades do sistema atual. Isso não depende do que está hoje em discussão no Parlamento brasileiro.

II) O sistema eleitoral brasileiro: a representação proporcional

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) elaborou uma nova Constituição para o Brasil em 1988, vigente até hoje com 96 emendas. No aspecto político-eleitoral, a Constituição de 1988 manteve a Justiça Eleitoral (1932), sua estrutura, seu funcionamento e sua função de grande gerenciador das eleições no Brasil.

Entretanto, a Constituinte mudou algumas regras eleitorais, reduziu a idade eleitoral de 18 para 16 anos, estabeleceu uma eleição em segundo turno para as eleições majoritárias em que não se alcançava a maioria absoluta de votos no primeiro turno para presidente, governadores e prefeitos em cidades com mais de 200.000 eleitores.

A federação brasileira conta com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição estabelece regras que alcançam todos os pleitos em todas essas entidades.

O artigo 14, §3º da Constituição Federal abriga condições de elegibilidade para todos os cargos: nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima.³

Para alguns estudiosos brasileiros, como Figueiredo e Limongi,⁴ em alguns países, “elementos constitucionais”, como a combinação de presidencialismo com proporcionalismo e multipartidarismo, têm estimulado o radicalismo, a indisciplina partidária e o distanciamento da vontade dos eleitores na ação parlamentar. Estes efeitos, sobretudo no que toca à indisciplina, no Brasil, seriam atenuados e, algumas vezes, até anulados por “elementos procedimentais” como forte poder de agenda do presidente da República e a alta centralização dos trabalhos parlamentares nas mãos dos líderes partidários.

Também é preciso lembrar que a Constituição de 1988, apesar de tida como democrática, manteve os instrumentos introduzidos pelos militares com vistas a garantir a preponderância do Executivo sobre o Legislativo e uma maior presteza por parte deste último na consideração das proposições do primeiro. Dentre eles, citemos a iniciativa legislativa exclusiva de certas leis, a atribuição de urgência pelo presidente da República a projetos de sua autoria e a edição pelo Chefe do Poder Executivo de medidas provisórias com força de lei.

De outro lado, os recursos legislativos postos à disposição dos líderes partidários teriam sido ampliados pelos novos regimentos internos das casas legislativas. Tudo isso concorreria para uma atuação parlamentar mais disciplinada e cooperativa.

Em outras palavras, para esses autores, os deputados federais não encontrariam um arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obter recursos visando retorno eleitoral seria votar com a bancada.

³ A Constituição estabelece como competência privativa da União legislar sobre direito eleitoral (artigo 22, I). As leis aplicáveis às eleições são de âmbito federal: o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997). A Justiça Eleitoral é um ramo do Poder Judiciário federal, ainda que seja composta parcialmente por membros do Poder Judiciário estadual e nela atuem promotores de justiça.

⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

De todo modo, nada garante que as proposições do Poder Executivo sempre atendam ao interesse da coletividade.

O artigo 45 da Constituição Federal estabelece a organização dos poderes, o poder legislativo e o congresso nacional: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, *pelo sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

O §1º do artigo 27 da Constituição, ao dispor sobre os Estados Federados, estipula: “Será de quatro anos o mandato de Deputados Estaduais, aplicando-lhes as regras desta Constituição sobre *sistema eleitoral*, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

Deputados Federais e Estaduais, assim como os Vereadores, dado o princípio federativo, são eleitos pelo sistema proporcional de representação, regulados pelos artigos 106 a 110 do Código Eleitoral Brasileiro.

O sistema adotado em nosso país encontra paridade em poucos países. Trata-se, na verdade, de uma combinação de duas fórmulas aplicadas sequencialmente, concebidas no século XIX e que, por seus desempenhos, receberam acolhida em diversos países, apenas adaptadas às peculiaridades locais. O sistema remonta ao primeiro Código Eleitoral de 1932.⁵

Segundo José Antônio Giusti Tavares,⁶ o sistema se caracteriza pelo voto pessoal, único, em candidatura individual no qual não há propositura de listas, mas sim de várias candidaturas individuais das quais o eleitor escolhe uma só.

Os votos proferidos a candidatos de um mesmo partido definem o quociente partidário-Qp, com a transferência dos votos excedentes ao quociente eleitoral-Qe dos já eleitos e dos candidatos que não atingiram o quociente eleitoral para os demais do mesmo partido ou coligação.⁷

Com o sistema vigente, o eleitor brasileiro, ao votar em determinado candidato nas eleições proporcionais, na verdade, dá à Justiça Eleitoral, em suma, a mensagem de que deseja ser representado pelo partido ou coligação escolhidos, mais precisamente pelo candidato por ele indicado; acaso o mesmo não consiga ser eleito ou já tenha obtido votos suficientes para tanto, fica a

⁵ Segundo BÚRIGO, Vandrê Augusto. Sistema Eleitoral Brasileiro - a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alterações: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 39, n. 154, abr./jun. 2002.

⁶ TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais das democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 126.

⁷ BÚRIGO, Vandrê Augusto. Ob. cit. anteriormente.

Justiça Eleitoral autorizada a transferir seu voto para o candidato do mesmo partido ou coligação mais próximo de obter vitória.⁸

Ainda segundo Vandr Augustu Brigo,⁹ a frmula destinada atribuio do quociente eleitoral prevista no Cdigo Eleitoral Brasileiro (artigo 106) foi concebida pelo matemtico Carl Cristoph Andrae, em 1855, para regular as eleies Cmara Alta da Dinamarca. Mais tarde, em 1957, o ingls Thomas Hare, incorporando a ideia de Andrae, associou a concepo do quociente eleitoral ao voto nico chamada *Quota Hare*.

Conforme o texto legal brasileiro, o partido ou a coligo que atingir a *Quota Hare* ter assegurado um nmero de cadeiras legislativas de tantas vezes quantas forem as que o total de votos perfizer tal quota. Este nmero ainda est sujeito a acrscimos, num segundo momento, com a aplicao do mecanismo de distribuio das cadeiras que permanecerem vagas nessa primeira diviso. O mtodo tambm foi adotado na Blgica em 1899.¹⁰

Segundo Vandr Augustu Brigo,¹¹ a legislao brasileira confere uma particularidade referida frmula. Trata-se da polmica “clusula de excluso” ou de barreira, que impede de concorrer segunda distribuio dos assentos os partidos ou coligaes que no atingirem o quociente eleitoral — Qe (a *Quota Hare*).

O Brasil adota, portanto, a chamada frmula *D’Hondt* de maiores mdias.

 vista do exposto, ainda segundo Brigo, com quem concordamos, um dado sistema eleitoral mais ou menos proporcional quando verificado com que grau de proporcionalidade distribui a representao parlamentar entre os partidos, considerando o volume de votos obtidos.

Mas interessa destacar que a variao eventualmente ocorrida costuma decorrer principalmente de dois aspectos: a frmula eleitoral empregada (que relaciona votos com cadeiras legislativas) e tambm a magnitude dos distritos, ou seja, o nmero de representantes que cabe a cada distrito eleger. Isso, porque uma mesma frmula aplicada em eleies de distritos com diferentes magnitudes pode converter-se em resultados muito distintos.¹²

⁸ Idem.

⁹ J citado anteriormente BRIGO, Vandr Augustu.

¹⁰ BRIGO, Vandr Augustu, texto citado.

¹¹ BRIGO, Vandr Augustu. Sistema eleitoral brasileiro — a tcnica de representao proporcional vigente e as propostas de alterao: breves apontamentos. *Revista de Informao Legislativa do Senado Federal*, ano 39, n. 154 abr./jun. 2002, p. 177 e seguintes.

¹² BRIGO, Vandr Augustu. Sistema eleitoral brasileiro — a tcnica de representao proporcional vigente e as propostas de alterao: breves apontamentos. *Revista de Informao Legislativa do Senado Federal*, a. 39, n. 154, abr.-jun. 2002, p. 177 e seguintes.

Podemos dizer que, de uma maneira geral, a ação dos deputados federais nas últimas legislaturas, com o sistema que combina o *presidencialismo com o proporcionalismo de lista aberta*,¹³ tem exercido uma considerável influência sobre o comportamento parlamentar.

As regras políticas vigentes têm concorrido juntamente com outros fatores, notadamente culturais, para formar uma multiplicidade de partidos fracos,¹⁴ com pouca capilaridade social, identidade ideológico-programática e coesão. Essas agremiações, em geral, são constituídas de políticos individualistas, particularistas, personalistas e têm longo histórico de migração partidária.

Na 53ª legislatura, estudada por Júlio Roberto de Souza Pinto¹⁵ (2007-11), em seu artigo, busca explicar a influência da combinação Presidencialismo/Representação Proporcional com lista aberta, de um lado, e da combinação de poder de agenda do Presidente da República/Centralização dos trabalhos da Câmara dos Deputados nas mãos dos líderes partidários, de outro, sobre o comportamento parlamentar, assim como as ações dos deputados tendentes a reproduzir ou transformar esse estado de coisas. Afirma sobre o tema: embora pesasse à decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na edição da Resolução n. 22.610/2007, por força da qual perde o cargo eletivo o mandatário que, sem

¹³ A questão da lista aberta ou fechada traz uma dicotomia, como muito bem analisou Fernando Limongi: “Quem adota a primeira (aberta) modalidade de representação proporcional a vê como causa do individualismo, da corrupção e da falta de *accountability*; acredita que tudo isso será minorado ou solucionado com a mudança para a lista fechada. Mas quem adota a segunda versão (lista fechada) quer migrar para a primeira, porque acredita que a lista fechada dá razões para que as lideranças políticas se isolem das demandas populares etc. Obviamente não é possível que ambos estejam corretos. Cada uma dessas opções tem seus prós e contras. Pode ser verdade que uma seja melhor que a outra, mas o fato é que nenhuma delas trará a solução para todos os problemas identificados. E não importa, ou melhor, não é isto que importa se quisermos entender o apelo da retórica da reforma política” (LIMONGI, Fernando. Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, 2015, p. 13).

¹⁴ O Brasil em 2014 tinha 32 partidos políticos registrados. Hoje são 35.

¹⁵ PINTO, Júlio Roberto de Souza. Entre um sistema eleitoral dispersivo em regramento parlamentar concentrador, o comportamento dos deputados federais. *Revista Direito GV*, São Paulo, jul./dez. 2015, p. 613. O autor chega à conclusão que as regras políticas vigentes no Brasil têm concorrido para a formação de uma multiplicidade de partidos políticos fracos, com pouca capilaridade social, identidade ideológico-programática e coesão, consistindo de políticos individualistas, particularistas, personalistas e apartidários bem como de lideranças parlamentares que não conseguem influenciar de modo decisivo, o comportamento das respectivas bancadas. Em compensação, o Governo tem ocupado todos os vazios de poder que os partidos e as lideranças partidárias não têm sido capazes de preencher nas estruturas da Câmara de Deputados. Valendo-se dos poderosos recursos postos a sua disposição, o governo tem definido a configuração do tabuleiro político da Câmara, não somente cooptando deputados da oposição, mas também determinando a escolha e manutenção dos líderes das bancadas partidárias que integram sua base de sustentação.

justa causa,¹⁶ desfiliar-se do partido, somente as bancadas do PCdoB, do PSOL, do PMN e do DEM não receberam deputados eleitos por outras legendas.

Respectivamente, 52%, 85% e 44% das bancadas do PR, do PRB e do PSC migraram de outras siglas. Partidos com essas características dificilmente conseguem decidir em torno de qualquer assunto.

Esses partidos também não querem o governo. Auferem maiores “lucros” posicionando-se na nebulosa região fronteira entre o governo e a oposição. Nas últimas eleições gerais, agremiações como o PMDB, o PP, o PR, e o PTB não lançaram candidato ao cargo de Presidente da República, mas apoiaram os diferentes grupos que se alternavam no governo.

A fragilidade, o pragmatismo e a incongruência dos partidos, bem como o individualismo, o particularismo e o apartidarismo dos integrantes de suas bancadas congressuais são tamanhos que o governo, a cada votação importante, precisa negociar com sua base de sustentação, muitas vezes num plano individual.

Souza Pinto traz duas entrevistas de dois deputados, João Almeida e Fernando Coruja. Ambos apresentam severas críticas ao sistema eleitoral brasileiro.

O primeiro afirma que nosso sistema não garante a governabilidade de qualidade. A forma pela qual a maioria é formada, dada a pulverização partidária, é de baixa qualidade e é muito suscetível a mudanças de humores momentâneos do Congresso e dos grupos de pressão. A cada votação exige-se uma nova negociação. Garantir a participação dos partidos nos ministérios, no governo, não garante nada. Isso é uma tragédia.

O segundo entende que, como não há partidos e a pessoa não é eleita por uma lista partidária fechada, fica muito difícil ter aglutinação. Mesmo que o partido decida uma coisa, as pessoas tendem a votar como querem. Não há uma responsabilidade com o partido. Não há responsabilidade com o governo. Se ele é religioso, ele vota de acordo com sua religião. Se ele representa uma corporação, ele vota com a sua corporação. Não há coesão.

¹⁶ A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 22.610/2007 considera justa causa para a desfiliação do detentor do mandato eletivo, por exemplo, a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

III) A necessidade da cláusula de desempenho

Dos 35 partidos hoje existentes, estima-se que aproximadamente 8 compartilham alguma sorte de “ideologia”, ao menos se nos ativermos aos termos e conceitos empregados em seus estatutos de fundação.

Cerca de 8 deles se autodenominam “trabalhistas”, 7 “socialistas” ou “comunistas”, 2 “ecológicos”, e os demais dividem cerca de apenas duas ou três ideologias declaradas, como “cristã”, “republicana” e “humanista”.

Todos se perguntam: se há, quando muito, no máximo 7 ou 8 partidos com correntes ideológicas, por que necessitamos de 35 legendas?

O excesso irracional de partidos políticos serve apenas para gerar instabilidade no sistema político-eleitoral, prejudicando as opções legítimas do eleitorado e, ao final, a própria governabilidade. Não há como costurar um acordo com pelo menos 20 bancadas de diferentes partidos políticos no sistema brasileiro.

Não se pode debitar ao número excessivo de partidos políticos registrados no Brasil a grande heterogeneidade social, mas, sim, às imperfeições do sistema eleitoral e político aqui adotado.

Lamentavelmente há a clara percepção pela população brasileira de que os partidos políticos vêm sendo utilizados como simples instrumentos de defesa dos interesses *de seus dirigentes* em detrimento de sua nobre função constitucional. Não raro, o resultado das urnas no sistema proporcional reflete a manipulação partidária e não a vontade popular.

Os partidos são utilizados como “mera” moeda de troca para alianças e coligações e aumento de tempo na propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão.

Enfim, revelam-se as legendas partidárias como verdadeiras “barrigas de aluguel” para oferecerem vantagens a seus dirigentes inescrupulosos, inclusive recebendo verbas dos fundos partidários públicos.

A doutrina brasileira concorda que esse quadro partidário complica a governabilidade parlamentar, pois as relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo acabam não sendo institucionais, mas sujeitas a um desgastante processo de negociação individual. Por outro lado, a fragmentação partidária se caracteriza, como já vimos, pelo elevado número de partidos com representação no Congresso Nacional, alguns com pequeníssima representação.¹⁷

¹⁷ Vide SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

A fragilidade de nosso sistema é debitada assim, em grande parte, à composição das casas legislativas que giram em torno das pessoas dos candidatos e não dos partidos políticos, hoje, em sua maioria sem conteúdo ideológico bem definido e com conteúdo programático superficial e variável conforme os interesses do momento. É evidente o enfraquecimento dos partidos políticos neste cenário.

Com base nessa fragmentação formam-se coalisões em períodos eleitorais, sempre provisórias. As pequenas agremiações registram candidatura de personalidades conhecidas do meio artístico ou da TV, conhecidos como “puxadores de voto”, que conquistam votos não só para si, mas para outros candidatos desconhecidos.¹⁸

Uma vez eleitos, esses candidatos desmoralizam os trabalhos e a imagem do Poder Legislativo. Portanto, é necessário estabelecer uma cláusula de desempenho razoável por meio de emenda à constituição para, respeitado o pluripartidarismo, equacionar melhor esse grave problema. Nesse sentido veio a Lei n. 12.875/2013, na tentativa de inibir a criação de novos partidos políticos mediante a restrição do acesso aos recursos financeiros do Fundo Partidário e o tempo de propaganda nas emissoras de rádio e televisão pelas novas legendas.¹⁹

Com razão Marisa Amaro dos Reis²⁰ ao afirmar que a aplicação do princípio do pluralismo partidário sem qualquer limite tem gerado excessos.

A existência de um número grande de partidos causa dificuldade na fiscalização da atuação das agremiações, gera o nascimento de partidos desprovidos de ideologia política e propicia a venda de votos dentro do Legislativo. Logo, afeta o funcionamento da própria democracia.

¹⁸ Em 2010, o deputado “Tiririca” (um palhaço com programas de televisão) conquistou 1,35 milhão de votos e garantiu uma cadeira na Câmara de Deputados e a mais 3,5 deputados. Para alguns cientistas políticos o problema não derivava do sistema eleitoral, mas da quantidade imensa de votos por ele obtida, o que causou o efeito de puxar outros candidatos. Para outros, no entanto, o problema estava nas sobras do sistema eleitoral proporcional. Seja como for, por isso o Senado aprovou uma PEC (proposta de emenda à Constituição), para proibir coligações partidárias nas eleições para deputados federais, estaduais e para vereadores, medida que pende de aprovação na Câmara de Deputados. O problema está em que a Câmara pode, a pretexto de corrigir o problema, criar outro ainda maior...

¹⁹ Posteriormente tivemos a Lei n. 13.165/2015 que promoveu diversas alterações no Código Eleitoral na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), dentre as quais, a alteração na distribuição de cadeiras no sistema proporcional brasileiro por meio da fixação de um indicador mínimo de votação nominal para distribuição das vagas (obtidas por quociente partidário e as remanescentes) e de modificação na distribuição das vagas remanescentes com a adoção de divisor fixo.

²⁰ REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. *Estudos Eleitorais*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2014 pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Todos sabemos que não há um sistema eleitoral perfeito. Cada sistema apresenta vantagens e desvantagens ou, se quisermos, virtudes e deficiências, como já demonstrou a experiência internacional. Por isso, surgem os sistemas mistos, construídos a partir de elementos extraídos de ambas as categorias.

Do ângulo teórico, sabe-se que o sistema majoritário adota a fórmula da representação por maioria, com menor representação das minorias, e que não raro tem por objetivos formar maiorias estáveis e assegurar maior governabilidade.

Já o sistema proporcional, com representação proporcional, tem como fórmula decisória a existência de vários setores sociais contribuindo para a tomada da decisão política e tem como objetivo da representação espelhar da melhor forma as perspectivas do eleitorado.

Mas ambos contêm aspectos positivos e negativos.

Monica Hermann Caggiano²¹ apresenta uma interessante tabela procurando mostrar as vantagens e as desvantagens do sistema majoritário e do sistema proporcional. Passamos a reproduzi-la abaixo.

Sistemas eleitorais Efeitos. <i>Modus operandi</i>			
Sistema Eleitoral	Fórmula da Representação	Fórmula Decisória	Objetivo da Representação
Majoritário	Representação por maioria	A decisão é da maioria, marginalizando-se as minorias	Formação de maiorias estáveis, garantia de governabilidade
Proporcional	Representação proporcional	Vários setores sociais contribuem para a tomada da decisão política	Espelha de melhor forma as perspectivas do eleitorado

²¹ CAGGIANO, Monica Hermann. Dos sistemas eleitorais, efeitos. Modus operandi. Vantagens e desvantagens. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 17, n. 42, p. 117-124, jan./mar. 2016.

IV) Vantagens e desvantagens do sistema majoritário e proporcional

	Vantagens	Desvantagens
Sistema Majoritário	• simplicidade das cédulas;	• sub-representação dos partidos pequenos; exceção: robustez eleitoral a nível regional;
	• vota-se em pessoas (normalmente representam também um partido) - v. uninominal;	• um partido pode obter a maioria das cadeiras com uma minoria de votos; exemplo: Inglaterra;
	• os candidatos representam uma circunscrição, em especial;	• há, portanto, desperdício de grande parte dos votos do corpo eleitoral;
	• favorece as candidaturas independentes;	• há dificuldades de formação de novos partidos. Estes não conseguem alcançar cadeiras parlamentares;
	• assegura maiorias e governos fortes; exceção: fortes partidos regionais;	• conduz ao bipartidarismo ou bipolarização, impondo a <u>política de adversários</u> ;
	• assegura um forte e importante <u>papel à oposição</u> e, portanto, uma alternativa para o Governo e <u>beneficia a alternância</u> ;	• quando praticado com um só partido a linha de oposição se processa no âmbito do próprio partido e não entre partidos;
	• as coligações são realizadas antes das eleições;	
	• ao eleitorado se oferece um quadro eleitoral claro.	
Sistema Proporcional	• atribuição de cadeiras, proporcionalmente, ao número de votos obtidos;	• multiplicidade de partidos;
	• reflete com maior fidelidade a realidade social e a diversidade de posturas e opiniões políticas;	• coligações infinitas, que podem conduzir a crises políticas;
	• a ideia força: todos têm voz na eleição de um governo e se tenta alcançar um <u>consenso social</u> ;	• governos instáveis e frágeis;
	• produz governos de coligação, que buscam evitar a polarização e se apresentam mais flexíveis, abertos e tolerantes.	• o poder de um partido sem maioria, impondo acordos para a governabilidade;
		• influência excessiva de um ou mais pequenos partidos;
		• complexidade para o eleitor, quadro que se ameniza com listas fechadas.

Em seguida, a autora oferece uma tabela sobre os efeitos do sistema eleitoral adotado. Afiguram-se de amplo espectro, produzindo ingerência nos mais diferentes escaninhos do cenário político. Assim, poderíamos ainda examinar o seu grau de influência sobre o valor do voto, a relação estabelecida entre o voto e o resultado eleitoral, o nível de interferência dos líderes políticos, a independência do parlamentar e a expectativa de possibilidade de reforma do próprio sistema eleitoral acolhido.

Tipos de Sufrágio
Efeitos Políticos

	Sistema Majoritário	Sistema Proporcional
Elemento de incidência		
Valor do voto ⇨	desigual	igual
Relação entre o voto e o resultado eleitoral ⇨	direta e simples	indireta e complexa
Influência dos líderes políticos ⇨	elevada	nível mais baixo
Independência dos parlamentares ⇨	maior	menor
Expectativa de reorientação do sistema eleitoral ⇨	reduzida	mais acentuada

V) O sistema proporcional brasileiro: proporcionalidade partidária ou pessoal?

Inicialmente recordemos que o sistema eleitoral é o conjunto de técnicas que se prestam a organizar o eleitorado e designar a forma como serão eleitos os representantes políticos dos cidadãos, explicitando o modo pelo qual os votos dos eleitores se materializarão em mandatos eletivos.

Existem vários parâmetros para caracterizar os sistemas eleitorais. Arend Lijphart²² indica sete deles para esta finalidade: fórmula eleitoral, magnitude dos sistemas eleitorais, barreira eleitoral, número total de membros da assembleia eleita, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários.

Não temos condição de analisar todos esses elementos no Brasil, o que fugiria aos propósitos desta exposição.²³ Fixemo-nos em alguns deles.

O sistema eleitoral proporcional é o que está em vigência no Brasil há quase um século.

Como sabemos, no sistema proporcional é assegurada uma representatividade a grupos diversos. A tradução dos votos em representação política não é realizada diretamente com base no maior número de votos, restando assegurado algum tipo de proporção com relação aos votos.

²² LIPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 170 e seguintes.

²³ Vide CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, ago. 2014.

Do ponto de vista teórico, a proporcionalidade parece ser o princípio de representação eleitoral que, à exceção da democracia direta, de participação compulsória, assegura a mais equitativa distribuição do poder.

No Brasil, temos um modelo proporcional peculiar e diferenciado do modelo proporcional tradicional, que se assenta em listas apresentadas pelos partidos políticos.

A lista aberta de candidatos existente no país faz com que o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se também mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária. Brasil, Chile e Finlândia neste particular se assemelham.

O imenso problema até hoje não equacionado está em como efetuar a contabilidade no sistema proporcional. Ao que parece a resposta deve ser imperfeitamente, pois não há “uma proporcionalidade”, mas várias, a representar situações que nunca estão em equilíbrio concomitante.

Com razão a advertência de Wanderley Guilherme dos Santos:²⁴

Toda proporcionalidade, se obedecida exatamente, viola outra, e nesta competição, por proporcionalidade representativas, concentra-se um moto perpétuo (uma rotina pernicioso) do dinamismo político. (...) José de Alencar ensinou há mais de 100 anos que a boa representação política deve evitar dois extremos: o rolo compressor da maioria sobre a minoria e o veto paralisante desta sobre a primeira. A tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do perfeito equilíbrio dos Estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano estabelecimento de faixas e limites para a representação das maiores unidades federadas. Entretanto, duas importantes observações precisam ser feitas. Primeiro, apenas cerca de 9% das cadeiras na Câmara teriam que ser redistribuídas no caso de uma correção total dos desequilíbrios — aproximadamente 47 cadeiras num total de 513. Assim, a magnitude do problema é bem menor do que se supõe, e não exige uma completa reengenharia institucional para solucioná-lo, menos ainda, uma drástica castração dos direitos de representação constitucionalmente assegurados às unidades da Federação.

²⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Representação, proporcionalidades e democracia. *Estudos Eleitorais*, TSE, n. 1, jan./abr. 1997.

Nesse tema existem muitas divergências. É inegável e evidente o forte desequilíbrio eleitoral na federação brasileira onde, por exemplo, a população de São Paulo em vista do piso constitucional (8 deputados no mínimo por estado e 70, no máximo) não encontra a adequada proporção. São Paulo, o estado mais populoso do Brasil, está sub-representado na Câmara de Deputados em pelo menos 14%.

José Afonso da Silva²⁵ é enfático a respeito:

O Direito Constitucional brasileiro respeita o princípio da igualdade do direito do voto, adotando-se a regra de que cada homem vale um voto, no sentido de que cada eleitor de ambos os sexos tem direito a um voto em cada eleição e para cada tipo de mandato. (...) Essa expressão — voto com valor igual para todos, constante do artigo 14 da CF — é mais do que simples relação de igualdade de voto entre eleitores. Ela, além do princípio *one man, one vote*, traz a ideia de igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes.²⁶ Contraria a regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre,²⁷ vale cerca de vinte vezes mais que um voto em São Paulo, pois para se eleger um Deputado Federal naquele bastam cerca de dezesseis mil votos enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos.

E esse problema permanece, porque aqueles que teriam condições de resolvê-lo e que detêm a maioria na Câmara de Deputados, representando os estados menos populosos, não têm interesse político em alterar essa situação.

Há certo consenso doutrinário no sentido de que há no Brasil certa irracionalidade em relação aos arranjos institucionais da proporcionalidade eleitoral. Ou, em outras palavras, a indefinição sobre o aspecto prioritário da proporcionalidade leva ao questionamento se se deve assegurar a proporcionalidade dos votos em termos partidários ou pessoais (nominal).

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 357.

²⁶ Já Eneida Desiree Salgado alude ao princípio da autenticidade: “a igualdade deve também ser observada quanto ao resultado eleitoral” (SALGADO, Eneida Desiree. *O sistema eleitoral brasileiro*. In: *Sistemas eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 161).

²⁷ Estado-membro situado no norte do Brasil.

Ambos são possíveis, como bem anota Polianna Pereira dos Santos:²⁸ “Ainda que pareça mais adequada às previsões constitucionais a proporcionalidade partidária, mas a coexistência de características que privilegiam, ora uma forma de proporcionalidade, ora outra, faz com que falte coerência interna ao sistema”.

No Brasil, o sistema proporcional tem as seguintes características: a) lista aberta; b) voto uninominal; c) possibilidade de voto de legenda ou nominal; d) formação de coligações, sem federação de partido e sem obrigatoriedade de verticalização; e) lista única de candidatos mesmo quando há coligação, com ausência de quociente intracoligacional; e f) exigência de votação nominal mínima.

Em síntese, há muito o que aperfeiçoar no sistema proporcional brasileiro vigente. É preciso encurtar as distâncias entre o representante e o representado até para ser possível ao eleitor e à sociedade, por meios de seus órgãos controladores, fazer valer a responsabilização política do eleito, marca dos sistemas democráticos.

A qualidade do processo democrático deve ser uma preocupação constante em nossa região. Após períodos de ditadura, passamos a ter eleições periódicas, mas ainda estamos longe de ter à disposição mecanismos eficazes de responsabilização dos candidatos eleitos.

O partido político deve ser mais bem estruturado no Brasil; o número de partidos deve ser reduzido a um número razoável de opções disponíveis para o eleitor; a exigência de percentual mínimo de votação nominal parece não encontrar respaldo no sistema proporcional; deve ser repensada e, talvez, extirpada do nosso ordenamento jurídico.

Com isso, não estamos afirmando que só haverá democracia se existirem partidos políticos. É bem possível que em um futuro próximo essa realidade tenda a se alterar profundamente nas sociedades complexas. Lembremos que muitos países adotam fórmulas mistas com liberdade para apresentar candidaturas desvinculadas de partidos políticos com algum sucesso.²⁹

²⁸ SANTOS, Polianna Pereira dos. *Voto e qualidade da democracia, as distorções do sistema proporcional brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 259.

²⁹ Não resta a menor dúvida de que é preciso repensar os mecanismos da democracia para além dos partidos. Mas, por outro lado, não podemos ser levianos a ponto de condenar toda a experiência acumulada da democracia representativa. Conforme exposto por Giovanni Sartori, em conferência pronunciada em defesa da representação em Madri, em 1988, após dissertar sobre a história da representação política e seus principais problemas: “No podemos aceptar tratamientos que maten al paciente. El crecimiento demográfico hace inevitablemente imposible la proximidad y la representación puede hacer frente a estas cifras mucho mejor que los mecanismos directos. La clave es, pues, que la crisis de la representación es fruto, en buena medida, del primitivismo constitucional y de nuestra expectativa de que la representación nos dé lo que

As coligações partidárias também devem ser reformuladas e aperfeiçoadas, bem assim a repartição das vagas obtidas pela coligação entre os partidos que a compõem. Os partidos políticos devem assumir e, se possível, resgatar o seu protagonismo ao regular as coligações de modo a obterem alguma coerência que faça sentido ao eleitor.³⁰

Deve ser corrigida a distorção na distribuição das vagas dentro da coligação, que, por sua vez, devem ser distribuídas aos partidos, respeitando-se a proporcionalidade à quantidade de votos obtida por eles e não pelos candidatos. Talvez esse seja um caminho para conferir maior racionalidade ao sistema eleitoral e político brasileiro.

VI) A infidelidade partidária

Como vimos em várias eleições recentes no Brasil, alguns candidatos a deputados federais se elegeram pelos poucos votos que lhes foram atribuídos. Na eleição de 2006, pouco mais de 10%. A maioria, portanto, foi eleita com base nas regras já vistas do sistema proporcional, beneficiados pelo quociente partidário obtido pelo voto dado a outros candidatos mais populares, os chamados “puxadores de voto”.³¹

A Constituição anterior a 1988 (a de 1969) não permitia a troca imotivada de partidos políticos, prática ocorrida pós 1988 em larga escala. Na Constituição de 1969, competia à Justiça Eleitoral (artigo 152, parágrafo único) decretar a perda de mandato do parlamentar que se opusesse às diretrizes partidárias por atitudes ou pelo voto, ou se deixasse o partido.

no puede o no debe darnos” (SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación. In: Congreso de Diputados de Madrid. Madri, 2001, p. 109 e seguintes).

³⁰ Dentre as reformas em debate, tudo indica que as coligações partidárias não serão mais possíveis a partir de 2020.

³¹ George Avelino Filho afirma sobre o tema: “Enéas teve 1,5 milhão de votos em São Paulo nas eleições de 2002, os quais também conseguiram eleger mais quatro candidatos do seu partido, todos com votação irrisória. Paciência. Teoricamente, o eleitor que votou no Enéas apoiou também seu partido, e as vagas foram distribuídas de acordo com esse entendimento. Se a votação do Enéas e mais a de seus correligionários foi capaz de conquistar cinco vagas, isso significa que o partido conquistou cinco vagas. O sistema não está muito preocupado se o candidato X conquistou a vaga com 200, 300, 400 ou um milhão de votos, e sim como os votos se distribuíram proporcionalmente entre partidos. Esse será o critério para a distribuição de cadeiras” (AVELINO FILHO, George. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015, p. 25 em diante).

Já a Constituição de 1988, de feição mais democrática, deixou esse tema à discricção interna dos partidos (artigo 17, §1º). Raramente um partido expulsou um candidato por infidelidade partidária, e apesar de a Lei n. 9.096/1995, em seus artigos 23 a 26,³² dispor sobre a matéria, ao disciplinar a perda do cargo ou função, a lei utiliza os termos “casa legislativa”, “proporção partidária” e “parlamentar” referindo-se ao sistema proporcional e não majoritário.³³

Dessa forma, ante o silêncio da Constituição, muitos autores entenderam que a infidelidade partidária causaria tão somente a expulsão do infiel do partido, sem perda de mandato, enquanto uma segunda corrente sustentava bastar a previsão no Estatuto do Partido. Dessa forma, a questão era tida como matéria *interna corporis*, afastando-se a competência da Justiça Eleitoral. A questão posta à época era: o eleito representa o partido ou os eleitores?

A construção jurisprudencial da tese da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária iniciou-se em 2007, quando o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à Consulta do TSE n. 1.398, adotou uma nova interpretação do texto constitucional, afirmando que o mandato pertence ao partido político e não ao parlamentar eleito pelo sistema proporcional.

Mesmo após a resposta do Tribunal existiam sérias controvérsias jurisprudenciais a respeito de quem deveria tomar posse no lugar do parlamentar cassado, se deveria ser o suplente do partido ou da coligação.

O Tribunal Superior Eleitoral, em decisão polêmica,³⁴ editou a Resolução n. 22.610/2007³⁵ permitindo a retenção das cadeiras dos partidos políticos nas casas parlamentares. Se o parlamentar deixar um partido para se filiar a outro, sem justa causa, perderá seu mandato, ao final de ação de competência da Justiça Eleitoral.³⁶

³² Na Casa Legislativa, o integrante da bancada do partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto, conforme o artigo 24 da citada Lei.

³³ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081-DF, de 2015, em que se questionava a extensão da interpretação ao sistema majoritário, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, entendeu que a perda de mandato em razão da mudança de partido não se aplica a candidatos eleitos pelo sistema majoritário, modificando novamente a orientação jurisprudencial.

³⁴ Alguns sustentam a necessidade de emenda constitucional para obter tal efeito e criticam, com razão, o efeito retroativo da Resolução. Seja como for, a norma não foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

³⁵ Segundo a Resolução TSE n. 22.526, de 8 de maio de 2007, o mandato do deputado eleito pelo sistema proporcional pertence ao partido que o elegeu, e não à pessoa do deputado. Por conseguinte, o deputado que tenha trocado de partido torna-se passível de perda de mandato.

³⁶ Referida Resolução sofreu várias críticas da doutrina constitucional ao prever a perda de mandato eletivo, mesmo ausente previsão constitucional expressa que o autorizasse, ultrapassando para muitos, qualquer poder normativo que o legitimasse (TSE) a tanto. Sobre o tema:

Decretada a perda do mandato em ação competente pela Justiça Eleitoral, a vaga será preenchida pelo suplente mais graduado, ainda que este não seja do mesmo partido do antigo ocupante. Se o partido se coligou para disputar eleições, a suplência é formada de acordo com os votos obtidos pela coligação.³⁷

O Supremo Tribunal Federal deixou assentado (Mandado de Segurança n. 26.603, Rel. Min. Cezar Peluso):

A exigência de fidelidade partidária traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que o elegeram (vínculo popular) quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura (vínculo partidário).

Note-se que a desfiliação partidária como causa de afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de *cassação de mandato*. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assume, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovisionamento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconsequente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie (Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança (n. 26.604, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 4/10/2007).

Nas diversas vezes em que o Supremo Tribunal Federal analisou o tema, salientou a necessidade de manutenção do vínculo entre o candidato eleito e o partido que o elegeu como meio de garantir o funcionamento e a legitimidade do próprio sistema representativo.

No sistema brasileiro, o eleitor, como vimos, exerce plenamente o seu direito ao voto, mas sua liberdade de escolha está limitada aos candidatos escolhidos pelo partido para concorrer às eleições, já que até o momento não é admitida a candidatura avulsa.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito eleitoral contemporâneo — 70 anos*. Livro especial (online).

³⁷ Vide GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

E estão os candidatos escolhidos em convenção partidária, salvo em situações específicas, obrigados a seguir o programa e a ideologia da agremiação que possibilitou a sua candidatura e, talvez, sua eleição.

Como já decidiu o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 26.603, julgado em 2007: “injurídico é o descompromisso do eleito com o partido — o que se estende ao eleitor — pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida”.

Outra consequência negativa da prática na troca indiscriminada e injustificada de partidos políticos pelos políticos (sobretudo parlamentares) está na formação de alianças que gerem vantagens outras, como a promessa de cargos para si e para seus conhecidos, vagas em comissões ou aumento de apoio a determinada circunscrição eleitoral.

Sobre o tema, Paulo Hamilton Siqueira Júnior³⁸ afirma:

Nesses casos, a troca de legenda é feita diversas vezes e, frequentemente, para partidos até então adversários, demonstrando a completa falta de ideologia sólida, tanto de parte dos políticos quanto das agremiações. Essa postura gera instabilidade no ambiente político, já que, uma vez eleitos, as bancadas são alteradas ao sabor de interesses de momento. Ademais, com a debandada de filiados para outro partido, fatalmente haverá a diminuição da representatividade concedida pelos eleitores.

De fato, tem razão o autor. A infidelidade partidária é um dos importantes fatores que contribuem para o individualismo nas eleições e a política brasileira. As migrações constantes de parlamentares logo após as eleições, movidos por interesses egoísticos ou personalíssimos (políticos), contribuem para aumentar o descrédito no sistema político e eleitoral brasileiro, pondo em descrédito, por consequência, os partidos políticos e desmoralizando os mandatários em geral.

Entre 2002 e 2003, por exemplo, 37 deputados federais trocaram de partido antes da posse. Naquela ocasião, essa mudança ajudou o governo a fortalecer sua base de apoio na Câmara de Deputados para aprovar reformas em 2003. Essa migração também teve por efeito, além de beneficiar o Partido dos Trabalhadores, dobrar o tamanho de dois partidos governistas: o Partido Liberal e o Partido Trabalhista Brasileiro.

³⁸ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Infidelidade partidária. *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 10, n. 1, jan./abr. 2015, p. 119.

Já no período de 2006-2007, sete senadores trocaram de legenda antes da posse. Com os resultados das eleições de 1º de outubro de 2006, o Partido da Frente Liberal tornou-se o maior partido no Senado com 18 membros, enquanto o Partido do Movimento Democrático Brasileiro encolheu de 20 para 15 senadores.

A sanção *da perda do mandato eletivo* parece ser uma resposta adequada à infidelidade partidária com a aplicação da perda de mandato àqueles que abandonam seus partidos sem motivo justificável.

A verdade é que o Parlamento brasileiro, desde 1995, discute o tema, mas não produziu nenhuma resposta efetiva para enfrentar a infidelidade partidária.³⁹ Por isso, diante da lacuna, interveio o Poder Judiciário, editando as Resoluções citadas. Ativismo? Talvez, mas necessário.

Passamos agora à corrupção no Brasil. Todos têm acompanhado os acontecimentos envolvendo esse tema nos últimos tempos. Relato os últimos e principais escândalos de corrupção que têm chamado a atenção de todos, sobretudo dos brasileiros mais recentemente.

VII) O mensalão

O *Mensalão* certamente é um dos maiores esquemas de corrupção da história do Brasil. Envolve membros do Congresso Nacional, partidos políticos, dirigentes de órgãos da Administração Pública federal direta e indireta, instituições financeiras e empresas privadas.

O nome *Mensalão* deriva de repasses periódicos (alguns deles realizados mês a mês) de recursos obtidos *ilicitamente* de parlamentares a partidos políticos em troca de apoio às proposições e postulações do Governo no Congresso Nacional.

Constatou-se que, da indicação político-partidária para ocupação de cargos de comando em diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal, resultava a angariação indevida de recursos públicos mediante o superfaturamento de preços nas contratações, recebimento de propina e outros meios espúrios. Os recursos recolhidos tinham por finalidade financiar campanhas eleitorais, aliciar parlamentares e partidos para a base de apoio do

³⁹ Salvo pela edição da Lei n. 13.165/2015, que criou hipótese de perda de mandato eletivo não prevista na Constituição, o que é inconstitucional.

Governo no Congresso Nacional e enriquecer ilicitamente agentes públicos, políticos, empresários e demais participantes do esquema.⁴⁰

Segundo Lucas Rocha Furtado, os recursos que alimentavam o esquema do *Mensalão* provinham, em grande parte, dos contratos administrativos celebrados por diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com as empresas de publicidade DNA Propaganda Ltda e SMP&B Comunicações Ltda, vinculadas ao empresário Marcos Valério Fernandes de Souza.

Em um primeiro momento, no Estado de Minas Gerais, então governado pelo PSDB, o esquema prosperou. Referidas empresas ganhavam as principais contas do Governo Estadual e, devido à influência de políticos mineiros, a partir do ano de 1998, conseguiram algumas contas na esfera federal.

Do mesmo modo, saindo-se vencedor nas eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores (PT), visando a, entre outros objetivos, negociar apoio político com parlamentares e outros partidos e pagar gastos de campanha eleitoral, aproximou-se de Marcos Valério, a fim de que o publicitário pudesse implantar, na esfera federal, o mesmo esquema operado em Minas Gerais.

Fechado o acordo, organizou-se o esquema de corrupção. Em sua denúncia, o Procurador-Geral da República decompôs o esquema em três vertentes de participação: o núcleo central, formado por José Dirceu (então Ministro Chefe da Casa Civil) e Delúbio Soares, José Genoíno e Sílvio Pereira (à época, tesoureiro, presidente e secretário do Partido dos Trabalhadores, respectivamente); o primeiro núcleo operacional e financeiro, a cargo do publicitário Marcos Valério e de suas empresas, e o segundo núcleo operacional e financeiro, formado pela alta direção do Banco Rural.

Para executar o esquema de corrupção, as agências de publicidade DNA Propaganda e SMP celebraram vários contratos com órgãos e entidades estatais federais. Em 2003, Marcos Valério também obteve a importante conta de publicidade da Câmara de Deputados.

Na denúncia, o Procurador da República evidenciou a relação de proximidade entre o Governo Federal e as empresas de Marcos Valério.

Nos contratos firmados entre as empresas de publicidade de Marcos Valério e o Governo Federal foram constatadas diversas irregularidades: sonegação fiscal, manutenção de contabilidade paralela, emissão de notas fiscais falsas para justificar custos na prestação dos serviços, dentre outras.

⁴⁰ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 351 e seguintes.

Todas essas irregularidades estavam relacionadas ao mecanismo de arrecadação ilícita de recursos para financiar o esquema de corrupção.

Os fatos tornaram-se públicos a partir da divulgação, pela imprensa, da existência de uma gravação de vídeo na qual o ex-diretor dos Correios foi flagrado solicitando vantagem indevida para beneficiar empresários interessados em entrar no rol de fornecedores da estatal.

Os diálogos também revelaram uma troca de apoio político no Congresso Nacional por cargos e posições de comando em empresas estatais e em diversos órgãos públicos. Em um primeiro momento deflagrou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (2005). Posteriormente, o então deputado Roberto Jefferson acabou revelando que o esquema de corrupção do qual participava não estava limitado aos Correios, mas, sim, a um complexo sistema de financiamento ilegal da base de sustentação política do Governo no Congresso Nacional.

Esclareceu, ainda, que a atuação de integrantes do Governo Federal e do Partido dos Trabalhadores para garantir o apoio de parlamentares aos projetos de interesse do governo ocorria pelo loteamento político de cargos públicos, o que denominou de “fábrica de dinheiro”, e pela distribuição de uma “mesada” aos parlamentares, que chamou de *Mensalão*.⁴¹

Lucas Rocha Furtado aponta como razões que propiciaram a fraude falhas na legislação brasileira, a quantidade excessiva de cargos em comissão (de confiança) no Poder Executivo e seu aparelhamento político. Do ângulo político, a existência de esquemas de lavagem de dinheiro, desvio de recursos públicos e falhas na estrutura política brasileira. Faltaria “uma reforma política profunda” na visão de alguns políticos brasileiros.

Além de sucessivas decisões condenatórias da Justiça no Brasil envolvendo os culpados⁴² por estes esquemas, foram propostas diversas alterações na legislação para tentar evitar nova ocorrência de tais problemas e ilícitos. Dentre elas, destacamos alterações na Lei de Probidade Administrativa, redução da discricionariedade nas licitações públicas, instituição do programa de incentivo a revelações de interesse público, criação do Sistema Nacional de Combate à Corrupção (SNCC), transformação do Conselho Nacional de Controle de Atividades Financeiras (COAF) em Agência Nacional

⁴¹ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 359.

⁴² À exceção dos políticos com foro privilegiado cuja responsabilização tem se mostrado muito lenta.

de Inteligência Financeira (ANIF), reformulação do atual Sistema Brasileiro de Proteção das Informações Sigilosas, fim do foro privilegiado para diversas autoridades federais e estaduais, fim do financiamento privado de campanhas políticas e maior transparência na máquina pública.

Lamentavelmente poucas das medidas propostas transformaram-se em leis ou em medidas concretas. Outras vieram, no entanto, procurando alterar essa realidade e combater a corrupção.

Assim, por exemplo:

a) O foro privilegiado no STF continua a existir no Brasil. Deputados e Senadores detêm imunidade formal e material e somente podem ser presos em flagrante delito de crime inafiançável. Além disso, sua Casa poderá resolver sobre a prisão (art. 53, §2º da Constituição Federal).

O regime anterior era ainda mais protetivo, pois o Parlamento deveria autorizar a instauração de processo. Hoje, essa exigência não mais existe. Mas, ainda assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal resolveu criar uma regra equivalente, exigindo que a polícia e o Ministério Público peçam autorização a ele — Supremo Tribunal Federal — para investigar detentores de foro privilegiado. Com isso reforçou-se a ideia de que existem cidadãos de classes distintas no país.

Além de outros inconvenientes, o foro privilegiado, ao prever o julgamento dos políticos e outras altas autoridades da República no Supremo Tribunal Federal, é também inconveniente porque a Corte Suprema já é um tribunal constitucional com centenas de milhares de processos e não tem vocação para julgar originalmente casos penais complexos que exigem instrução processual,⁴³ não raro ocorridos nos mais variados estados da federação brasileira. A coleta da prova, os depoimentos, enfim, toda a instrução de um processo penal não se compatibiliza com as funções de uma corte constitucional sediada em Brasília, com 11 ministros. Tudo isso sem mencionar o risco de ocorrer prescrição em vários processos.

⁴³ Enquanto a Suprema Corte norte-americana julga cem casos por ano, a nossa julga cem mil.

b) Aprovou-se o fim da possibilidade do financiamento privado em campanhas políticas após uma enorme pressão popular e de instituições de combate à corrupção, inclusive da Ordem dos Advogados do Brasil.

É evidente que o financiamento privado de campanhas políticas por empresas — normalmente grandes corporações — causa problemas de abuso do poder econômico, contratos administrativos firmados após a eleição, e desequilibra as disputas políticas entre candidatos com maior ou menor poder econômico.

Mas daí a proibir radicalmente o financiamento privado direto ou indireto vai larga distância. Entendemos o clamor público que associa doações eleitorais à corrupção, mas, pessoalmente, nunca fomos favoráveis à simples extinção de todo tipo de financiamento privado.⁴⁴

Acreditamos que os problemas seriam minorados se instituído um teto razoável de contribuição por empresas e por pessoas físicas com forte fiscalização da Justiça Eleitoral. Ocorre que esta última alega não ter condições de realizar auditorias ou maiores controles nas doações empresariais. Começa aí um círculo vicioso ao se proibir a doação privada por ausência de fiscalização adequada.

Hoje as doações empresariais estão proibidas, muito por conta dos últimos escândalos. A solução encontrada pelo Congresso não agradou aos brasileiros porque criou um financiamento público milionário em um país em recessão econômica.

O projeto — que prevê fundos de R\$ 4,4 bilhões na Lei Orçamentária Anual de 2018 — ainda depende de sanção presidencial, mas tudo indica que será aprovado.⁴⁵

⁴⁴ Compartilhamos do entendimento de Bruno Speck (minoritário) no sentido de que “o dinheiro privado para campanhas eleitorais fortalece a democracia, mas que é preciso regras para evitar que os partidos fiquem dependentes de grandes financiadores (...) E que na maioria dos países, as doações feitas por associações e sindicatos são permitidas e são pilares importantes de sistemas partidários saudáveis. (...) Enquanto políticos dependerem de um número reduzido de doadores para suas campanhas, o problema da corrupção ficará latente” (Entrevista. *Veja*, 4 abr. 2006). *Vide* ainda: FONSECA, Thiago do Nascimento. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, mar. 2017.

⁴⁵ O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou no dia 4 de outubro de 2017 a criação de mais um fundo público para financiar candidatos. A proposta segue para sanção do Presidente da República. Caso sancionado, em 2018 cerca de R\$ 2 bilhões de recursos públicos serão direcionados aos partidos. Na proposta também consta o fim da propaganda partidária

Preocupante ainda no projeto é a previsão que permite aos comandos partidários decidir como o dinheiro será distribuído entre os candidatos, fortalecendo o que se tem chamado de *caciquismo* político.⁴⁶ Os líderes e políticos mais fortes receberiam mais recursos que os candidatos com menos força e penetração no meio político.

c) Alterações pontuais na Lei de (Im)probidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e a instituição da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010).

A Lei de Improbidade Administrativa foi um avanço no combate à corrupção, porque, de uma maneira mais eficaz, procura evitar e punir o enriquecimento ilícito de agentes públicos e particulares. Sendo uma lei civil e não penal, que prevê severas sanções como a indisponibilidade de bens e a suspensão de direitos políticos e perda da função pública, tem a seu favor a possibilidade de colher em suas malhas políticos e particulares, além de não ser alcançada pela imunidade penal dos políticos.

Ao longo dos anos tem sido largamente utilizada pelo Ministério Público para processar atos de improbidade administrativa nas três esferas da federação brasileira.

Ao seu lado temos também a chamada “Lei da Ficha Limpa”, fruto de uma bem-sucedida campanha de *iniciativa popular*⁴⁷ que teve à frente o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e outras organizações da sociedade civil, com a finalidade de dar respostas à demanda social por aumento de rigor nos critérios para a definição de candidaturas e à determinação constitucional do artigo 14, §9º da Constituição Federal, que cobrava do Congresso Nacional essa providência.

(não a eleitoral) na TV e rádio. Sempre foi essa a intenção do Legislativo, sobretudo após a decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu, em 2015, que as empresas continuassem a financiar os partidos e, por via de consequência, os candidatos. Entre as mudanças propostas estão a liberação da propaganda paga na internet, o telemarketing eleitoral e algumas mudanças nas regras de debates eleitorais na TV, além de uma anistia de multas já aplicadas a partidos políticos pela Justiça eleitoral.

⁴⁶ Dentre as propostas recentemente aprovadas temos um teto de gastos para campanhas eleitorais. Até 2014, eram os partidos que definiam seus gastos. Pela proposta aprovada que segue para sanção ou veto do Presidente da República, há um teto de 70 milhões de reais para candidato a presidente, e 21 milhões para governadores, a depender do tamanho do Estado.

⁴⁷ Com mais de um milhão e seiscentas mil assinaturas.

Em síntese, as hipóteses de inelegibilidade trazidas pela “*Lei da Ficha Limpa*” são as seguintes: a) condenações judiciais (eleitorais, criminais, ou por improbidade administrativa, proferidas por órgão colegiado); b) rejeição de contas relativas ao exercício do cargo ou função pública (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); c) perda de cargo (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para os militares, a indignidade ou incompatibilidade com o oficialato; d) renúncia a cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo; e e) exclusão do exercício de profissão regulamentada, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional.

Não há como analisar essas hipóteses todas ou trazer todos os comentários positivos e negativos alusivos à Lei. Para nossos objetivos neste artigo, basta relatar sua existência.

d) Aprovação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013)

Trata-se de uma nova lei que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

Apesar da tipificação do crime de corrupção no código penal brasileiro, a sociedade se ressentia da falta de uma norma que também alcançasse as empresas envolvidas nos vários casos de corrupção, uma vez que a punição positivada dizia respeito tão somente ao âmbito pessoal.

Até então, as pessoas jurídicas flagradas em situações dessa natureza eram punidas apenas com o impedimento de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com a Administração (suspensão ou declaração de inidoneidade).

Finalmente, após longos anos de trâmite no Congresso Nacional — numa flagrante resposta aos inúmeros protestos de rua ocorridos em junho de 2013, que realçaram a corrupção generalizada em todos os níveis federativos — e atendendo a um reclamo internacional inclusive, a nova lei preenche uma lacuna existente na legislação brasileira ao alcançar as empresas do corruptor, estendendo as punições dos funcionários públicos envolvidos em crimes de corrupção às empresas nas quais trabalham.

Em síntese, a norma permite sancionar com punições administrativas e civis a uma empresa considerada corruptora, obrigando-a, na prática, a indenizar os cofres públicos, além de autorizar, em casos extremos, sua compulsória extinção por ordem judicial.

A lei, portanto, adota o mecanismo da *responsabilidade objetiva* da pessoa jurídica pelos atos que atentem contra o patrimônio público, nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, praticados em seu interesse, independentemente da comprovação de má-fé ou negligência, da responsabilidade individual das pessoas naturais (dirigentes) ou qualquer outra pessoa ou partícipe do ato ilícito.

e) A Lei de Delação (ou colaboração) premiada e a Lei das Organizações Criminosas

Talvez o conjunto de leis penais mais importantes para enfrentar a corrupção no Brasil esteja exatamente nesses diplomas. Já em 1998 tínhamos a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, reformulada pela Lei n. 12.683 de 9 de julho de 2012.

Com o surgimento da chamada “Operação Lava Jato” desenvolvida pela Polícia Federal do Estado do Paraná, envolvendo desvios financeiros de grande monta da estatal Petrobras, o instituto da delação premiada ganhou proeminência no fluir daquela persecução criminal. Passou a ser veiculada continuamente, não só nos meios policiais e forenses, como também pela imprensa, em todos os seus segmentos de comunicação.

A delação premiada é um instituto de natureza penal, posto que se constitui fator de diminuição da reprimenda legal ou do perdão judicial, causa extintiva da punibilidade.

Seguindo as tradições norte-americana e italiana na matéria, o instituto da *delação premiada* foi introduzido timidamente na Lei n. 8.072/1990, que tratava dos crimes “de bando ou quadrilha”, posteriormente na Lei n. 8.137/1990 e, por fim, na Lei n. 9.080/1995, que disciplina os crimes contra a ordem tributária, econômica e dá outras providências.

Em várias outras leis posteriores encontramos o instituto. Como na lei do crime de drogas (Lei n. 11.343/2006), na lei de proteção da vítima ou

testemunha (Lei n. 9.807/1999) e na lei que define “organização criminosa” (Lei n. 12.850/2013).

Michelle Barbosa de Brito⁴⁸ ensina que a Lei n. 12.850 de 2 de agosto de 2013, além de ter atendido a uma antiga demanda jurisprudencial e doutrinária pela definição de organização criminosa, dispôs sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, as infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser adotado nos casos envolvendo a criminalidade organizada, revogando a Lei n. 9.034/1995.

Entre os meios de obtenção de prova permitidos em qualquer fase da persecução penal, previstos no artigo 3º, da Lei n. 12.850, a delação premiada, sob a denominação de “colaboração premiada”, ganhou disciplina procedimental nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º da mesma lei. Além dos benefícios já conhecidos, como o perdão judicial, a redução de pena e a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, passou-se a prover a possibilidade de o Ministério Público deixar de oferecer denúncia se o colaborador não for o líder da organização criminosa e for o primeiro a prestar efetiva colaboração (artigo 4º, §4º).

Com posições divergentes na doutrina brasileira, o instituto da delação segue como um poderoso instrumento de investigação.

Juntamente com ele, ou ao lado dele, temos também o *Acordo de Leniência*, em parte inspirado no seu homólogo norte-americano *leniency program*, aplicado primeiro no âmbito do direito concorrencial (Lei n. 12.529/2011), e, depois, no âmbito penal e processual penal (Lei n. 12.846/2013).

Sem dúvida, a Lei n. 12.850/2013, ao ampliar as hipóteses de colaboração premiada, introduziu um significativo incremento nas ações de investigação criminal. Seguindo a lógica de que o Estado se beneficia da contribuição dos agentes envolvidos em ações ilícitas perpetradas por organizações criminosas — o que possibilita o maior alcance de sua ação repressiva — a norma concede benefícios ao colaborador na medida do auxílio prestado.

Tal como na legislação antitruste (concorrencial), a colaboração premiada⁴⁹ insere o elemento desestabilizador das organizações criminosas ao estabelecer uma significativa vantagem para aquele que delatar os demais envolvidos na ilicitude.

⁴⁸ BRITO, Michelle Barbosa de. *Delação premiada e decisão penal: da eficiência à integridade*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

⁴⁹ A colaboração premiada (ou delação premiada) é um meio de se obter prova nos casos que envolvem organizações criminosas. A colaboração é reconhecida em tratados internacionais, como as convenções da ONU contra o crime transnacional e contra a corrupção.

Como bem ressaltam Valmir Moysés Simão e Marcelo Pontes Vianna:⁵⁰ “mesmo os doutrinadores mais cautelosos admitem o uso da colaboração premiada ao sopesar sua utilidade diante da lesividade da atuação da organização criminosa e da dificuldade de combatê-la”.

Sobre a matéria, Nucci ensina:

(...) parece-nos que a delação premiada é um mal necessário, pois o bem maior a ser tutelado é o Estado Democrático de Direito. Não é preciso ressaltar que o crime organizado tem ampla penetração nas entranhas estatais e possui condições de desestabilizar qualquer democracia, sem que se possa combatê-lo, com eficiência, desprezando-se a colaboração daqueles que conhecem o esquema e dispõem-se a denunciar coautores e partícipes. No universo de seres humanos de bem, sem dúvida, a traição é desventurada, mas não cremos que se possa dizer o mesmo ao transferirmos nossa análise para o âmbito do crime, por si só, desregrado, avesso à legalidade, contrário ao monopólio estatal de resolução de conflitos, regido por leis esdrúxulas e extremamente severas, totalmente distante dos valores regentes dos direitos humanos fundamentais.

Para nós, imoral não é “negociar” com corruptos para desbaratar as quadrilhas e organizações criminosas, mas não desvendar crimes que devastam o patrimônio público brasileiro e mundial.

VIII) A “Lava Jato”

No dia 17 de março de 2001 vários doleiros estavam sendo investigados pela polícia federal e pelo juiz federal Sérgio Moro. O alvo da diligência não era a Petrobras, mas o dono de um posto de gasolina, localizado em Brasília, onde nasceu o nome da operação “Lava Jato”.

Já se sabia que o operador principal desse esquema de lavagem de dinheiro era o doleiro Alberto Youssef que já havia passado mais de 2 anos no cárcere e estava cumprindo pena em regime domiciliar. A partir da

⁵⁰ SIMÃO, Valmir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. *O acordo de leniência na Lei anticorrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017, p. 94.

investigação das atividades de Youssef chegou-se em Paulo Roberto Costa, ex-diretor da Petrobras, nomeado em 2004 a pedido do Partido Progressista. Aí foi descoberto o “fatiamento” das diretorias da Petrobras no governo petista. As três principais ficaram com o PT, PP e PMDB, mas outros partidos também eram beneficiados.

Ambos confessaram suas participações em múltiplos crimes e delataram muitas pessoas, dentre elas, diversos políticos e empresários, que também seriam criminosos contumazes. Paralelamente foi descoberto o envolvimento do setor político-empresarial em razão de delações premiadas e do surgimento de novas provas.

A rigor, não só na Petrobras, como também no *Mensalão*, o esquema de corrupção, de um modo geral, envolvia políticos, empresários, agentes públicos e operadores financeiros, os quais atuavam cada qual em seu núcleo específico, da seguinte forma:

a) O **núcleo político** formado por partidos e por seus integrantes, principalmente parlamentares, os quais indicavam e mantinham funcionários de alto escalão na Administração Pública, recebendo vantagens indevidas pagas pelas empresas componentes do núcleo econômico;

b) O **núcleo econômico**, formado pelas empresas cartelizadas que eram contratadas pela Administração Pública e que pagavam vantagens indevidas a funcionários de alto escalão e aos componentes do núcleo político;

c) O **núcleo administrativo**, formado pelos funcionários de alto escalão da Administração Pública, os quais eram indicados pelos integrantes do núcleo político e recebiam vantagens indevidas das empresas cartelizadas componentes do núcleo econômico;

d) O **núcleo financeiro**, formado pelos operadores tanto do recebimento das vantagens indevidas das empresas cartelizadas integrantes do núcleo econômico como do repasse dessa propina aos componentes dos núcleos político e administrativo, mediante estratégias de ocultação da origem desses valores.⁵¹

⁵¹ A atuação do Núcleo Econômico era intrinsecamente dependente da atuação do Núcleo Político, uma vez que este era responsável por indicar e manter um Núcleo Administrativo nos órgãos públicos contratantes voltados para a realização dos interesses ilícitos. O Núcleo Econômico pagava vantagens ilícitas aos integrantes do Núcleo Político, seja para se beneficiar das contratações públicas, seja para obter proteção política (Proc. n. 54347/2017-GTLJ-PGR-STF).

É certo que, com as delações de Paulo Roberto Costa e Youssef, o escândalo da Petrobras veio à tona. Como disse o saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki, “a cada pena que se puxa no processo, sai uma galinha”.

Foram feitas mais de 150 (no ano de 2017) delações premiadas,⁵² seja por executivos da empresa Odebrecht, seja por políticos e diversas autoridades. O resultado foi devastador. Descobriu-se o maior esquema de corrupção até então visto no Brasil.

O grande esforço da “Lava-Jato” — que deu origem a centenas de outras investigações e processos penais, além de revelar uma teia de relações promíscuas entre o público e o privado, com graves interferências no processo eleitoral — mostrou ao país a possibilidade de uma atuação coordenada, rápida e eficiente entre a Polícia Federal, a Corregedoria-Geral da União, o Ministério Público, diversos profissionais, como os auditores fiscais e os órgãos de fiscalização da federação brasileira.

Hoje, a “Lava-Jato” revela números impressionantes.⁵³

As propinas pagas giram em torno de R\$ 6,4 bilhões. A recuperação do dinheiro desviado já chega a R\$ 10 bilhões, fruto de acordos de colaboração premiada e de delações premiadas. Até dezembro de 2016, já havia 24 sentenças condenatórias, contra mais de 120 pessoas, com 1300 anos de penas de prisão. Mesmo os mais céticos e desconfiados percebem os méritos da “Lava-Jato”, que ainda continua sendo criticada por não ter atingido todos os partidos políticos de várias ideologias.⁵⁴

A operação “Lava Jato”⁵⁵ também teve o mérito de expor a corrupção entranhada no sistema político brasileiro.⁴⁹ Muitos debitam parte dos problemas ao chamado *presidencialismo de coalisão*. Nesse modelo, o presidente

⁵² Desde o seu início, a Lava Jato em primeiro grau condenou mais de 120 pessoas, enquanto o STF não contava, até 2017, com nenhuma sentença de mérito nessa área. Na primeira instância, 259 réus já foram acusados. Em novembro de 2016, estavam em andamento no Supremo Tribunal Federal (STF), ou sob sua direção, 362 inquéritos contra pessoas que gozam de foro privilegiado. Desses, 23 inquéritos estavam tramitando há mais de seis anos. Sete deles há mais de dez anos. Isso mostra o desastre do foro privilegiado.

⁵³ E segue adiante, não se sabe quando termina, pois se desdobrou em várias outras operações e investigações.

⁵⁴ GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. São Paulo: Astral Cultural, 2017, p. 143.

⁵⁵ O recente depoimento de um Ex-Ministro da Casa Civil, Antonio Palocci, dos governos Lula e Dilma foi devastador no âmbito da Lava Jato. Atribuiu ao Ex-Presidente Lula o comando do ataque aos cofres da Petrobras para viabilizar a sucessão de Dilma Rousseff. Acresça-se ainda a denúncia do Procurador-Geral da República, colocando o atual Presidente Temer no centro de uma organização criminosa, que opera no campo da venda de atos legislativos, contratações públicas e acesso a recursos da comunidade, como o FAT, dão a dimensão da

da república, para governar, precisa montar uma ampla base de apoio parlamentar no Congresso Nacional.

Nos primeiros anos o sistema funcionou razoavelmente e garantiu a governabilidade do país, mas, com o passar do tempo, revelou-se um grande balcão de negócios espúrios.

Ainda que não se possa atribuir ao sistema eleitoral todas as mazelas da corrupção⁵⁷ — o que é certo —, é preciso mudar o sistema partidário para reduzir o número de partidos; é preciso, ainda, permitir a renovação do quadro político brasileiro, talvez com novos políticos e candidaturas avulsas, hoje proibidas no Brasil.

Também parece importante diminuir a influência do *marketing* nas campanhas eleitorais que fabricam candidatos e conceitos sem qualquer relação com o mundo real e seus problemas.

degradação política a que chegamos. Mas razão assiste a Oscar Vilhena que ao analisar o presente quadro político afirma: “Como era de se esperar, as reações de envolvidos, investigados e denunciados têm sido virulentas, questionando não apenas a integridade da operação, como também os seus eventuais benefícios para a sociedade. Moralista, seletiva, messiânica, persecutória e irresponsável são alguns dos adjetivos atribuídos às operações. De fato, algumas ações dos agentes de aplicação da lei, como vazamentos, escutas ilegais, extensão desnecessária de prisões processuais, culminando com uma obscura participação de membro do Ministério Público no acordo de delação hiperpremiada de Joesley Batista, são intoleráveis. Por isso devem ser anuladas e os responsáveis devidamente punidos. Devemos, no entanto, tomar muito cuidado para ‘não jogar o bebê com a água do banho’. O julgamento do Mensalão, assim como a Operação Lava Jato, com todas as suas deficiências, estão impondo, aos trancos e barrancos, um novo paradigma na condução dos negócios públicos no país. Sua natureza disruptiva vem colocando em xeque não apenas o padrão perverso de aplicação da lei, que há séculos assegura a mais ampla impunidade a poderosos de todo gênero, como também um modelo preguiçoso, cruel e ineficiente de capitalismo que faz do contribuinte, especialmente os mais pobres, as amas de leite de grandes empresários, como Eike Batista, Marcelo e Joesleys, assim como da camarilha que lhes serve dos palácios da República. Assim, as eventuais falhas dessas operações, que devem ser sanadas, não podem colocar em risco os benefícios civilizatórios desse movimento de universalização do governo das leis” (VILHENA, Oscar Vieira. *Folha de S.Paulo*, 16 set. 2017).

⁵⁶ Em grande parte, em razão da *delação premiada* feita por várias pessoas. A partir destas delações, foi possível conhecer todo um submundo do crime organizado desconhecido pela maior parte da população brasileira.

⁵⁷ De uma maneira geral, podemos dizer que a corrupção política se caracteriza pela utilização de bens ou valores públicos para conseguir benefícios ou vantagens privadas de qualquer espécie. Os bens ou valores públicos podem ser de várias espécies, como, por exemplo, um cargo público para si ou para parentes ou amigos, ou meios ilícitos de que se utiliza o servidor público (em sentido amplo) para benefícios privados ou pessoais para si ou para terceiros que afinal o beneficiaram. Do ponto de vista conceitual a corrupção é um fenômeno que transcende a política e não se esgota em determinados momentos históricos; como também não é exclusiva de determinado regime político. Ela pode ser amplamente entendida como um conjunto de ações que rompem com as normas de conduta, transgridem princípios éticos, e podem ou não violar a lei. Todos os atos de corrupção se identificam com atos de desonestidade, mas não necessariamente qualquer desonestidade pode ser considerada um ato de corrupção.

As campanhas políticas devem ser repensadas e também seu modo de financiamento, com maior participação da Justiça Eleitoral, uma combinação que estimule o setor privado a participar da política, sem corrompê-la, e o setor público a contribuir com uma parcela de fundos públicos.

A contabilidade paralela dos partidos políticos e empresas (caixa 2) surge para financiar o crime organizado e os partidos políticos e não acabará com a simples e ingênua proibição do financiamento privado, *tout court*.

Todos devem contribuir para formar a cidadania sem distinção alguma. Evidentemente, limites claros e objetivos devem ser estabelecidos de maneira que uma ou várias grandes corporações não financiem a política ou somente alguns políticos com contratos administrativos milionários negociados antes e depois das eleições.

O clientelismo e o fisiologismo ainda marcam o cenário brasileiro. É preciso romper com este ciclo vicioso, ampliar e aperfeiçoar a missão dos agentes fiscalizadores da República, condenar a corrupção e a impunidade e educar o povo para a cidadania.

Por fim, como em todo processo de depuração, não sabemos onde vamos chegar. Se haverá a reação dos corruptos abortando os esforços contra a corrupção — como se passou em alguns países, ou se iremos adiante sem medo.

Tem razão Flávia Cristina Piovesan⁵⁸ ao ensinar:

A América Latina ostenta o maior grau de desigualdade do mundo. A pobreza na região diminuiu do patamar de 43% a 33,2%, no período de 1990 a 2008. Cinco dos países mais desiguais do mundo estão na América Latina, dentre eles o Brasil. Não bastando o acentuado grau de desigualdade, a região ainda se destaca por ser a mais violenta do mundo. Concentra 27% dos homicídios tendo apenas 9% da população mundial. Dez dos vinte países com maiores taxas de homicídio do mundo são latino-americanos. A segurança surge como um dos principais problemas da região. Em pesquisas realizadas pelo Latino-barômetro, em 2013, sobre o apoio à democracia na América Latina, embora 5% dos entrevistados considerem a democracia preferível a qualquer regime, a resposta afirmativa encontra no Brasil o endosso de apenas 49% e, no México, de 37%. De acordo com a pesquisa,

⁵⁸ PIOVESAN, Flávia Cristina. *Temas de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 130.

31 consideram que pode haver democracia sem partidos políticos e 27% consideram que a democracia pode funcionar sem Congresso Nacional. A região latino-americana marcada por sociedades pós-coloniais tem assim sido caracterizada por um elevado grau de exclusão e violência ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região sofre com um centralismo autoritário de poder, o que vem a gerar o fenômeno do “hiperpresidencialismo” ou formas de “democracia delegativa”. A democratização fortaleceu a proteção dos direitos, sem, contudo, efetivar reformas institucionais profundas e necessárias à consolidação do Estado Democrático de Direito. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direito e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no plano doméstico.

Vejam que temos muitos desafios pela frente.

São essas as principais ideias e informações que trazemos aos eminentes colegas italianos esperando ter colaborado no debate.

Síntese conclusiva

Ante todo o exposto, podemos sintetizar as seguintes evidências no quadro político-partidário analisado e o fenômeno da corrupção no Brasil:

1) A Constituição de 1988 vigente no Brasil, considerada democrática, manteve alguns instrumentos do regime anterior garantindo a preponderância do Executivo sobre o Legislativo;

2) O sistema eleitoral proporcional, para eleger os membros do Poder Legislativo, combina duas fórmulas concebidas no século XIX, acolhidas em diversos países e vigente no Brasil desde 1932. O Brasil, em suma, adota a chamada fórmula D'Hondt de maiores médias;

3) O sistema brasileiro combina o presidencialismo com o proporcionalismo de lista aberta. As regras políticas vigentes têm concorrido para a formação de partidos fracos, com pouca capilaridade social, baixa identidade ideológica e falta de coesão. As agremiações, em geral, são formadas por políticos individualistas, particularistas, personalistas e com histórico de migração partidária (infidelidade partidária);

4) O governo, por força do regime, “negocia” com sua base de sustentação e com a oposição a cada votação importante. Nosso sistema eleitoral não garante uma boa governabilidade (qualidade);

5) Dentre as reformas políticas aponta-se a necessidade da cláusula de desempenho, a racionalização do pluralismo partidário, a reformulação do sistema de coligação partidária, a imposição da fidelidade, dentre outras medidas;

6) O Mensalão e a Operação Lava Jato são exemplos eloquentes de corrupção envolvendo membros do Congresso Nacional (políticos eleitos), partidos políticos, dirigentes da Administração Pública, instituições financeiras e empresas privadas;

7) Dentre as falhas apontadas que propiciam essas fraudes temos: a quantidade excessiva de cargos em comissão (confiança) e seu aparelhamento político, a lavagem de dinheiro, o desvio de recursos públicos e a necessidade de uma ampla reforma política, dentre outras.

8) O foro privilegiado dos políticos (deputados, senadores e outras autoridades) no Supremo Tribunal Federal é inadequado e não responde à necessidade da celeridade para o julgamento dos crimes e infrações contra a Administração Pública brasileira, gerando impunidade;

9) O financiamento das campanhas políticas deixou de ser um sistema misto (público e privado) para ser exclusivamente público, sem garantias de que o novo sistema contribuirá para diminuir a corrupção no Brasil, ausente uma mais efetiva fiscalização da Justiça Eleitoral;

10) A Lei de Improbidade Administrativa, a Lei da Ficha Limpa e a nova Lei Anticorrupção foram avanços importantes no combate à corrupção;

11) A Lei que previu a delação ou colaboração premiada e a nova Lei das Organizações Criminosas são importantes instrumentos de combate à corrupção no Brasil.

Referências

AVELINO FILHO, George. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3 n. 4, jan./jun. 2015.

BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081-DF*. 2015.

_____. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.351-3-DF e n. 1.354-8-DF*.

_____. *Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 22.526/2007*.

_____. *Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 22.610/2007*.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Processo n. 54347/2017-GTLJ-PGR*.

BRITO, Michelle Barbosa de. *Delação premiada e decisão penal: da eficiência à integridade*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. Sistema eleitoral brasileiro — a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, ano 39, n. 154, abr./jun. 2002.

CAGGIANO, Monica Hermann. Dos sistemas eleitorais, efeitos. Modus operandi. Vantagens e desvantagens. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 17, n. 42, jan./mar. 2016.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, ago. 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito eleitoral contemporâneo — 70 anos*. Livro especial (online).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, mar. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. São Paulo: Astral Cultural, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LIMONGI, Fernando. Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, 2015.

LIPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. Entre um sistema eleitoral dispersivo em regramento parlamentar concentrador, o comportamento dos deputados federais. *Revista Direito GV*, São Paulo, jul./dez. 2015.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Temas de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. *Estudos Eleitorais*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Fórum, 2012.

SANTOS, Polianna Pereira dos. *Voto e qualidade da democracia, as distorções do sistema proporcional brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Representação, proporcionalidades e democracia. *Estudos Eleitorais*, TSE, n. 1, jan./abr. 1997.

SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación. In: *Congreso de Diputados de Madrid*. Madri, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. *Direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIMÃO, Valmir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. *O acordo de leniência na Lei anticorrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Infidelidade partidária. *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 10, n. 1, jan./abr. 2015.

TAVARES, José Antônio Glusti. *Sistemas eleitorais das democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

VEJA. São Paulo: Abril, 2006.

VILHENA, Oscar Vieira. *Folha de S. Paulo*, 16 set. 2017.