

OS RETROCESSOS EM REPRESENTATIVIDADE E TRANSPARÊNCIA DA REFORMA ELEITORAL APROVADA NA CÂMARA

PLP APROVADO CARECE DE AJUSTES PARA NÃO
RETROCEDER NO QUE A SOCIEDADE CIVIL ESPERA
DE TRANSPARÊNCIA E REPRESENTATIVIDADE.

FREIO 
na reforma
POLÍTICA SE REFORMA COM DEMOCRACIA

OS RETROCESSOS EM REPRESENTATIVIDADE E TRANSPARÊNCIA DA REFORMA ELEITORAL APROVADA NA CÂMARA

PLP aprovado carece de ajustes para não retroceder no que a sociedade civil espera de transparência e representatividade.

*Este paper, atualizado em 21.09.2021, é parte da campanha Freio na Reforma: Política se Reforma com Democracia Para saber mais, acesse: www.reformaeleitoral.org.br

RESUMO EXECUTIVO

O PLP aprovado na Câmara Federal peca em diversos aspectos específicos, nas vírgulas e no excesso.

Em representatividade, avanços conquistados estão comprometidos por artigos que permitem o uso de votos e recursos destinados para minorias para públicos majoritários, homens e brancos.

Em transparência, o projeto acaba com a transparência das contas partidárias, inviabiliza sua fiscalização, nega a jurisprudência consolidada e regride décadas na prestação de contas e divulgação de dados abertos, criando o apagão de produção e publicação de dados sobre controle de contas.

Resta ao Senado reagir aos retrocessos aprovados na Câmara dos Deputados, e garantir princípios e práticas de transparência, assim como garantir que os avanços em representatividade, mesmo que modestos, não se tornem privilégios.

INTRODUÇÃO

O Código Eleitoral aprovado pela Câmara dos Deputados deixa de avançar no tema da representatividade, mantendo a desigualdade de gênero e a desigualdade racial na política, e traz enormes retrocessos na prestação de contas e transparência do financiamento

partidário. Em representatividade o problema está nas vírgulas, na forma como textos contraditórios fizeram avanços tornarem-se retrocessos. Em transparência o problema é mais grave: é retrocesso mesmo, com futuro de apagão de dados, incapacidade de apuração e criação de um paraíso para práticas pouco republicanas de uso dos bilhões dos fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral. Se encontrar os problemas e fiscalizar já será difícil, a “reforma” coloca sanções tão leves para os problemas encontrados, que beira incentivar o mau uso dos recursos destinados aos partidos.

A recente aprovação na Câmara dos Deputados do PLP 112/2021, que institui o Novo Código Eleitoral com quase 900 artigos, e que se propõe a ser a maior alteração legislativa no assunto produzida desde a redemocratização do país, no momento em que atravessamos grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia provocado pela COVID-19, provoca inúmeras inquietações e perplexidades a todos aqueles que defendem o avanço da transparência e integridade dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

No bojo das alterações produzidas pelo PLP 112/2021, o Congresso Nacional também discute a PEC 125/2011, que trata de mudanças no sistema eleitoral, como o retorno das coligações e alteração na cláusula de desempenho, e outros Projetos de Lei que pretendem modificar aspectos pontuais da legislação eleitoral.

O presente texto aborda os principais pontos de retrocesso identificados nessas proposições em dois aspectos: (i) Transparência e Integridade das Finanças Partidárias e (ii) Representatividade.

I - A REFORMA COMPILA ENTENDIMENTOS CONSOLIDADOS, FAZ MUDANÇAS PONTUAIS, OU PRODUZ GRANDES ALTERAÇÕES?

O PLP nº 112/2021 pretendeu unificar toda a legislação eleitoral e partidária em um único documento, por meio da criação de um novo Código Eleitoral.

Um ponto positivo é que a reforma aprovada na Câmara pretendeu fazer uma compilação de toda a legislação eleitoral atualmente em vigor. Mas há preocupações, uma vez que embora o texto realmente reproduza muitos dispositivos hoje vigentes, há inovações em centenas de artigos e, em alguns casos, são bastante profundas.

A maior das preocupações diz respeito à transparência e à fiscalização dos recursos públicos transferidos aos partidos e às campanhas eleitorais. O texto aprovado limita de forma contundente a fiscalização das finanças das agremiações partidárias pela Justiça Eleitoral e diminui radicalmente a transparência dos gastos de recursos públicos recebidos pelas legendas.

É importante ter claro que desde 2015, com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibiu o financiamento empresarial a candidatos e partidos políticos, o dinheiro público destinado às legendas tem observado crescimento vertiginoso. Nos últimos 6 anos, com o aumento substantivo dos recursos do Fundo Partidário e a criação do Fundo Eleitoral, o valor de receitas públicas chega a quase R\$ 11,5 bilhões, em valores corrigidos monetariamente.

Estamos falando em revogar o que hoje é consolidado de transparência e processos de prestação de contas de um passivo equivalente a R\$ 12 bilhões nos últimos 6 anos.

II - ENTENDA PORQUÊ OS RETROCESSOS EM INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA DOS PARTIDOS SÃO ENORMES.

1. O Novo Código Eleitoral aumenta a discricionariedade na alocação de recursos públicos pelos partidos?

Sim, porque permite que os partidos utilizem o Fundo Partidário para qualquer tipo de despesa (art. 67, XII). Hoje, a Justiça Eleitoral pode questionar a relação da despesa com as atividades partidárias. Ou seja, despesas como uma mera confraternização de fim de ano, ou com um evento social que não tenha nenhuma conotação político-partidária e outros gastos cuja natureza seja duvidosa, podem ser questionadas pela Justiça Eleitoral. Com essa mudança, questionamentos como esse ficariam dificultados caso a despesa tivesse sido previamente aprovada pelo partido político, ressaltando-se que o texto não apresenta qualquer critério ou procedimento sobre como deve ocorrer essa aprovação.

Cabe registrar que mesmo com a legislação atualmente vigente, mais rigorosa quanto ao controle dos gastos pelos partidos, exemplos de aplicação irregular do Fundo Partidário não faltam: analisando-se julgamentos recentes de prestações de contas pela Justiça Eleitoral é possível verificar falhas que vão desde a ausência de comprovação por documentação fidedigna dos gastos realizados, até a existência de desvios desse tipo de recurso público em benefício pessoal de dirigentes partidários e candidatos.

2. A reforma coloca em risco a fiscalização dos recursos públicos destinados ao financiamento dos partidos?

De acordo com a Constituição, a Justiça Eleitoral é responsável pela fiscalização das contas dos partidos políticos. Sem dúvida há o que melhorar, e deve-se melhorar. Mas o que a reforma propõe na prática é atar as mãos da Justiça Eleitoral no cumprimento dessa função

constitucional. Entenda pontos centrais que precisam ser retirados urgentemente do texto no Senado:

- **2.1** O texto aprovado na Câmara dos Deputados acaba com o sistema da Justiça Eleitoral usado para prestação de contas partidárias, dificulta a fiscalização por seus técnicos, bem como a ampla divulgação dos dados do financiamento dos partidos para a sociedade (art. 69);
- **2.2** Além de acabar com a utilização de sistema próprio da Justiça Eleitoral para apresentação das contas, isenta os diretórios municipais de prestarem contas por meio de sistema eletrônico, as quais poderão ser apresentadas por simples documentos físicos, o que compromete a transparência e a integridade das informações prestadas à Justiça Eleitoral (art. 69, § 15);
- **2.3** Sobe a barra para quebra de sigilo fiscal, exigindo existência de prova pré-constituída para determinação de quebra dos sigilos de candidatos, partidos e doadores ou dos fornecedores de partidos políticos e candidatos (art. 433, § 2º);
- **2.4** Impossibilita a Justiça Eleitoral de requisitar técnicos dos Tribunais de Contas no exame das prestações de contas (Exclusão do art. 445, § 5º);
- **2.5** Retira o dever compulsório de que órgãos e entidades da Administração Pública compartilhem dados à Justiça Eleitoral para confronto de informações prestadas por partidos e candidatos (art. 449).

3. A reforma estabelece limitações à fiscalização da Justiça Eleitoral sobre o financiamento dos partidos e das candidaturas?

Além de criar um novo procedimento para apresentação das contas dos partidos e retirar a sua natureza jurisdicional, o que permite que os partidos apresentem infundáveis recursos, a reforma insere intermediários nesse processo, como as auditorias privadas. Além disso, retira a utilização de sistema de informação de dados desenvolvido pela Justiça Eleitoral, passando a adotar apenas uma ferramenta da Receita Federal

para escrituração contábil, menos eficiente, nada transparente e que, em alguns casos, faculta a prestação de informações apenas em papel.

Com as “inovações” propostas pela reforma, estamos resetando boa parte das inovações sobre transparência e integridade do financiamento partidário introduzidas na legislação nos últimos anos.

Entenda pontos que devem ser retirados do texto urgentemente pelo Senado:

- **3.1** Permite que os partidos contratem empresas privadas de auditoria para fiscalizar suas próprias contas (art. 70);
- **3.2** Diminui o prazo para a Justiça Eleitoral analisar as contas dos partidos políticos de cinco para três anos sob pena de extinção do processo, criando nova hipótese de prescrição (art. 69, § 12);
- **3.3** Retira o caráter jurisdicional e atribui caráter meramente administrativo às prestações de contas (art. 69, § 12), possibilitando que a execução de eventuais condenações seja submetida ao exame de outros órgãos e dificultando a aplicação de penalidades aos partidos, que poderão rediscutir aplicação de sanções de forma indefinida, facilitando a prescrição;
- **3.4** Contas não aprovadas em 180 dias serão consideradas aprovadas, prazo extremamente curto que na prática significa que contas não serão analisadas com processos atuais da Justiça Eleitoral (art. 69, § 10). Isso significa por ano R\$ 1 bilhão de Fundo Partidário (ou mais) pode não passar de fato por exame de contas;
- **3.5** Retira do texto inicialmente apresentado a obrigação de detalhamento das despesas com pessoal, dificultando a fiscalização desse tipo de gasto pela Justiça Eleitoral (Exclusão da redação do art. 410, § 11);
- **3.6** Dificulta a fiscalização de caixa 2 pela Justiça Eleitoral, que fica limitada a verificar a regularidade da origem e da destinação dos recursos à finalidade eleitoral (art. 417). Isso limita o escopo do exame das contas e pode dificultar a aferição da movimentação de recursos não declarados (caixa 2);

- **3.7** Retira do texto inicialmente protocolado a obrigatoriedade de que Justiça Eleitoral analise a documentação apresentada para comprovação de despesas com recursos públicos no caso de prestações de contas simplificadas - aquelas cuja movimentação financeira não seja superior a R\$ 25 mil, de candidatos derrotados (regra geral) e de candidatos em municípios com menos de 50 mil eleitores - (Exclusão do art. 441, Par. Único);

4. A reforma flexibiliza as sanções que podem ser aplicadas aos partidos em razão de irregularidades no julgamento das prestações de contas?

Se encontrar os problemas e fiscalizar já era difícil, a reforma estabelece sanções tão leves para os problemas encontrados, que beira incentivar o mau uso de verbas públicas pelos partidos.

Entenda pontos que devem ser retirados do texto urgentemente pelo Senado:

- **4.1** Estabelece em R\$ 30 mil como valor máximo para multar os partidos por desaprovação de suas contas (art. 69, § 9º);
- **4.2** Determina que a devolução de recursos públicos usados irregularmente pelos partidos ocorrerá apenas "em caso de gravidade" (art. 69, § 9º);
- **4.3** Permite parcelar em até 60 parceladas valores a serem restituídos por aplicação irregular de recursos (art. 69, § 14);
- **4.4** Estabelece a aprovação de contas em caso de falhas não superiores a 20% do valor total do Fundo Partidário. Hoje a jurisprudência de 5%, o que quadruplica o máximo tolerável de irregularidades (art. 69, § 13);

5. A reforma coloca em cheque a normatização das eleições pela Justiça Eleitoral na véspera de eleição?

Em diversos pontos relativos à fiscalização das finanças partidárias, a reforma revoga avanços alcançados pela atuação da Justiça Eleitoral nos últimos anos, fazendo com que os procedimentos de análise e exame das contas andem para trás, além de retirar poderes da Justiça Eleitoral relevantes para a transparência e integridade das finanças partidárias.

Entenda pontos que devem ser revistos no texto urgentemente pelo Senado:

- **5.1** Retira o poder regulamentar do TSE sobre os procedimentos para prestação de contas partidárias e de campanha (art. 119);
- **5.2** Retira o poder consultivo dos tribunais eleitorais (art. 77);
- **5.3** Permite ao Congresso Nacional cassar resolução do TSE que considere exorbitar os limites e atribuições previstos em lei (art.130, §1º)

II - PONTOS DE RETROCESSO - REPRESENTATIVIDADE

⊗ A reforma coloca em risco as candidaturas de mulheres?

A proposta mantém o status quo atual, não avança. E não avançar, aqui, é retroagir. Mantém-se as cotas nas candidaturas nos 30% vigentes e silencia sobre reserva de assentos, configurando um cenário de retrocessos, vez que os patamares atuais fazem do Brasil um país com uma sub-representatividade política de gênero bastante significativa. O Fórum Econômico Mundial estima que o país levará 145,5 anos para atingir a igualdade de gênero na política.

⊗ A reforma aumenta recursos para o financiamento das candidaturas de minorias (mulheres, pessoas negras, LGBTQI+, indígenas, pessoas com deficiência)?

Não aumenta. Há uma norma que determina que os valores do Fundo Partidário e do FEFC sejam distribuídos proporcionalmente para as candidaturas de mulheres e pessoas negras, mas para o financiamento de campanhas de pessoas LGBTQI+, indígenas e pessoas com deficiência não há nada no PLP 112/2021.

A reforma, contudo, legaliza o uso de recursos originalmente destinados às mulheres e pessoas negras para o pagamento de despesas de campanhas de homens e de pessoas não negras. Nas últimas eleições já se observou o aumento do número de mulheres como vices em campanhas majoritárias e como suplentes ao Senado, e até mesmo em materiais de campanha como panfletos e outros materiais gráficos, sendo pagos com recursos que deveriam ser utilizados para as campanhas das mulheres.

Também determina que só haverá ilícito se os recursos para candidaturas femininas forem utilizados **“exclusivamente”** para financiar candidaturas masculinas, liberando a utilização desses recursos para pagamento de **“despesas comuns com candidatos do sexo masculino”**, e que candidatos negros possam utilizar os recursos financeiros destinados às suas campanhas para financiar campanhas de pessoas não negras, vedando apenas que esses recursos não sejam aplicados **“exclusivamente”** nestas campanhas.

⊗ A reforma garante o aumento da diversidade na representatividade dos parlamentos?

Não. Ao manter o status quo atual para as mulheres e não trazer avanços significativos nas candidaturas de pessoas negras, LGBTQI+, indígenas e pessoas com deficiência, além de beneficiar enormemente os partidos e a autonomia de suas decisões, a reforma garante que os parlamentos continuarão como sempre foram: dominados por homens brancos.

Há um ponto no PLP 112/2021 que se destaca positivamente ao incentivar os partidos a investirem na pluralidade de candidaturas: para fins de distribuição de recursos do Fundo Partidário, os votos dados às mulheres, pessoas negras e indígenas serão contados em dobro, por um pleito. Para distribuição do FEFC, serão contabilizados em dobro os mandatos conquistados por mulheres e negros. Na reforma em curso, uma imensa compilação de normas eleitorais e partidárias, a maior feita desde a redemocratização, essa ser a única proposta para aumentar a diversidade dos nossos representantes é insuficiente.

Na Câmara dos Deputados, dos 513 eleitos em 2018, 85% dos parlamentares são homens, 80,9% têm ensino superior completo e 75% são brancos. O perfil médio do deputado federal é um homem branco, casado, com ensino superior completo e com 49 anos de idade, o que não reflete a realidade social brasileira.

Para que o parlamento represente a sociedade para a qual legisla é necessário que sua composição reflita a diversidade de sua população, o que não é a realidade do Brasil. Esse é um fator de enfraquecimento da democracia, pois a representatividade política é importante para que os debates a respeito de leis e políticas públicas também abarquem as prioridades dos diversos grupos sociais.

A diversidade na participação política é um dos pilares democráticos, e precisamos avançar, pois o quadro atual é de uma democracia pouco representativa, com muitos grupos sub-representados. Entretanto, no debate atual, essa discussão, quando existe, é mínima.

⊗ A reforma cria sanções para os partidos que não cumpriram o que determina a lei pelas candidaturas de mulheres?

Na verdade, esse debate foi novamente jogado pra frente. O PLP 112/2021 determina que uma lei futura estabelecerá critérios para sanções aplicadas aos partidos que não preencheram a cota mínima de sexo ou de raça ou que não destinaram os valores mínimos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de

Financiamento de Campanha (FEFC) correspondentes a essas finalidades em eleições ocorridas antes de sua promulgação.

⊗ Os partidos são pelo menos realmente incentivados a desenvolver um plano de apoio financeiro e político para as candidatas?

Não são. O que o PLP 112/2021 determina é que “durante a convenção partidária, os dirigentes **PODEM** apresentar planejamento específico sobre as ações institucionais de apoio financeiro e político às mulheres selecionadas como candidatas.” Sendo assim, é mera liberalidade, e caso não seja apresentado um planejamento, nada poderá ser feito.

⊗ Como ficam as cotas para candidatas, para pessoas negras e outras minorias?

A reforma repete o que se tem hoje, o que é pouco. O percentual atual das propostas implica na manutenção do status quo para as mulheres: 30% de candidatura de mulheres para cargos proporcionais.

O parâmetro mínimo de 30% de ocupação dos assentos baseia-se em estudos de que este é o patamar para que determinado grupo tenha condições efetivas de exercer as funções parlamentares. Apesar da exigência legal mínima de 30% de candidaturas femininas, na última eleição apenas 33,3% eram candidatas mulheres entre Prefeitas e Vereadoras.

O Brasil manterá a “lanterninha” entre os países latino-americanos no ranking de participação política feminina. Também nesta linha, outra norma do PLP nº 112/2021 manteve a exigência do investimento mínimo de 30% do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com a ressalva de que se houver participação maior, os valores devem seguir a proporção.

Para pessoas negras e outras minorias, tais como comunidade LGBTQI+, indígenas e pessoas com deficiência, nada foi tratado sobre cotas em candidaturas ou assentos. Mesmo sendo tão ampla, a reforma silencia sobre o tema.

⊗ O que vale mais: a igualdade de gênero e a igualdade racial na política, ou a autonomia dos partidos e as prioridades de seus dirigentes?

O PLP 112/2021 incluiu no rol de norma fundamental do Direito Eleitoral a garantia estatal de igualdade nas oportunidades e tratamento e condições equitativas na competição eleitoral, reforçando garantia constitucional que é a base de toda ação afirmativa que pretende tornar a política um espaço de poder ocupado por todos os cidadãos brasileiros. Não é uma inovação, mas como marco legal é relevante essa reafirmação de algo que é um princípio fundamental constitucional. Entretanto, o Novo Código Eleitoral incluiu a submissão destes princípios às diretrizes partidárias, o que as enfraquece bastante, pois qualquer partido, ao ser questionado sobre o não respeito à essas normas, pode alegar a seu favor que está dentro de sua autonomia deliberar sobre tais questões. É um retrocesso dentro de algo que era positivo. Sendo assim, podemos concluir que a autonomia partidária e a prioridade de seus dirigentes, apesar de não estarem acima do direito à igualdade do ponto de vista constitucional, no Novo Código Eleitoral, são mais importantes.

METODOLOGIA

Texto do PLP nº 112/2021: esta análise levou em conta o arquivo disponibilizado em 17.09.2021. O arquivo está disponível para consulta aqui, [clique para acessar](#).

Texto da PEC 125/2011 (renomeada para PEC 28/2021 no Senado): esta análise levou em conta o arquivo disponibilizado em 10/09/2021. O arquivo está disponível para consulta aqui, [clique para acessar](#).

FREIO 
na reforma

reformaeleitoral.org.br