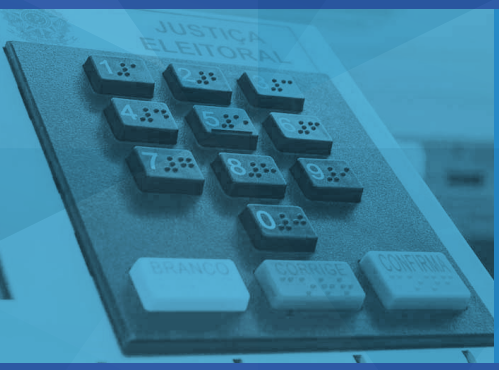
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 2

Maio/Agosto 2015



Brasília – 2015

Tribunal
Superior
Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 2

Maio/Agosto 2015

Brasília – 2015

© 2015 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2
70070-600 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência
Carlos Vieira von Adamek

Diretora-Geral
Leda Marlene Bandeira

Diretor da EJE
Ministro João Otávio de Noronha

Secretário de Gestão da Informação
Geraldo Campetti Sobrinho

Editoração e revisão editorial
Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI)

Editoração
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Capa e projeto gráfico:
Virgínia Soares

Revisão editorial
Seção de Preparação e Revisão de Originais (Seprev/Cedip/SGI)

Revisão e normalização técnica
Anna Cristina de Araújo Rodrigues

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Alysson Darowish Mitraud)

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. - Vol. 1, n. 1 (1997) - . - Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 1997- .

v. ; 24 cm.

Quadrimestral.

Suspensa de maio de 1998 a dez. 2005, e de set. 2006 a dez. 2007.

ISSN 1414-5146

I. Tribunal Superior Eleitoral.

CDD 341.2805

Tribunal Superior Eleitoral

Presidente
Ministro Dias Toffoli

Vice-Presidente
Ministro Gilmar Mendes

Ministros
Ministro Luiz Fux
Ministro João Otávio de Noronha
Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Ministro Henrique Neves
Ministra Luciana Lóssio

Procurador-Geral Eleitoral
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Coordenação da Revista Estudos Eleitorais
Ministro João Otávio de Noronha

Conselho Científico
Ministro Ricardo Lewandowski
Ministra Nancy Andrighi
Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior
Ministro Hamilton Carvalhido
Ministro Marcelo Ribeiro
Álvaro Ricardo de Souza Cruz
André Ramos Tavares
Antonio Carlos Marcato
Clèmerson Merlin Clève
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
José Jairo Gomes
Luís Virgílio Afonso da Silva
Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos
Marco Antônio Marques da Silva
Paulo Bonavides
Paulo Gustavo Gonet Branco
Paulo Hamilton Siqueira Junior
Walber de Moura Agra
Walter de Almeida Guilherme

Composição da EJE
Diretor
Ministro João Otávio de Noronha
Vice-Diretora
Dra. Angela Cignachi Baeta Neves

Secretária-Geral
Dra. Cristiana Duque de Faria Pereira

Servidores
Adriano Alves de Sena
Ana Karina de Souza Castro
Quéren Marques de Freitas da Silva
Rodrigo Moreira da Silva

Colaboradores
Anna Cristina de Araújo Rodrigues
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

SUMÁRIO

Apresentação 7

Eleições para juiz de paz e a plenitude dos direitos políticos
CLAUDIO FELIPE ALEXANDRE MAGIOLI NÚÑEZ 11

Aspectos polêmicos das novas regras sobre prestação de contas partidárias: aplicabilidade da Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral
DAIANE MELLO PICCOLI 28

Voto distrital no Brasil: premente necessidade ou mera conveniência?
DIOGO MENDONÇA CRUVINEL 59

Imperfeições inerentes ao sistema misto: críticas ao modelo de voto distrital
FREDERICO FRANCO ALVIM 85

Substituição de candidatos a cargos eletivos: análise das alterações introduzidas pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013
JOÃO HÉLIO REALE DA CRUZ e MATEUS OLIVEIRA SANTOS 104

A inconstitucionalidade da temporalidade das coligações partidárias no atual quadro jurídico brasileiro
MATHEUS PASSOS SILVA 130

Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil
MICHAEL FREITAS MOHALLEM e GUSTAVO SALLES DA COSTA 153

APRESENTAÇÃO

No ano em que celebramos o 80º aniversário do restabelecimento da Justiça Eleitoral no Brasil, é com especial prazer que a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) apresenta ao leitor este número da revista *Estudos Eleitorais*, composto de sete artigos.

As colaborações oferecidas pelos autores dos artigos aqui reunidos são de grande importância para que reafirmemos nosso objetivo de apresentar aos caros leitores visão crítica e atualizada dos temas da seara eleitoral, bem como diversidade de opiniões – aspecto tão caro à democracia.

No primeiro artigo, *Eleições para juiz de paz e a plenitude dos direitos políticos*, Claudio Felipe Alexandre Magioli Núñez procura identificar os possíveis motivos que impedem a concretização da norma constitucional que reestabelece a justiça de paz como magistratura eletiva e explicam por que ainda não ocorreram eleições para juízes de paz passados 25 anos da promulgação da atual Constituição brasileira. A pesquisa que deu origem ao artigo estudou as condições de elegibilidade, a vinculação ou não do cargo de juiz de paz ao sistema eleitoral e partidário brasileiro, a recepção constitucional do Código Eleitoral no que tange à eleição para juiz de paz e a competência da Justiça Eleitoral para exercício do poder normativo na regulamentação dos procedimentos eleitorais para seleção dos candidatos à justiça de paz.

Em *Aspectos polêmicos das novas regras sobre prestação de contas partidárias: aplicabilidade da Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral*, Daiane Mello Piccoli discute as mudanças promovidas

pela Resolução-TSE nº 23.432/2014 nas finanças e na contabilidade dos partidos políticos, assim como nos processos de prestação de contas partidárias. Segundo a autora, a recente regulamentação instituiu novo rito, o que torna necessário destacar aspectos polêmicos do novo regramento.

No terceiro artigo, *Voto distrital no Brasil: premente necessidade ou mera conveniência?*, Diogo Mendonça Cruvinel apresenta e critica os principais argumentos favoráveis e contrários à proposta de mudança do sistema eleitoral no Brasil para a eleição de deputados e vereadores, que passaria do proporcional para o de maioria simples, em turno único, em distritos uninominais, conhecido como voto distrital. Para finalizar, o autor discute os desafios e possíveis impactos da escolha desse sistema no Brasil.

O artigo *Imperfeições inerentes ao sistema misto: críticas ao modelo de voto distrital*, de Frederico Franco Alvim, também evidencia problemas inerentes ao modelo de voto distrital, a fim de demonstrar a sua inaptidão para a solução dos problemas relativos ao processo eleitoral brasileiro. O autor retoma aspectos dos sistemas majoritário e proporcional – objetivos, vícios e virtudes – e conclui que o voto distrital falha na consecução dos objetivos almejados e traz consigo mais desvantagens do que notas positivas.

João Hélio Reale da Cruz e Mateus Oliveira Santos, autores do artigo *Substituição de candidatos a cargos eletivos: análise das alterações introduzidas pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013***,** tratam das nuanças legais alusivas à substituição de candidatos nos sistemas majoritário e proporcional. Segundo os autores, a Lei nº 12.891/2013 alterou a possibilidade de substituição de candidato majoritário a qualquer momento antes do pleito e fixou prazo comum para a substituição de candidatos que disputam as eleições em quaisquer dos sistemas. Para concluir, discutem se houve ou não acerto do legislador nas alterações do prazo para substituição de candidatos e propõem tratamento que melhor atenda à realidade brasileira.

Em *A inconstitucionalidade da temporalidade das coligações partidárias no atual quadro jurídico brasileiro*, Matheus Passos Silva

toma como objeto de estudo as coligações partidárias brasileiras. O ponto discutido é o caráter *pro tempore* dessas coligações, que leva o autor a defender a ideia de inconstitucionalidade do art. 6º, *caput* e parágrafos, da Lei das Eleições, já que a temporalidade das coligações infringe claramente princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro, especialmente os princípios da representatividade e da vontade popular, além do princípio democrático. Por fim, o autor propõe o mecanismo de federações partidárias como solução para o problema.

No último artigo, *Crowdfunding e o futuro do financiamento eleitoral no Brasil*, Michael Freitas Mohallem e Gustavo Salles da Costa sugerem que o financiamento coletivo – ou *crowdfunding* – seja adotado como alternativa para tornar o sistema de financiamento de campanhas eleitorais um processo mais participativo e democrático. Os autores defendem que esse modelo tem potencial para trazer maior equilíbrio ao sistema atual – mitigando a atual desigualdade política no processo eleitoral – e, eventualmente, compensar a necessidade de recursos para campanhas, caso a decisão do STF acolha a ADI nº 4650.

A Escola Judiciária Eleitoral, com mais um número da revista *Estudos Eleitorais*, reafirma seu empenho na valorização dos estudos eleitorais, sobretudo no que tange à abordagem histórica, teórica e prática de temas como cidadania e democracia, e incentiva novas colaborações nessa relevante área do saber humano.

ELEIÇÕES PARA JUIZ DE PAZ E A PLENITUDE DOS DIREITOS POLÍTICOS[1]

ELECTIONS FOR JUDGE OF PEACE AND THE COMPLETENESS OF POLITICAL RIGHTS

CLAUDIO FELIPE ALEXANDRE MAGIOLI NÚÑEZ[2]

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar informações coletadas em pesquisa exploratória que procurou identificar os possíveis motivos que impedem a concretização da norma constitucional que reestabelece

[1] Artigo recebido em 5 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 17 de junho de 2015.

[2] Pesquisador associado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Unirio. Pós-graduado em Direito da Tecnologia da Informação (Ucam). Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Gama Filho (UGF). Técnico judiciário do TRE/RJ.

a justiça de paz como magistratura eletiva. A pesquisa estudou as condições de elegibilidade, a vinculação ou não do cargo de juiz de paz ao sistema eleitoral e partidário brasileiro, a recepção constitucional do Código Eleitoral no que tange à eleição para juiz de paz e a competência da Justiça Eleitoral para exercício do poder normativo na regulamentação dos procedimentos eleitorais para seleção dos candidatos à justiça de paz. Assim, a pesquisa visa se familiarizar com o problema para auxiliar na produção de hipóteses para explicar por que ainda não ocorreram eleições para juízes de paz passados 25 anos da promulgação da Constituição.

Palavras-chave: Justiça de paz. Sistema partidário. Direitos políticos. Eleições. Poder Judiciário.

ABSTRACT

This paper aims to present information collected in an exploratory research seeking to identify the possible reasons that prevent the realization of the constitutional provision which reestablishes election to the office of Justice of the Peace. The research studied the eligibility conditions, binding or not the office of Justice of the Peace to the Brazilian electoral and party system, the constitutional compatibility of the Electoral Code regarding the election for Justice of the Peace and the competence of the Electoral Justice in order to regulate the electoral procedures for selection for Justice of the Peace. The research aims to familiarize with the problem and assist in producing hypotheses to explain why has not yet occurred any election for Justices of the Peace since the promulgation of the Brazilian Constitution in 1988.

Keywords: Justice of the peace. Party system. Political rights. Elections. Judiciary Branch.

1 Introdução

O presente artigo pretende apresentar os resultados de uma pesquisa exploratória sobre as eleições para o cargo de juiz de paz, conforme previsto no inciso II do art. 98 da Constituição de 1988.

Diante da falta de informações mais detalhadas referente ao porquê da inexistência de eleições regulares para juiz de paz, passados 25 anos da promulgação da Constituição Cidadã, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória com o intuito justamente de se levantarem hipóteses capazes de explicar o fato.

A questão é importante porque envolve a não efetividade de um direito fundamental e a plenitude dos direitos políticos. A ausência de eleições para a justiça de paz ainda paira como mais um dos episódios na construção da cidadania brasileira que, no entender de Carvalho (2002), apresenta certo movimento pendular de avanços e retrocessos.

Por outro lado, a justiça de paz eletiva tem longa tradição na história brasileira, desde o período colonial, com grande atuação no período imperial e no período republicano. Ou seja, a justiça de paz é uma das mais antigas instituições jurídicas do Brasil.

2 Metodologia

Seguindo a proposta de Gil (1999, p. 65-66, 70-72; 2002, p. 41-43), a pesquisa é exploratória, com *design* assentado em pesquisa bibliográfica, documental, de legislação, de jurisprudência e de levantamento de dados sobre as eleições para o cargo eletivo de juiz de paz previsto no inciso II do art. 98 da Constituição de 1988.

Foi feito levantamento com coleta de informações junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aos tribunais de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e aos tribunais regionais eleitorais (TREs), por intermédio de suas ouvidorias, com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). O prazo de coleta das informações foi de 30 dias a partir da data do pedido de informações junto às ouvidorias, nos termos dos prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação.[3]

[3] Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
§ 1º. [...] órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias [...].
§ 2º. O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

A pesquisa bibliográfica procurou traçar um panorama sucinto dos procedimentos de escolha de juízes de paz na história brasileira, a partir do período republicano. A pesquisa de jurisprudência teve foco na busca de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à constitucionalidade da eleição da magistratura de juiz de paz e na recepção de dispositivos previstos no Código Eleitoral.

O levantamento junto ao CNJ visou obter informações do órgão sobre possíveis atos normativos que promovam a criação da justiça de paz eletiva. Já o levantamento junto aos tribunais de Justiça se deu no intuito de identificar os estados-membros que já implantaram a justiça de paz com previsão legal de eleições. O levantamento junto aos TREs objetivou compilar instruções normativas que regulem os procedimentos eleitorais para juiz de paz, bem como coletar dados sobre possíveis eleições.

3 Justiça de paz e eleições no período republicano

A instituição da justiça de paz é antiga no Brasil, porém, para efeito de delimitação do objeto de estudo, apenas comentaremos as disposições constitucionais sobre as eleições de juízes de paz no período republicano.

A primeira Constituição republicana, a do ano de 1891, nada dispôs sobre a justiça de paz, mas não havia impedimento para que os estados da Federação, ao organizarem as estruturas estaduais do Poder Judiciário, mantivessem a justiça de paz. Importa observar que uma das principais atribuições dos juízes de paz do período imperial, a de conciliação obrigatória antes das ações judiciais, foi extinta pelo governo republicano em 1890.

Na Constituição de 1934, por meio do § 4º do art. 104, a justiça de paz passou a ter assento constitucional, dessa vez constituindo-se como uma magistratura eletiva, porém sem caráter obrigatório, pois cabia aos estados-membros mantê-la ou não. Disposição igual foi estabelecida no art. 104 da Carta de 1937 (VIEIRA, 1997, p. 43).

A Constituição de 1946, inciso X do art.124, manteve facultativa a criação da justiça de paz pelos estados-membros e inovou ao torná-la "temporária", sem expressa menção ao processo de escolha dessa magistratura, bem como lhe concedeu a atribuição de celebração de casamento. A celebração do casamento pelo juiz de paz era uma novidade. No período imperial, a celebração do matrimônio não era atribuição dos juízes de paz, já que era realizado pelos sacerdotes da Igreja Católica, cuja validade era, segundo as normas de direito canônico, reconhecida pela Constituição de 1824. A partir de 1890, já no período republicano, é que o casamento passou a ser realizado por laicos, mas por juízes de direito, e não pelos juízes de paz (VIEIRA, 1997, p. 43-44).

No período ditatorial militar, o art. 136, inciso IV, alínea *c*, da Carta de 1967, manteve a justiça de paz como "temporária", também com atribuições de celebração de casamento, dentre outras, estabelecidas pelas leis estaduais. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 01/1969 reduziu a atribuição da justiça de paz apenas para celebrar casamentos e, mediante o Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969, foi extinto o procedimento eletivo para juízes de paz, que passaram a ser indicados pelos governadores de estado e, no Distrito Federal, pelo seu prefeito (VIEIRA, 1997, p. 43-44).

O constituinte de 1988, ao tratar da organização do Poder Judiciário, deliberou, conjuntamente, tanto a criação dos juizados especiais quanto da justiça de paz. Era uma forma de aproximar a Justiça do povo. Nesse contexto, o constituinte originário propôs a restauração do "velho juiz de paz". Vale, aqui, a transcrição do constituinte Sílvio Abreu, que, em discurso na Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público, assim se pronunciou:

> Quando proponho as varas distritais, trago a solução para a questão conciliatória, para a necessidade do tribunal conciliatório, que se fundamenta – quem sabe – na restauração de um organismo até tradicional neste nosso Brasil: o Juizado de Paz. Este, na minha emenda, passa a ter atribuições mais amplas do que as que possui hoje e a exercitar a atividade conciliatória mediante apenas a recomendação expressa do Juiz de Direito, no caso, o Juiz de Direito da vara distrital ou da própria vara judicial existente no interior do prédio forense.

> E o Juiz de Paz, segundo minha proposta, passa a ser também uma figura mais valorizada do que é hoje, porque eleito por voto direto, com mandato de quatro anos, escolhido entre os cidadãos naturalmente mais respeitados, mais experientes, mais queridos nas respectivas comunidades. Ninguém melhor do que essa figura, cognominado Juiz de Paz, para promover a atividade conciliatória, que também como coloca V. Ex.ª, é profundamente necessária à dinamização da própria Justiça (BRASIL, 1987, p. 173).

Em idêntico sentido, o constituinte Leite Chaves se manifestou na mesma subcomissão:

> A Justiça de paz não pode ser esquecida. Ao longo do tempo, exerceu funções. Quando se atenta para as necessidades de que as causas domésticas sejam resolvidas com mais expressão, surge o juiz de paz [...]. Creio que ele deve ter vencimentos expressivos [...], mas a Justiça de paz precisa ser institucionalizada e deve ser ampliada a sua atribuição, inclusive para tratar daquilo que poderíamos chamar de causas quase domésticas. [...] Nessa questão da Justiça de paz e no que diz respeito à Corte Constitucional, permito-me, Sr. Presidente, voltar a dar conhecimento de um caso muito pequeno, mas ilustrativo, a que me referi quando estávamos reunidos. Logo depois da Guerra do Vietnã, levaram um soldado americano ferido a um médico vietnamita. Aqueles que são médicos, sábios, santos, são conselheiros de família, sabem de tudo. O médico lhe disse: "Para que os senhores trazem este soldado?" Responderam-lhe: "Para o senhor curá-lo." E ele: "Mas como é que vou curá-lo?" Reparem a expressão: "Como é que vou curá-lo?" Não o vi nascer. Não sei quem é o pai dele. Não sei o que ele come. Não sei do que ele gosta. Não consigo curá-lo". Então, é preciso pertinência. Para a pequena causa doméstica, um juiz de paz; para a preservação da Constituição brasileira, a Corte de Justiça (BRASIL, 1987, p. 189).

O constituinte de 1988 apostou no fortalecimento da figura do juiz de paz, inclusive tendo a atribuição de conciliação, com bastante legitimidade democrática no múnus de pacificação social, pois seria uma magistratura eletiva, como acabou prevalecendo no texto atual da Constituição:

> Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

> [...]
>
> II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

4 Justiça de paz: 25 anos sem eleições

Compete aos Tribunais de Justiça enviar projeto de lei visando regulamentar a justiça de paz no âmbito dos respectivos estados-membros da Federação, uma vez que se trata de matéria de organização do Poder Judiciário nos estados.

Da coleta de informações junto aos respectivos tribunais de Justiça, identificou-se que apenas seis Cortes já providenciaram lei estadual que prevê eleições para a justiça de paz, conforme os ditames da Constituição.

Quadro 1 – Estados e respectivas leis com previsão para eleições para juiz de paz.

Tribunal de Justiça	Lei regulamentadora
Amazonas	LC nº 99/2012
Amapá	Lei nº 1.369/2009
Minas Gerais	Lei nº 13.454/2000
Mato Grosso do Sul	Lei nº 4.230/2012
Rio Grande do Norte	LC nº 165/1999
Roraima	Lei nº 691/2008

Fonte: Consulta junto aos Tribunais de Justiça por meio de suas ouvidorias (Lei nº 12.527/2011).

O estado do Rio Grande do Norte (TJ-RN) foi o primeiro a regulamentar a matéria no Brasil, tendo seu Tribunal de Justiça dado origem ao art. 60 da Lei Complementar nº 165/1999, já com a previsão de procedimento eleitoral para a escolha dos juízes de paz.

Os tribunais de Justiça dos estados do Ceará, do Maranhão, do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e de Sergipe informaram que ainda não adequaram suas respectivas leis estaduais de acordo com a Constituição. O Tribunal de Justiça do Maranhão justificou, por meio do Despacho-GDJAP nº 283/2013, que

> [...] este Tribunal de Justiça ainda não enviou projeto de lei à Assembleia Legislativa sobre o assunto acima mencionado, especialmente pela repercussão financeira que tal medida acarretará, esclarecendo, por outro lado, que não há, no presente momento, disponibilidade de recursos no orçamento do Poder Judiciário do Estado do Maranhão que suporte a remuneração de juízes de paz.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina informou que está elaborando projeto de lei complementar para ser enviado à Assembleia Legislativa, procedimento que tramita naquela Corte nos termos do Processo nº 319125-2008.7. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios informou que já há o Projeto de Lei nº 3.411/2012, no âmbito da Câmara de Deputados, que regulamentará as eleições para justiça de paz. Os demais tribunais de Justiça não prestaram informações dentro do prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação.

Da coleta de informações junto aos TREs, 16 responderam dentro do prazo estabelecido pela Lei nº 12.527/2011: Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Todos os TREs que responderam informaram que nunca realizaram procedimento de eleições para juiz de paz.

A Lei Estadual nº 13.454/2000, de Minas Gerais, sofreu impugnação junto ao STF, que, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.938, julgada em 2005, estabeleceu certos parâmetros referentes às eleições para juiz de paz já dentro do marco da atual Constituição de 1988 (BRASIL, 2005). Dos pontos discutidos na ação, destacam-se as condições de elegibilidade, a necessidade ou não de filiação partidária e a competência para definição das datas para eleições de juiz de paz.

Quanto às condições de elegibilidade, estabeleceu o STF que não podem os estados-membros estabelecer outras condições que não estejam previstas no § 3º do art. 14 da Constituição, isso porque legislar em matéria eleitoral é de competência da União, como estabelecido no inciso I do art. 22 da Constituição. Por outro lado, entendeu a Suprema Corte que é obrigatória a filiação partidária do candidato ao cargo de juiz de paz, em decorrência do sistema eleitoral definido na Constituição brasileira. Também se assentou a competência da Justiça Eleitoral para regular, no uso de seu poder normativo, o processo eleitoral, assim como já o faz para os demais cargos eletivos. Nesse aspecto, teria sido recepcionado o inciso IV do art. 30 do Código Eleitoral, que define ser competência dos TREs a fixação de datas para as eleições de juiz de paz se estas não estiverem fixadas na Constituição ou em lei:

> Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:
>
> [...]
>
> IV - fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, Deputados Estaduais, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Juízes de Paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;

Por não ter sido impugnado o dispositivo legal correspondente, o Supremo acabou por não conhecer da questão referente à simultaneidade das eleições de juiz de paz com as eleições municipais, como parece prever o Código Eleitoral:

> Art. 186. Com relação às eleições municipais e distritais, uma vez terminada a apuração de todas as urnas, a Junta resolverá as dúvidas não decididas, verificará o total dos votos apurados, inclusive os votos em branco, determinará o quociente eleitoral e os quocientes partidários e proclamará os candidatos eleitos.
>
> § 1º O presidente da Junta fará lavrar, por um dos secretários, a ata geral concernente às eleições referidas neste artigo, da qual constará o seguinte:
>
> [...]

> VIII – a votação dos candidatos a prefeito, vice-prefeito e a juiz de paz, na ordem da votação recebida.

Mesmo após o tema das eleições para justiça de paz ter sido tratado no âmbito do órgão de cúpula do Poder Judiciário em 2005, as eleições acabaram não sendo efetivadas nem mesmo em solo mineiro. O TSE, por meio do Processo Administrativo nº 133820.2011, concluiu pela impossibilidade de expedição de resolução para resolver o problema de um único estado. Contudo, não fechou as portas para a possibilidade de realização das eleições para juiz de paz.

Por intermédio de uma cidadã de Mundo Novo (MT), a professora Dulce Furtado Silva, que fez uma representação (PAGNAN, 2008), o CNJ acabou baixando a Recomendação nº 16, de 27 de maio de 2008, que trata da "regulamentação da função de juiz de paz prevista no artigo 98, inciso II da Constituição Federal." A referida recomendação estabelece o prazo de um ano para que os tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios regulamentem a atuação do juiz de paz e encaminhem projeto de lei às respectivas Assembleias Legislativas. Os projetos de lei deveriam regulamentar: 1) as eleições para a função de juiz de paz na capital e no interior; 2) a remuneração para a função de juiz de paz na capital e no interior; 3) a atuação dos juízes de paz perante as varas de família; e 4) a atuação dos juízes de paz na atividade conciliatória.

A recomendação do CNJ não encontrou boa recepção por parte de segmentos da magistratura nacional, especialmente pelo fato de estender as atribuições de conciliação aos juízes de paz. Há registro de atuação da magistratura paulista no sentido de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 366/2005, de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PAGNAN, 2008). A referida PEC propõe a abolição do processo eleitoral para escolha dos juízes de paz, tornando o concurso público o método de seleção dessa magistratura. A justificativa apresentada pelo deputado está assentada no alto custo das eleições para juízes de paz, além de tal procedimento eleitoral, simultaneamente aos demais cargos eletivos, aumentar o grau de complexidade de escolha por parte do eleitor, inclusive gerando "tumulto indesejável na hora da eleição" (BRASIL, 2005).

O CNJ, por intermédio de sua ouvidoria, no Relato nº 110.583, informou que a Recomendação CNJ nº 16/2008 encontra-se suspensa conforme decisão proferida no Pedido de Providências nº 0000011-78.2008.2.00.0000, aguardando a votação da PEC nº 366/2005.

Porém, no ano de 2012, quase foram realizadas as primeiras eleições para juiz de paz no Brasil. Por força da Lei nº 1.369/2009, do estado do Amapá, o TRE/AP chegou a baixar instruções normativas para regulamentar as eleições de juiz de paz, com fundamento no art. 30 do Código Eleitoral. A Instrução Normativa nº 05/2012 tratava do procedimento de escolha e registro dos juízes paz, estabelecendo que o pleito ocorreria simultaneamente às eleições municipais daquele ano. Já a Instrução Normativa nº 06/2012 dispunha sobre os atos preparatórios, a recepção de votos, a totalização, a divulgação, a proclamação dos resultados e a diplomação para as eleições para juiz de paz no estado do Amapá, no ano de 2012, e a Instrução Normativa nº 08/2012 dispunha sobre as cédulas oficiais em papel para as eleições de juiz de paz.

Após consulta ao TSE, que informou sobre a impossibilidade de se ajustar o programa oficial das urnas eletrônicas para a realização das eleições de juízes de paz simultaneamente às eleições municipais de 2012, o TRE/AP decidiu realizar as eleições, utilizando cédulas em papel exclusivamente para a escolha de juiz de paz. Tal situação levou o Ministério Público Eleitoral, por intermédio da Procuradoria Geral Eleitoral, em seu Ofício nº 117/2012, de 3 de julho de 2012, a solicitar à Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE providências no sentido de suspender o processo eleitoral para juízes de paz, no intuito de salvaguardar a lisura do processo eleitoral municipal no estado do Amapá (BRASIL, 2012).

A eleição para juiz de paz no Amapá chegou a mobilizar a população, inclusive com o registro de algumas candidaturas ao cargo eletivo (SERRANO, 2012). Porém, a eleição acabou sendo suspensa por determinação do próprio TRE, após recomendação da Ministra Cármen Lúcia, presidente do TSE, que ficou responsável por criar um grupo de trabalho com o intuito de "normatizar as eleições de juiz de paz em todo o território nacional, a fim de realizá-las o mais breve possível" (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ, 2012). Porém, o TSE informou que, até outubro de 2014, não havia sido criado o respectivo grupo de trabalho.

5 Considerações finais

Apesar do comando constitucional que determina o voto secreto, direto e universal para escolha dos juízes de paz, após 25 anos de promulgação da Constituição de 1988, nenhum brasileiro pôde exercer seu direito de voto.

Tratando-se de pesquisa exploratória, não é possível, neste artigo, fazer afirmações. Porém, podem-se levantar as seguintes hipóteses para explicar a inexistência de eleições para juízes de paz: 1) ausência de legislação infraconstitucional quanto à criação da justiça de paz; 2) ausência de regulamentação quanto ao procedimento eleitoral; 3) indefinição quanto ao órgão público competente pela regulamentação e realização das eleições de juiz de paz; 4) interesses corporativistas da magistratura ou dos atuais juízes de paz.

A questão, pelo menos em termos jurídicos, parece estar muito bem delineada, uma vez que já houve pronunciamento do STF sobre eleições para a justiça de paz, inclusive estabelecendo um ponto que, talvez, seja o mais controvertido: a necessidade de filiação partidária dos candidatos ao cargo eletivo de juiz de paz, ainda que se trate de uma magistratura regida pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman). O STF também reconheceu a competência da Justiça Eleitoral para tratar da questão, lembrando que esta dispõe de poder normativo em toda a matéria de eleições no Brasil e que as eleições para o cargo de juiz de paz já se encontravam previstas no Código Eleitoral.

O CNJ chegou a baixar uma recomendação no sentido de que os tribunais de Justiça enviassem projetos de lei às respectivas Assembleias Legislativas para regular o funcionamento da justiça de paz no âmbito estadual, inclusive o procedimento de escolha por via eleitoral. O prazo era de um ano, mas muitos tribunais de Justiça ainda não enviaram tal projeto de lei. Além disso, a referida recomendação encontra-se suspensa, aguardando a decisão da votação da PEC nº 366/2005, que propõe a extinção das eleições para a escolha de juízes de paz.

Entendemos que tal proposta de emenda é inconstitucional, pois tende a afetar diretamente a soberania popular, retirando a possibilidade

de o eleitor votar para um dos cargos eletivos criado pelo poder constituinte originário que quis, seguindo a tradição brasileira, que a justiça de paz fosse uma magistratura eletiva, escolhida por voto popular. Aliás, a supressão das eleições para juiz de paz foi ato da ditadura militar, que introduziu a atual modalidade de escolha, qual seja, a indicação pelo governador de estado.

Parece haver um desvirtuamento da proposta do constituinte originário de criação de uma justiça mais informal e mais próxima de princípios comunitaristas de justiça tal como ocorre com os juizados especiais, sugerindo haver um ataque corporativista aos princípios da representatividade social dos juízes de paz tal como ocorre aos juízes leigos (MELLO; MEIRELLES, 2010). Porém, diferentemente do caso dos juizados especiais, que parece envolver a questão da "importação" de um instituto jurídico estrangeiro (*small claims*) que se chocaria com a nossa cultura jurídica, a justiça de paz eletiva já tem longa tradição na história do direito brasileiro.

A questão parece confirmar a tese de Carvalho (1996), que estabelece uma evolução da cidadania em três etapas: 1) reconhecimento da igualdade formal perante a lei que aparece com o surgimento da cidadania civil; 2) o surgimento da cidadania política, conquistada pela universalização do voto; e 3) o reconhecimento da cidadania social, buscando garantir condições dignas à existência humana (MARSHALL, 1967, p. 57-114).

Porém são possíveis diferentes percursos para a formação da cidadania, como apresentado pelo próprio Carvalho (1996), que se baseia na tipologia criada por Bryan S. Turner (cima-baixo, baixo-cima, público e privado), bem como as de Gabriel Almond e Sidney Verba (paroquial, súdita e participativa).

Segundo Turner, as diferentes tradições de cidadania poderiam ser explicadas pelo movimento de produção da cidadania: de baixo para cima (lutas pelos direitos civis e políticos) ou de cima para baixo (Estado tem a iniciativa de ampliação dos direitos). O outro eixo se dá na dicotomia público-privado: a cidadania se adquire no espaço público, pela conquista do Estado, ou a cidadania se adquire no espaço privado,

pela afirmação dos direitos individuais por intermédio de associações civis, que se contrapõe à ação estatal. Do cruzamento dos dois eixos, surgem quatro tradições de cidadania: a francesa (baixo-cima no espaço público), a norte-americana (baixo-cima no espaço privado), a inglesa (cima-baixo no espaço público) e a alemã (baixo-cima no espaço privado). A cidadania alemã teria sido criada pelo Estado, onde ser cidadão é ser leal ao Estado, e não teria a energia associativa dos norte-americanos. A cidadania brasileira se assemelharia à alemã, porém, enquanto esta seria "súdita" com forte identidade nacional e étnica de germanidade, a cidadania brasileira se moveria entre um "paroquialismo" – com completa alienação do sistema político – e uma condição de "súdito" inativo. Se o cidadão participativo é aquele que forma cidadania "cima-baixo" e o súdito é aquele que a recebe "baixo-cima", o indivíduo paroquial brasileiro seria o não cidadão (CARVALHO, 1996, p. 337-359).

Assim, no Brasil, haveria ocorrido uma inversão no percurso inglês: primeiro, teriam vindo direitos sociais, implantados num período de supressão de direitos políticos e redução de direitos civis; depois, vieram os direitos políticos de forma "bizarra", num período ditatorial; os direitos civis aparecem por último e ainda não estão acessíveis à maior parte da população (CARVALHO, 2002, p. 219-220). Essa inversão brasileira teria reforçado a supremacia do Estado, dando origem, entre nós, a uma "estadania" e não à cidadania. Carvalho (2002, p. 227) entende que é necessário reforçar a organização da sociedade para se democratizar o poder, lutando contra o Estado clientelista. Essa inversão de percurso poderia confirmar a importância do Judiciário no século XXI, justamente para firmar os direitos civis que ainda não se tornaram plenamente acessíveis no Brasil e que, no nosso entender, poderiam ser catalisados pela justiça de paz como uma magistratura leiga e eletiva.

Em tempos de mobilização da população em defesa dos interesses públicos, como assistimos nas "jornadas" de junho de 2013, não nos parece poder passar despercebido o fato de nunca ter havido uma eleição para um cargo eletivo previsto na Constituição. Ainda vivemos o último resquício da ditadura militar, pois o eleitor brasileiro nunca pôde exercer um direito político que lhe é garantido constitucionalmente.

Referências

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. (1987). *Atas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/3a%20%20SUBCOMISSÃO%20DO%20PODER%20LEGISLATIVO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. Código Eleitoral. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 16*, de 27 de maio de 2008. Recomenda aos Tribunais de Justiça a regulamentação da função de Juiz de Paz prevista no artigo 98, inciso II da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/12098-recomenda-no-16>. Acesso em 20 set. 2013.

_____. Procuradoria Geral Eleitoral. *Ofício nº 117/2012-SC*. Brasília, 3 jul. 2012.

_____. *Proposta de Emenda a Constituição nº 366/2005*. Dá nova redação ao inciso II do art. 98, da Constituição Federal e ao art. 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deputado Arnaldo Faria de Sá - PTB/SP. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=276180>. Acesso em: 28 set. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.938-0 – Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.13.454/00 do Estado de Minas Gerais. Juiz de paz. Eleição e Investidura. Simultaneidade com as eleições municipais. Princípio Majoritário. Previsão no art. 117, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Ausência de impugnação. Inviabilidade da Ação Direta. Relator: Ministro Eros Grau. j. 9 jun. 2005. *Diário de Justiça*, 9 dez. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n.18, p. 337-359, 1996.

_____. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Marcelo Pereira de; MEIRELLES, Delton R. Soares. Juizados Especiais: entre a legalidade e a legitimidade - análise prospectiva dos juizados especiais da comarca de Niterói, 1997-2005. *Rev. Direito GV* [on-line]. 2010, vol. 6, n. 2 [cited 2013-1006], pp. 371398. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 set. 2013

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Vocabulário da política*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

PAGNAN, Rogério. *Brasil terá eleição direta para juízes de paz. Conselho Nacional de Justiça deu prazo de um ano para regulamentação da questão em todos os Estados e no Distrito Federal.* Regra criada na Constituição de 1988 prevê ainda que juiz de paz seja remunerado e tenha papel de conciliador, mas nunca saiu do papel. Folha de São Paulo, São Paulo, SP, 22 ago. 2008. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u436538.shtml>. Acesso em: 28 set. 2013.

SERRANO, Márcia. *Candidatos demonstram frustração com cancelamento da eleição.* Recomendação do TSE causou surpresa aos 83 candidatos que alegam prejuízos por material de campanha produzido. Eles prometem recorrer ao TRE. A Gazeta, Macapá, AP, 29 set. 2012. Disponível em: <http://www.jornalagazetaap.com/portal/?p=2&i=3962&t=Candidatos_demonstram_frustra%C3%A7%C3%A3o_com_cancelamento_da_elei%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 set. 2013.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ. *Nota oficial: TRE-AP suspende eleições para juiz de paz*. 02 ago. 2012. Disponível em: <http://www.tre-ap.jus.br/noticias-tre-ap/2012/Agosto/nota-oficial-tre-ap-suspende-eleicoes-para-juiz-de-paz>. Acesso em 28 set. 2013.

VIEIRA, Rosa Maria Teixeira Marques. *O juiz de paz* – do império aos nossos dias. Brasília: Thesaurus, 1997.

ASPECTOS POLÊMICOS DAS NOVAS REGRAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS: APLICABILIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 23.432/2014 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL[1]

CONTROVERSIAL ASPECTS OF THE NEW RULES ON THE PROVISION OF PARTY ACCOUNTS: APPLICABILITY OF RES. 23.432/14 FROM SUPREME ELECTORAL TRIBUNAL

DAIANE MELLO PICCOLI[2]

[1] Artigo recebido em 18 de março de 2015 e aprovado para publicação em 31 de março de 2015.

[2] Bacharel em Direito pela Faculdade UniRitter/RS e especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção/DF. Assessora técnica no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

RESUMO

A Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral, publicada em 30.12.2014 para regulamentar as finanças e a contabilidade dos partidos políticos, introduziu consideráveis mudanças jurídico-processuais nos processos de prestação de contas partidárias, que até então eram regulados pela Resolução nº 21.841/2004 do TSE, norma que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial. A recente regulamentação instituiu novo rito, estabelecendo ação impugnatória própria e autônoma, fases para defesa, produção de provas, alegações finais e a possibilidade de julgamento monocrático no âmbito dos tribunais. Além disso, determina que as disposições processuais "serão aplicadas aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados", cabendo ao juiz ou relator "a adequação" do novo rito aos feitos não julgados, sem prejuízo aos atos já realizados. Assim, mostra-se necessário estabelecer algumas considerações acerca dos aspectos polêmicos e do alcance do novo regramento a partir da interpretação sistemática do direito aplicável ao processo de prestação de contas partidária.

Palavras-chave: Fundo Partidário. Partido político. Direito material. Direito Processual.

ABSTRACT

The Resolution n. 23.432/14 from Supreme Electoral Tribunal, published on 12.30.2014 to regulate the finances and accounts of political parties, introduced considerable legal and procedural changes in the provision of party accounts processes, which until then were regulated by Resolution n. 21.841/04 from the TSE, standard which governs the accountability of political parties and the Special Accounts. The new rule has caused discussion to the right operators and accounts providers, since it provides in art. 67, that its procedural provisions "will be applied to processes of accountability for the 2009 and subsequent years which

have not yet been judged", being the Judge the "adequacy" of the new rite made to not be judged without prejudice to acts already performed. Thus, it is necessary to establish some considerations about the scope of the new rules as from the systematic interpretation of the new procedural.

Keywords: Accountability. Political party. Right law. Procedural law.

1 Introdução: notas sobre a regulamentação do processo de prestação de contas partidária anual

O dever dos partidos políticos de prestar contas à Justiça Eleitoral está previsto no inciso III do art. 17 da Constituição da República. A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos políticos e encontra-se disciplinada no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/1995, que trata das finanças e contabilidade dos partidos políticos.

Até a publicação da Lei nº 12.034, de 30.9.2009, as prestações de contas partidárias eram consideradas um procedimento administrativo de controle que assumia caráter jurisdicional apenas na fase recursal. Após a alteração legislativa de 2009, o processo de prestação de contas dos órgãos partidários passou a assumir natureza jurisdicional desde a sua fase inicial, nos termos do art. 37, § 6º, da Lei nº 9.096/1995.

Antes da edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, a Res.-TSE nº 21.841/2004 disciplinava os processos de prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial (FERNANDES, 2005, p. 27), sendo esta última um procedimento administrativo de controle, de caráter excepcional, instaurado junto aos partidos políticos que, tendo recebido recursos oriundos do Fundo Partidário, não apresentassem suas contas ou não

comprovassem a aplicação regular dos recursos[3] após trânsito em julgado da decisão que julgou as contas irregulares ou as considerou não prestadas.

Em vista das disposições contidas na Res.-TSE nº 21.841/2004, no processo de prestação de contas partidária, apreciava-se a regularidade da captação e dos gastos dos recursos sem a aferição de eventual responsabilidade do ordenador de despesas incumbido de controlar a gestão das finanças, procedimento que era relegado ao processo de tomada de contas especial, em atenção à previsão contida no art. 34, inciso II, da Lei dos Partidos Políticos, que exige a caracterização da responsabilidade civil e criminal dos dirigentes do partido e dos comitês, inclusive do tesoureiro, por quaisquer irregularidades.

A segregação entre as fases de julgamento das contas e de apuração da responsabilidade deveu-se, precipuamente, ao caráter administrativo até então atribuído aos feitos, à expressa previsão de apuração de responsabilidades em sede de tomada de contas especial e às competências constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão incumbido de julgar as constas daqueles que causam dano ao erário (CF, art. 71, II).

A tomada de contas especial buscava, essencialmente, apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos com vistas à responsabilização daqueles que deram causa à perda, ao extravio ou outra irregularidade relacionada aos recursos recebidos pelos partidos políticos a título do Fundo Partidário.

---

[3] A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/1992, em seu art. 8º, prevê a instauração da tomada de contas especial:
"Art. 8° – Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano."

No entanto, devido à natureza jurisdicional dos processos de prestação de contas partidária, o TCU consolidou entendimento de inviabilidade de instauração da tomada de contas especial prevista na Res. nº 21.841/2004 em relação às prestações de contas julgadas após a edição da Lei nº 12.034/2009, uma vez que o TCU, enquanto órgão administrativo, examinaria em sede de tomada de contas (PALMA, 2008).

Reforçando essa posição, anota-se que, em recente decisão unânime, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 045.618/2012-7, instaurada pelo TRE-RS após julgamento pela desaprovação de contas partidária anual ocorrido em 29.9.2011, o TCU determinou o arquivamento do feito sem julgamento do mérito, assentando que o caráter jurisdicional do procedimento, introduzido pela alteração legislativa de 2009, implica a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo administrativo de tomada de contas especial de contas partidárias.[4]

Nesses termos, pode-se dizer que a Res. nº 23.432/2014 foi editada em razão da dissonância entre a natureza jurisdicional da prestação de contas partidária anual e a previsão contida na norma que até então regulamentava a tomada de contas especial – art. 35 da Res. nº 21.841/2004 – ao dispor que a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário relativo aos recursos do Fundo Partidário se dariam em sede de procedimento administrativo de tomada, expediente no qual não cabe jurisdicionalização, nos termos da jurisprudência do TSE.[5]

A nova resolução unificou ambos os procedimentos (julgamento das contas e apuração de responsabilidades) em um único rito processual, adequando o exame das contas à mais recente interpretação

[4] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 648/2015, 1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, *DOU* 13 fev. 2015, p. 111.

[5] "O procedimento de tomada de contas especial, por possuir índole administrativa, não viabiliza a jurisdicionalização do tema por meio do recurso especial previsto nos artigos 121, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal, e 276, inciso I, alíneas *a* e *b*, do Código Eleitoral". (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 13.030. Rel. Min. Laurita Hilário Vaz. *DJE* 25 set. 2014, p. 35).

do TCU acerca da impossibilidade de apuração de responsabilidades pela má aplicação de recursos do Fundo Partidário em sede de tomada de contas especial.

2 Aspectos jurídicos polêmicos das principais alterações jurídicas e processuais introduzidas pela Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral

Evidenciando a aproximação do processo de prestação de contas partidária com a tomada de contas especial, a Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê, no parágrafo único do seu art. 2º, que suas disposições "não desobrigam o Partido Político e seus dirigentes do cumprimento de outras obrigações principais e acessórias, de natureza administrativa, civil, fiscal ou tributária, previstas na legislação vigente".

Delimitando a responsabilidade pelo dever de prestar contas, a Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê, no inciso IX do art. 29, que o partido político apresente, como peça indispensável à análise da prestação de contas, relação identificando o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos.

A alteração é relevante, pois, antes disso, a Res.-TSE nº 21.841/2004 determinava, em seu art. 16, que cumpre à Secretaria Judiciária ou ao cartório eleitoral informar, nos autos do processo de prestação de contas, os nomes do presidente e do tesoureiro do partido ou dos membros que desempenhem essas funções, bem como dos seus substitutos, se previsto em estatuto, com indicação do CPF, endereço residencial, cargo e período de efetiva gestão do exercício a que se referem as contas em exame.

Embora a nova regulamentação não exija a indicação do endereço residencial do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pela movimentação financeira do partido, esses dados são de fundamental importância e estavam expressamente exigidos na anterior regulamentação (art. 16 da Res. nº 21.841/2004). De acordo com a regra

atual, o endereço dos responsáveis adquire relevo, levando-se em conta que o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê hipótese de citação dos integrantes do órgão partidário para oferecimento de defesa.

Em caso de omissão no dever de prestar contas, o art. 30, inciso I, da Res. nº 23.432/2014 dispõe que a Secretaria Judiciária do Tribunal Eleitoral ou o cartório eleitoral deverá notificar os órgãos partidários e seus responsáveis que deixaram de apresentá-las para que supram a omissão no prazo de 72 horas.

Não há definição, no âmbito da Justiça Eleitoral, acerca de quais integrantes do partido devem ser chamados para prestar contas. Todavia, convencionou-se que o procedimento de tomada de contas especial fosse dirigido ao presidente do partido e ao seu tesoureiro, que poderiam indicar a responsabilidade de outros integrantes do órgão partidário quando chamados para responder ao procedimento, por força do disposto no art. 14, inciso I, da Res. nº 21.841/2004, que exige as assinaturas do presidente do partido e do tesoureiro nas peças da prestação de contas.

Se o partido for omisso, entende-se que a notificação deve ser realizada, de forma abrangente, em nome do partido e de toda a direção do órgão partidário do exercício das contas, geralmente integrada por presidente, vice-presidente, secretário-geral e tesoureiro. Considerando que a questão apresenta aparente controvérsia, cada partido político, ao ser notificado, seja em sede de omissão no dever de prestar contas, seja no caso de abertura de procedimento de tomada de contas especial, deveria indicar os ordenadores de despesas passíveis de responsabilização.

A fim de estabelecer as partes que deveriam ser chamadas nos processos de sua competência, o TCU editou a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, arrolando, no seu art. 10º, no capítulo Rol de Responsáveis, as pessoas que devem responder ao procedimento, *ipsis litteris*:

> Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

> I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;
>
> II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;
>
> III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.
>
> Parágrafo único. O Tribunal poderá definir outras naturezas de responsabilidade na decisão normativa de que trata o art. 4º.

Ainda, o art. 13, inciso III, da IN nº 63/2010 do TCU prevê que a apuração da responsabilidade levará em conta a previsão em lei e os atos constitutivos da unidade jurisdicionada. Portanto, mesmo em sede de tomada de contas, a identificação dos responsáveis é variável. A título de exemplo, cite-se o julgamento da Tomada de Contas Especial nº 027.822/2008-6,[6] que tratou da aplicação de sanções contra o presidente e o tesoureiro da agremiação, decorrentes de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Partidário recebidos por diretório regional de partido político, no exercício de 2005. Em outro julgamento, nos autos da TC nº 043.686/2012-5,[7] o TCU analisou tomada de contas especial instaurada em desfavor do presidente, do tesoureiro, do vice-presidente e do primeiro tesoureiro do partido.

Para a prestação de contas partidária eleitoral, na falta de especificação, entende-se que a melhor interpretação do disposto no art. 30, inciso I, da Res. nº 23.432/2014, que trata da notificação dos órgãos partidários e de seus responsáveis para que supram a omissão no dever de prestar contas, conduz à notificação do presidente e do tesoureiro do órgão partidário, membros que devem assinar as peças da prestação de contas, nos termos do § 2º do art. 29 da mesma resolução.

---

[6] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7.392-31/11-1*. 1ª Câmara. Sessão de 30.8.2011. Rel. Min. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2015.

[7] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 5.718-33/13-2*. 2ª Câmara. Sessão de 17.9.2013. Rel. Min. Ministro André Luís de Carvalho. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Havendo outros integrantes com responsabilidade pela movimentação financeira do partido, ou seja, sendo outros os ordenadores de despesas, estes devem ser apontados pela própria agremiação partidária, seja no momento da prestação de contas, seja na resposta à notificação sobre a omissão na entrega das contas.

O inciso XX do art. 29 da Res.-TSE nº 23.432/2014 exige que as peças sejam entregues acompanhadas de procuração constituindo advogado, com a indicação do número de fac-símile pelo qual o patrono do órgão partidário receberá as intimações que não puderem ser publicadas no órgão oficial de imprensa.

A leitura do dispositivo evidencia que apenas o órgão partidário, na pessoa de seu presidente, deveria constituir advogado para representar a agremiação no feito e receber as intimações da Justiça Eleitoral. No entanto, observa-se que o art. 31 da Res.-TSE nº 23.432/2014 determina que a prestação de contas seja autuada na respectiva classe processual "em nome do órgão partidário e de seus responsáveis", a partir da relação fornecida junto com as contas, prevista no inciso IX do art. 29 (identificação do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos).

Assim, uma vez qualificados como partes no processo de prestação de contas, inclusive com previsão de citação para apresentação de defesa (art. 38) em face da responsabilização pessoal pela regularidade das contas (art. 2º, § único), entende-se questionável a falta de previsão regulamentar de que os demais integrantes do feito constituam advogado e juntem a respectiva procuração ao processo, dado que o art. 37 do CPC[8] dispõe que, sem instrumento de mandato, o advogado não será admitido a procurar em juízo em nome da parte e que não se mostra obrigatório que os responsáveis pelas finanças sejam representados judicialmente pelo mesmo advogado da agremiação, dada a hipótese de responsabilização pessoal por irregularidade das contas.

[8] Referência ao Código de Processo Civil de 1973, embora o Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, tenha sido publicado durante a confecção deste artigo, com determinação de vigência após decorrido um ano da data de sua publicação, nos termos do art. 1.045.

Ainda quanto à representação processual, o *caput* do art. 43 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê que "todas as intimações do órgão partidário e dos seus dirigentes serão realizadas à pessoa do seu advogado, mediante publicação no Diário da Justiça Eletrônico ou, onde ele não existir, por meio de fac-símile para o número previamente indicado no momento da apresentação das contas". Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de que os dirigentes outorguem instrumento de mandato a procurador, inclusive com o poder específico para receber citação (art. 38 do CPC), em face da disposição contida no art. 38 da novel regulamentação, que trata da citação das partes.

Considerando que o processo de prestação de contas tem caráter jurisdicional (art. 37, § 6º, Lei nº 9.096/1995, e art. 29, *caput*, Res.-TSE nº 23.432/2014), que o feito deve ser autuado em nome do órgão partidário e de seus responsáveis (art. 31, § 1º, Res.-TSE nº 23.432) e que todas as intimações do órgão partidário e dos seus dirigentes serão realizadas na pessoa do advogado constituído, precipuamente mediante publicação no Diário da Justiça Eletrônico (art. 43, *caput*, Res.-TSE nº 23.432), parece ser equivocada a utilização do instituto da citação na fase processual atinente ao oferecimento de defesa sobre irregularidade constatada no parecer conclusivo ou ministerial.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1996, p. 18), em artigo específico sobre o tema, explica que, não obstante a definição do instituto da citação para o Direito Processual Civil, no procedimento administrativo de exame de contas, o termo assume acepção diversa, pois o instituto foi apropriado da teoria geral do processo pelas cortes de contas.

Em sede de tomada de contas especial, dado que o procedimento tem início sem a participação do responsável pelas contas (fase preliminar e fase interna), a citação serve para comunicar que as contas serão reabertas e que disso poderão advir débitos ou multas (fase externa). No âmbito do TCU, o instituto da citação é empregado nos casos em que é identificada irregularidade de que resulte débito, ato que comunica ao responsável a abertura de prazo para apresentação de defesa e a necessidade de recolhimento da quantia devida. Se não houver débito identificado, o termo usado para comunicação do ato ao responsável pelas contas será "audiência" (LUGÃO, 2010).

Isso posto, em se tratando de processo judicial, deve ser considerado, no processo de prestação de contas partidária anual, o termo "citação" segundo a definição contida no art. 213 do CPC: "Citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender". Logo, visto que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido devem integrar o processo desde a sua apresentação, figurando como partes e constituindo advogado, conclui-se que o art. 38 deveria prever o instituto da intimação como o ato processual que comunica as partes da abertura de prazo para oferecimento de defesa e requerimento de provas.

Todavia, se considerado que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, embora arrolados na prestação de contas, não devem constituir advogado desde o início do processo, ao argumento de que não seriam partes no feito desde o seu início, o termo "citação" contido no art. 38 poderia ser considerado adequado, devendo o ato ser realizado de forma pessoal, com observância das regras previstas no Direito Processual comum.[9]

No prazo de cinco dias da apresentação das contas, pode o Ministério Público Eleitoral, ou qualquer partido político, impugnar a prestação de contas e pedir abertura de investigação para apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos (art. 31, § 3º, da Res.-TSE nº 23.432/2014).

Evidencia-se que a nova resolução regulamentou o disposto no parágrafo único do art. 35 da Lei nº 9.096/1995 ao tratar da impugnação à prestação de contas partidária. Na nova regulamentação, a impugnação, apesar da previsão de que deve ser juntada aos próprios autos das contas,

[9] Mesmo no âmbito dos procedimentos administrativos de sua competência, a jurisprudência do TCU tem se firmado pela garantia de rigor formal do ato citatório, assentando que "a correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação". (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.261-47/14* – Plenário. Sessão de 26.11.2014, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2015.)

segue rito inicial próprio, dada a determinação de intimação apenas do órgão partidário para que apresente defesa preliminar no prazo de 15 dias previsto no § 4º do art. 31.

Considerando que o art. 34 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê que, oferecida impugnação ou não, o processo de prestação de contas será preliminarmente examinado pela unidade técnica, denota-se que apenas na fase prevista no art. 38 será processada, pela autoridade judicial, a alegação trazida em sede de impugnação, pois o dispositivo menciona a existência de impugnação pendente de análise.

Além disso, o § 5º do art. 31 da Res. nº 23.432/2014 prevê nova espécie de ação eleitoral que remonta ao parágrafo único do art. 35 da Lei dos Partidos Políticos, dispositivo que trata do requerimento de abertura de investigação sobre as contas. A nova resolução determina a apuração em ação autônoma, que será autuada na classe de representação e processada na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Embora questionável a legalidade da inovação regulamentar, entende-se que a previsão de ação autônoma não implica, necessariamente, que o feito seja distribuído automaticamente, vindo a ser julgado por juiz ou relator diverso do responsável pelas contas partidárias. Se a distribuição for realizada por sorteio, poderia a parte, diante dos reflexos na jurisdição decorrentes da opção de processamento da investigação nos próprios autos ou em ação própria, destinar o feito a órgão jurisdicional mais conveniente (mesmo relator para julgar a impugnação e possibilidade de relator diverso para a ação autônoma), situação que poderia resultar em ofensa ao princípio do juiz natural.

Na fase de julgamento das contas, a nova regulamentação traz importante alteração, adequando o processo às hipóteses de julgamento previstas na Lei dos Partidos Políticos.

Apesar da expressa previsão contida no art. 37 da Lei nº 9.096/1995 sobre a possibilidade de *desaprovação parcial* das contas, a Res. nº 21.841/2004, quando regulamentou o julgamento dos feitos,

suprimiu a hipótese de reprovação parcial, prevendo apenas que o juiz ou relator poderia assentar a aprovação: a aprovação com ressalvas ou a desaprovação das contas (art. 27 da Res. nº 21.841/2004).

A nova resolução, no art. 45, contemplou a possibilidade de que a Justiça Eleitoral decida pela desaprovação parcial das contas quando forem verificadas irregularidades cujo valor absoluto ou proporcional não comprometa a integralidade das contas. Em verdade, a definição do instituto da desaprovação parcial remonta à hipótese de uma avaliação de proporcionalidade, em sentido estrito,[10] entre as irregularidades constatadas e os valores envolvidos, situação que já era considerada pela jurisprudência como causa para o julgamento pela aprovação com ressalvas.11

É dizer: os fundamentos utilizados pela jurisprudência para a conclusão pela aprovação com ressalvas, diante do julgamento do mérito das contas com base na Res.-TSE nº 21.841/2004, foram alterados pela Res.-TSE nº 23.432/2014, que agora conduz à decisão pela desaprovação parcial.

---

[10] Princípio da proporcionalidade, em relação ao seu subprincípio ou máxima parcial da necessidade ou exigibilidade, diante de quantias que não se mostrariam capazes de acarretar a desaprovação total das contas (ÁVILA, 2010, p. 167-169).

[11] Neste sentido, os seguintes acórdãos de tribunais eleitorais e do TSE:
"[...] Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ao caso em comento. Irregularidade que compõe 0,03% do total das receitas. Aprovação com ressalvas e com determinação. (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de SP. Prestação de Contas nº 577.139. Rel. Diva Prestes Marcondes Malerbi. *DJESP* 3 mar. 2015).
"[...] Pagamento de despesa de campanha com recurso que não transitou pela conta bancária específica. Valor irrisório diante da totalidade de recursos arrecadados. Aprova-se com ressalvas a prestação quando as falhas apontadas não prejudicam a análise contábil da campanha e não comprometem a confiabilidade das contas. Aplicação do princípio da razoabilidade. Aprovação com ressalvas". (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do RS. Prestação de Contas nº 163.452. Rel. Dr. Leonardo Tricot Saldanha. *DEJERS* 4 dez. 2014).
"[...] As irregularidades constatadas no caso dos autos correspondem a somente 5,78% dos recursos recebidos do Fundo Partidário, não havendo falar no comprometimento da regularidade das contas e do seu efetivo controle pela Justiça Eleitoral. 3. Contas aprovadas com ressalvas". (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas nº 28. Rel. Min. João Otávio de Noronha. *DJE* 8 set. 2014.)

Portanto, sem dúvida, o exame do mérito das contas prestadas na vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004 com base nos critérios de mérito trazidos pela Res.-TSE nº 23.432/2014, com a acolhida da hipótese de decisão pela desaprovação parcial nos processos em tramitação, traz inegável prejuízo aos prestadores, merecendo relevo assinalar que, havendo desaprovação parcial, é aplicável a suspensão do recebimento de novas cotas do Fundo Partidário, o que não ocorre nos casos de aprovação com ressalvas.

Deve ser ressaltado que a nova regulamentação conferiu maior objetividade aos julgamentos, trazendo, nos §§ 2º e 3º do art. 36, a distinção dos conceitos de impropriedade e de irregularidade nas falhas constatadas nas contas a fim de determinar, de forma mais segura ao prestador, o juízo de valor atribuído na análise da prestação.

O § 4º do art. 41 da Res.-nº 23.432/2014 instituiu a possibilidade de julgamento monocrático do processo nos tribunais, nas hipóteses em que as contas não sejam impugnadas e contenham manifestação favorável à aprovação, total ou com ressalvas, da unidade técnica e do Ministério Público Eleitoral.

Por fim, observa-se que o art. 55 da nova resolução disciplinou o requerimento de revisão das decisões pela desaprovação de contas para fins de aplicação proporcional da sanção aplicada, que deve ser apresentado no prazo de três dias contados do trânsito em julgado da decisão, nos termos do art. 56 da Res.-TSE nº 23.432/2014.

Diante do prazo do pedido revisional, evidencia-se que a execução das sanções e o respectivo registro do julgamento no Sistema de Informações de Contas Partidárias e Eleitorais (Sico) devem aguardar o prazo de três dias após o trânsito em julgado da decisão, período de apresentação do pedido de revisão.

3 As sanções cabíveis ao presidente, ao tesoureiro e aos responsáveis pela movimentação financeira do partido

Com a extinção do procedimento administrativo de tomada de contas especial e a previsão de institutos que lhe são afetos no processo de prestação de contas partidária, verifica-se se a intenção da regulamentação foi possibilitar que a Justiça Eleitoral realize a apuração de responsabilidade por irregularidades nas contas, compreendendo-se também a responsabilidade civil por danos ao erário decorrentes do recebimento de recursos do Fundo Partidário.

Até a edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, entendia-se que o dever de prestar as contas não constituía obrigação personalíssima, sendo exigível dos dirigentes da agremiação à época da exigibilidade de apresentação das contas. No entanto, era considerada pessoal a obrigação de ressarcir valores ao erário em decorrência de aplicação irregular de recursos do Fundo Partidário ou da omissão na prestação de contas, em face da apuração de responsabilidades em sede de tomada de contas especial.

A partir da determinação de que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos, devem ser arrolados nas contas (art. 29, IX, Res. nº 23.432) e que, na hipótese de constatação de irregularidades, as pessoas indicadas poderão ser citadas para apresentação de defesa e requerimento de provas (art. 38, Res. nº 23.432), conclui-se que a prestação de contas é obrigação de caráter personalíssimo. Dessa forma e considerando serem inerentes à função assumida pelos dirigentes, estes devem estar cientes da sua responsabilidade pela gestão dos recursos do partido, bem como do dever de responder por falhas constatadas na prestação de contas apresentada.

O art. 62, inciso I, alínea *b*, da Res.-TSE nº 23.432/2014 determina que, após o trânsito em julgado, o devedor e/ou devedores solidários serão intimados para que providenciem o recolhimento ao Tesouro Nacional, no prazo de 15 dias, dos valores determinados na decisão judicial, sob pena de sua inscrição no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin).

Transcorrido o prazo sem que tenham sido recolhidos os valores devidos, os autos devem ser remetidos à Advocacia-Geral da União para que esta promova as medidas extrajudiciais ou judiciais cabíveis, com vistas à execução do título judicial, podendo celebrar acordo com os devedores ou apresentar petição de cumprimento de sentença nos próprios autos, de acordo com o rito previsto nos arts. 475, inciso I, e seguintes do Código de Processo Civil (cumprimento de sentença), conforme preveem os arts. 63 e 64 da nova resolução. Assim, a ação executiva tramitará perante a Justiça Eleitoral com observância do rito previsto na legislação processual civil comum, à semelhança do que ocorre com a execução fiscal de multa eleitoral.

Nos termos do § 2º do art. 63, apenas quando esgotadas as tentativas de cobrança extrajudicial do crédito, a Advocacia-Geral da União solicitará à Secretaria de Administração do Tribunal ou ao cartório eleitoral que proceda à inscrição do devedor ou devedores solidários no Cadin.

Considerando a ausência de previsão legal, não se evidencia a possibilidade de que a decisão pela omissão ou pela desaprovação total ou parcial das contas venha a cominar anotações ou restrições, no cadastro eleitoral, do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pelas finanças do partido que impeçam, por exemplo, o pleno exercício dos direitos políticos.

Embora o objetivo principal da responsabilidade civil seja reparar o dano, não deixa de ter um caráter sancionador. Augusto Sherman Cavalcanti (1990, p. 17), ao analisar o processo de contas afeto ao TCU, assinala a existência de três dimensões fundamentais: "A primeira diz respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário".

As contas julgadas irregulares, com apontamento de dano ao erário, produzem uma série de consequências para o responsável, sendo a mais comum a decorrente do encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União para ajuizamento da ação civil pública por

ato de improbidade administrativa e aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário compõem-se de verbas recebidas da União, sob condição e sujeitas à prestação de contas e ao controle da Justiça Eleitoral, sendo certo que a malversação desses recursos, por seus administradores, atinge o patrimônio público e social, de sorte que os responsáveis, mesmo que não ostentem a condição de agentes públicos, estão sujeitos às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

O art. 1º da Lei nº 8.429/1992 estabelece que os atos de improbidade administrativa são aqueles praticados por qualquer agente público, e o art. 3º da mesma lei prevê que as suas disposições são aplicáveis, "no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta".

Vale ressaltar que o TCU consolidou entendimento de que a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é subjetiva, considerada a imprudência, a negligência, a falta de cautela e zelo e a culpa in elegendo: "A responsabilidade dos administradores de recursos públicos segue a regra geral da responsabilidade civil, pois se trata de responsabilidade subjetiva, a despeito de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber àqueles".[12]

Conclui-se que a decisão que apurar débito em sede de prestação de contas partidária anual deve ser direcionada aos dirigentes partidários responsáveis pelas contas em exame à época da ocorrência das irregularidades verificadas e que não é possível a anotação de restrições no cadastro eleitoral dos responsáveis pelo partido político, cabendo, por expressa previsão, a respectiva inscrição no Cadin.

A inscrição no Cadin encontra-se regulada pela Lei nº 10.522, de 9.7.2002, constituindo-se num banco de dados no qual se acham

[12] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.343/2006* – Plenário. Sessão de 6.12.2006. Rel. Min. Benjamin Zymler. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2015.

registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito com órgãos e entidades federais.

Conforme o previsto no art. 6º da Lei nº 10.522/2002, é obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para realização de operações de crédito que envolvam utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros e celebração de convênios. A Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que regula o procedimento de tomada de contas especial, traz as hipóteses de exclusão da anotação no Cadin.

Por ausência de previsão, não cabe efetuar o registro do débito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

4 Da aplicabilidade das novas regras às prestações de contas apresentadas antes do ano de 2016: a adequação do rito aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados

A vigência das novas regras está regulada no art. 67 da Res.-TSE nº 23.432/2014, que expressamente dispôs sobre a imediata aplicação do Direito Processual previsto na resolução aos processos em tramitação, excluindo as disposições relativas ao julgamento do mérito das contas.

Embora o *caput* do art. 67 mencione "exercícios anteriores ao de 2014", a Portaria nº 107/2015 do Tribunal Superior Eleitoral expressamente prevê a aplicação das disposições previstas na antiga Res.-TSE nº 21.841/2004 quanto aos processos de prestação de contas partidárias relativos ao exercício de 2014.

Caberá ao juiz ou ao relator a adequação do rito processual em relação aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados, ressalvado o mérito.

As normas processuais estão limitadas no tempo como as normas jurídicas em geral, conforme regulamentação do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: "A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada".

Os processos instaurados na vigência da nova resolução não nos remetem a maiores dificuldades, pois serão por ela disciplinados, nem aos processos findos, que estão acobertados pela coisa julgada. Dúvidas, entretanto, surgem quando alteradas as disposições processuais regulamentares atingindo os processos pendentes, pois não há na resolução a delimitação sobre em qual fase processual ocorrerá a incidência das novas disposições procedimentais.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o art. 1.211 do Código de Processo Civil, ao dispor sobre a aplicação da lei processual no tempo, adotou a teoria do isolamento dos atos processuais,[13] de acordo com a qual a lei nova não atinge os atos processuais já praticados, nem seus efeitos, mas se aplica aos atos processuais iniciados, sem limitações quanto às fases processuais (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2008, p. 105).

[13] PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM TRÂMITE. NORMA PROCESSUAL. ART. 1.211 DO CPC. "TEORIA DOS ATOS PROCESSUAIS ISOLADOS". PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. [...] 3. O Art. 1.211 do CPC dispõe: "Este Código regerá o processo civil em todo o território brasileiro. Ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes". Pela leitura do referido dispositivo, conclui-se que, em regra, a norma de natureza processual tem aplicação imediata aos processos em curso. 4. Ocorre que, por mais que a lei processual seja aplicada imediatamente aos processos pendentes, deve-se ter conhecimento que o processo é constituído por inúmeros atos. Tal entendimento nos leva à chamada "Teoria dos Atos Processuais Isolados", em que cada ato deve ser considerado separadamente dos demais para o fim de se determinar qual a lei que o rege, recaindo sobre ele a preclusão consumativa, ou seja, a lei que rege o ato processual é aquela em vigor no momento em que ele é praticado. Seria a aplicação do princípio *tempus regit actum*. Com base nesse princípio, a lei processual atinge o processo no estágio em que ele se encontra, onde a incidência da lei nova não gera prejuízo algum às parte, respeitando-se a eficácia do ato processual já praticado. Dessa forma, a publicação e entrada em vigor de nova lei só atingem os atos ainda por praticar, no caso, os processos futuros, não sendo possível falar em retroatividade da nova norma, visto que os atos anteriores de processos em curso não serão atingidos. 5. Para que a nova lei produza efeitos retroativos, é necessária a previsão expressa nesse sentido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1.404.796 SP 2013/0320211-4. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. *DJE* 9 abr. 2014).

Assim, pode-se dizer que o direito brasileiro não reconhece a existência de direito adquirido ao rito processual. A lei nova aplica-se imediatamente ao processo em curso no que diz respeito aos atos presentes e futuros. Vale a regra do *tempus regit actum*.

Idêntico entendimento foi adotado pelo TSE quando das alterações processuais introduzidas pela Lei nº 12.034/2009, especificamente no que se refere ao cabimento imediato de recurso especial contra as decisões de julgamento das contas, em função da natureza processual que confere eficácia automática à nova disposição legal.[14]

De acordo com o art. 67 da novel resolução, cabe ao julgador, enquanto intérprete, examinar se eventual alteração diz respeito ao procedimento e não ao direito material que refletirá no julgamento do mérito da prestação de contas.

Direito material, na linha dos ensinamentos de Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 40), pode ser definido como "o corpo de normas que disciplinam as relações jurídicas referentes a bens e utilidades da vida". O conceito de processo se diferencia do de procedimento, sendo que "o processo é um conjunto de atos tendentes à solução de uma lide, enquanto que o procedimento é a forma de fazer marcha estes mesmos atos" (SOUZA, 1998, p. 57).

A interpretação do disposto na nova resolução conduz ao entendimento de que, no julgamento das contas, as normas de direito material aplicadas pelo juiz devem ser aquelas em vigor quando do exercício financeiro em exame.

---

[14] "Prestação de contas de campanha. Recurso especial. Direito intertemporal. 1. A jurisprudência deste Tribunal Superior, anterior ao advento da Lei nº 12.034/2009, pacificou-se no sentido do não cabimento de recurso em processo de prestação de contas, tendo em vista seu caráter administrativo. 2. A Lei nº 12.034/2009 acrescentou os §§ 5º, 6º e 7º ao art. 30 da Lei nº 9.504/1997, prevendo expressamente o cabimento de recurso em processo de prestação de contas de campanha, inclusive dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral. 3. Conforme já decidido pelo Tribunal, tais disposições têm eficácia imediata, dado o caráter processual, e aplicam-se aos processos em curso, admitindo-se o recurso desde que interposto na vigência da Lei nº 12.034/2009. 4. Não é cabível o recurso especial no processo de prestação de contas, se ele foi interposto antes da publicação da nova lei. Agravo regimental não provido". (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI: 11.153 SP. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. *DJE* 15 mar. 2011, p. 13).

Assim, normas de direito material não retroagem para atingir o mérito das contas, merecendo assinalar, por exemplo, que, embora a Resolução TSE nº 23.432/2014 tenha ampliado o rol de fontes vedadas previsto na Lei dos Partidos Políticos, equiparando as hipóteses aplicáveis às prestações de contas partidárias anuais às previstas na Lei das Eleições para as prestações de contas das campanhas eleitorais, tal previsão, por ser norma de direito material, não deve ser considerada em sede de análise de contas apresentadas sob a vigência da regulamentação anterior, Res.-TSE nº 21.841/2004.

De seu turno, as disposições processuais têm vigência imediata e devem ser aplicadas aos processos em tramitação. Contudo, a realidade mostra que algumas normas processuais acabam por alterar relações de direito material. Nesse caso, fala-se em regra processual material (faixa de estrangulamento, momento de interseção entre o plano processual e material), a qual não poderá retroagir.[15] Nesse sentido, colhe-se na jurisprudência do STJ que "As normas de espécie instrumental material não incidem nos processos em andamento, quer se trate dos de conhecimento ou dos de execução".[16]

Estabelecidas essas premissas, conclui-se que as disposições procedimentais trazidas pela nova resolução relativas aos prazos e ao rito, às fases de impugnação, de defesa, de produção de provas, de alegações finais e diligências são aplicáveis aos processos em tramitação, respeitados os atos já praticados, a fim de não prejudicar procedimento já realizado.

Todas as fases processuais anteriormente previstas na Res. nº 21.841/2004, tal como a impugnação e o prazo para manifestação sobre o parecer conclusivo, devem ser adequadas para seguir o rito procedimental previsto na nova resolução.

---

[15] "O direito material se realiza por meio do processo, mas o direito material também serve o processo, dando-lhe o conceito, o destino, o projeto, o sentido. Essa relação de complementaridade (cíclica) foi chamada por Carnelutti de teoria circular dos planos do direito material e do direito processual" (BRANDOLIZ, 2010).

[16] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 463.470/RS, rel. Min. José Arnaldo da Fonseca. *DJ* 10 nov. 2003, p. 204.

Não obstante a aplicação do processamento previsto na Res.-TSE nº 23.432/2014 quanto a novas fases e novos prazos, o mérito das contas deve ser julgado com base na resolução vigente à época da prestação de contas. Assim, em princípio, apesar de possível a aplicação da nova regra que instituiu o julgamento monocrático, art. 41, § 4º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, posto que alterada apenas a forma do ato processual atinente à decisão das contas, *a contrario sensu*, não seria possível adotar, em processo anterior à edição da nova resolução, a conclusão pela desaprovação parcial das contas, posto que o instituto altera o julgamento do mérito das contas.

Embora a previsão legal de desaprovação parcial contida no art. 37 da Lei dos Partidos Políticos[17] seja anterior à nova resolução, essa hipótese de julgamento é nova previsão regulamentar que atinge diretamente o juízo de valor sobre mérito das contas, por se tratar de decisão judicial até então não normatizada e que vem em prejuízo aos partidos, dada a jurisprudência que, pelos mesmos critérios previstos para os casos de desaprovação parcial, concluía pela aprovação das contas com ressalvas. Portanto, considera-se que o instituto da desaprovação parcial está alcançado pela ressalva prevista no *caput* do art. 67, ao determinar que as disposições previstas na nova resolução não atinjam o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2014.

Por conta disso, verifica-se que o julgamento das contas dos processos anteriores à edição da nova resolução deve considerar, quanto ao mérito, a regulamentação prevista no art. 27 da Res.-TSE nº 21.841/2004,[18] que

[17] Art. 37 - A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis ás penas da lei. (Redação alterada pela Lei nº 9.693, de 1998).

[18] Res. TSE nº 21.841/2004:
Art. 27 – Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas dos partidos políticos, julgando-as:
I – aprovadas, quando regulares;
II – aprovadas com ressalvas, quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, não comprometam a regularidade das contas; e
III – desaprovadas, quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, comprometam a regularidade das contas.

prevê hipóteses distintas de decisão daquelas trazidas pelo art. 45 da Res.-TSE nº 23.432/2014.[19]

Ademais, quando do julgamento do mérito de prestação de contas apresentada sob a égide da Res.-TSE nº 21.841/2004, não devem ser consideradas as novas disposições previstas nos §§ 2º e 3º do art. 36 da Res.-TSE nº 23.432/2014, que definem a forma de análise meritória de eventuais impropriedades e irregularidade constatadas nas contas pela unidade técnica.

Na prática, a aplicabilidade ou não das disposições da nova resolução dependerá da classificação de seus institutos na condição de disposição processual ou material, realizada pelo juiz ou relator do feito.

A fim de apresentar a controvérsia, coloca-se em análise a hipótese de processo de prestação de contas recebido pelo juiz ou relator antes da edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, ao qual, durante a vigência da nova resolução, venha a ser juntado parecer conclusivo pela desaprovação de contas, apontando a existência de irregularidades. Nesse caso, parece ser imperiosa a aplicação da disposição processual prevista no art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014: "a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa no prazo de quinze dias e requeiram, sob

[19] Res. TSE nº 23.432/2014:
Art. 45 – Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias, julgando:
I – pela aprovação, quando elas estiverem regulares;
II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes;
III – pela desaprovação parcial, quando forem verificadas irregularidades cujo valor absoluto ou proporcional não comprometa a integralidade das contas;
IV – pela desaprovação, quando:
a) for verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas; ou
b) os documentos e informações de que trata o art. 29 desta Resolução forem apresentados apenas parcialmente, e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário;
V – pela não prestação, quando:
a) depois de intimados na forma do art. 30 desta Resolução, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou
b) não forem apresentados os documentos e as informações de que trata o art. 29 desta Resolução, ou o órgão partidário deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo".

No entanto, é preciso considerar que, durante a vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004, apenas o partido político, representado pelo seu presidente, figurava como parte no processo de prestação de contas e que eventual responsabilidade pessoal era relegada ao processo administrativo de tomada de contas especial de competência do TCU, expediente que regulamentava o inciso II do art. 34 da Lei nº 9.096/1995, no qual os dirigentes partidários que assinavam as peças das contas (presidente e tesoureiro), e demais integrantes do órgão (eventualmente o secretário-geral, substitutos), eram citados para oferecer defesa.

Nos processos de prestação de contas até então julgados pela Justiça Eleitoral e regulados pela Res.-TSE nº 21.841/2004, não se apurava a responsabilidade pessoal dos dirigentes partidários, não se imputava débito a ser recolhido pelos responsáveis de forma solidária, nem se determinava eventual inscrição no Cadin. Todo esse processamento, oriundo da extinta tomada de contas especial, foi incorporado ao processo judicial de prestação de contas de competência da Justiça Eleitoral por força da novel resolução.

Nessa primeira reflexão, questiona-se se o chamamento do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam a defesa prevista no art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014, em sede de prestação de contas partidária apresentada sob a vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004 – sujeitando-se à apuração de responsabilidades e à aplicação das penalidades previstas em lei –, violaria o princípio da estabilidade das relações jurídicas e implicaria alteração de mérito nos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2015.

De um lado, eventual condenação pessoal dos gestores das finanças partidárias em prestação de contas apresentada antes da nova resolução poderia sugerir afronta ao postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado democrático de direito, princípio que se projeta sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, "em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem,

desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado".[20]

De outro, considera-se que, com a jurisdicionalização do processo de prestação de contas partidária e a consolidação da jurisprudência do TCU pela impossibilidade de instauração de tomada de contas especial em sede de prestação de contas partidária anual, a conclusão pela impossibilidade de apuração de responsabilidades pela má aplicação de recursos brindaria os gestores com a graça da impunidade.

A controvérsia pode ser resolvida com base na concepção de que o direito material atinente à apuração das responsabilidades pela regularidade das contas partidárias é pretensão substancial anterior à edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, uma vez que a Res.-TSE nº 21.841/2004 apenas previa procedimento diverso para a apuração de responsabilidades. Pela regra antiga, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano eram realizadas em tomada de contas especial (art. 35, Res.-TSE nº 21.841/2004). De acordo com a nova regulamentação, idêntica apuração será efetuada pela autoridade judicial, nos próprios autos do processo de prestação de contas partidária (art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014).

Ao prever o chamamento do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa e requeiram provas, o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/14 não realizou alteração de mérito ou de direito material, pois a responsabilidade pelas contas sempre esteve regulada por resolução expedida pelo TSE, embora com a observância de processamento próprio.

Idêntica conclusão não se aplica à hipótese de julgamento pela desaprovação parcial das contas, instituto que somente agora foi tutelado por resolução, reflete no exame do mérito das contas, altera entendimento jurisprudencial dominante e implica prejuízo aos prestadores.

---

[20] BRASIL. Superior Tribunal Federal. RE nº 601.215 AgR/DF, rel. Min. Celso de Mello, *DJE* 20 fev. 2013.

Assim, a pretensão material de responsabilização dos dirigentes partidários, prevista no art. 34, inciso II, da Lei nº 9.096/1995, enquanto "o poder de exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa",[21] já estava regulamentada por resolução anterior, não constituindo inovação trazida pela Res.-TSE nº 23.432/2014, mas apenas alteração do procedimento apuratório, razão pela qual deve ser conferida plena e imediata eficácia ao que dispõe o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014.

Não se desconsidera, entretanto, que tal conclusão gera dificuldades de cumprimento na hipótese de prestações de conta que, embora com a tramitação encerrada, ainda não foram julgadas, como ocorre em relação a processos conclusos e já pautados, e os não julgados que aguardam, nas secretarias dos tribunais, inclusão em pauta de julgamento. Ao não determinar, de forma específica, uma fase processual limite para a aplicação das novas regras, apenas fazendo referência a processos não julgados, a Resolução TSE nº 23.432/2014 pode vir a dificultar o processamento dos feitos no âmbito dos tribunais. A depender do relator, eventual processo concluso e pautado poderá ter a tramitação reiniciada para o momento da citação, caso demande a aplicação do rito estabelecido no art. 38 da regulamentação.

5 Considerações finais

A Res.-TSE nº 23.432/2014 introduziu novas regras ao processo de prestação de contas partidárias e, sem dúvida, acarretará a manifestação do TSE sobre as dúvidas quanto às disposições inovadoras que têm gerado muitas controvérsias aos operadores do direito e aos integrantes de órgãos partidários responsáveis pela administração financeira dos partidos.

Conquanto a aplicação da Res.-TSE nº 23.432/2014 aos processos relativos ao exercício 2015 não implique maiores dificuldades, evidencia-se que a vigência de novas disposições processuais aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e

[21] Mais precisamente, para Pontes de Miranda, "pretensão é a posição subjetiva de poder/exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa" (MIRANDA, 1972, p. 52).

seguintes que ainda não tenham sido julgados conduz à inegável incerteza quanto ao alcance de suas normas.

Procurou-se delimitar o alcance da expressão "disposições processuais" em contraposição ao "direito material" e ao que poderia ser considerado "o mérito dos processos de prestação de contas", a fim de compatibilizar os institutos com os princípios de direito envolvidos e a posição jurisprudencial sobre o tema.

Sem pretensão de esgotar o tema, dado o curto período de vigência da nova resolução, objetivou-se apresentar uma reflexão inicial sobre a interpretação de disposições consideradas polêmicas, a fim de auxiliar a aplicação dos institutos trazidos na recente regulamentação, fomentando a discussão sobre as novas regras sobre prestação de contas partidárias editadas pelo TSE.

No entanto, é preciso levar em conta que a adequação do rito dos processos de prestação de contas previstos se dará na forma decidida pelo juiz ou relator do feito, cabendo ao órgão julgador, em última análise, a fixação do entendimento do que possa ser aplicado aos processos em tramitação desde antes da sua edição.

Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios:* da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BAHIA. Tribunal Regional Eleitoral. *Manual de tomada de contas especial dos partidos políticos*. Salvador, 2007. Disponível em: < http://www.tre-ba.jus.br/arquivos/manual-de-tomada-de-contas-especial-partidos-politicos/view>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRANDOLIZ, Nelson Mancini. *As relações recíprocas entre direito material e direito processual*. São Paulo: 2010. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2391/1915>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. *Código Civil*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22 jul. 2002.

_____. *Lei nº 12.034,* de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>.Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Lei nº* 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Lei nº* 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Lei nº* 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Lei Ordinária nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal Regional Eleitoral (SC). *Manual de prestação de contas anual de partidos políticos*: (com as alterações introduzidas pela Resolução TSE nº 23.432/14). Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2015. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos_politicos/prestacao_contas_anual/Manual__interativo_1_.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 63*, de 1 de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da

administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-tcu-63-2010.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 71*, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheca_a_tce>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Pesquisa de jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 21.841*, de 22 de junho de 2004. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-21-841-2004>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.432*, de 16 de dezembro de 2014. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das finanças e contabilidade dos partidos. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/nova-resolucao-de-prestacao-de-contas-de-partidos-politicos>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 81, jul./set., 1990.

CINTRA; Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER; Ada Pellegrini; DINAMARCO; Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Citação e resposta em processo de tomada de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, n. 22, 1996.

_____. *Tomada de contas especial*: processo e procedimentos nos tribunais de contas e na administração pública. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LUGÃO, Jorge Luiz Carvalho. *Citação no processo do Tribunal de contas da União*. Brasília: 2010. Monografia. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado das Ações*, Tomo I. Campinas: Bookseller, 1998.

PALMA, Maria Salete Fraga Silva. *Tomada de contas especial à luz do Tribunal de Contas da União*: Aspectos gerais e relevantes. Aracaju: Universidade Tiradentes, 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SOUZA, Gelson Amaro de. *Curso de direito processual civil*. 2. ed. Presidente Prudente: Data Júris, 1998.

VOTO DISTRITAL NO BRASIL: PREMENTE NECESSIDADE OU MERA CONVENIÊNCIA?[1]

MAJORITARIAN SINGLE-MEMBER DISTRICT SYSTEM IN BRAZIL: URGENT NEED OR MERELY CONVENIENCE?

DIOGO MENDONÇA CRUVINEL[2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar e criticar os principais argumentos favoráveis e contrários à proposta de mudança do sistema eleitoral no Brasil para a eleição de deputados e vereadores, que passaria do proporcional para o de maioria simples, em turno único, em distritos uninominais, conhecido como voto distrital. Serão discutidos também

[1] Artigo recebido em 12 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 18 de junho de 2015.

[2] Mestre em Ciência Política (UFMG), especialista em Direito Público (Centro Universitário Newton Paiva), bacharel em Direito (Faculdade de Direito Milton Campos), secretário judiciário no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

os desafios e alguns dos possíveis impactos relativos à escolha desse sistema no Brasil.[3]

Palavras-chave: Democracia. Sistemas eleitorais. Sistema majoritário. Sistema proporcional. Voto distrital.

ABSTRACT

The purpose of this article is to show and to criticize the main arguments in favor and against the proposal of changing the Brazilian electoral system for elections to the national lower chamber, state assemblies and city councils, switching from proportional representation system to the majoritarian single-member district system. It will also be discussed the challenges and some of the possible impacts related to choosing this system in Brazil.

Keywords: Democracy. Electoral systems. Majoritarian system. Proportional representation system. Majoritarian single-member district system.

1 Introdução

Há mais de duas décadas, a reforma política vem sendo tema de intensos debates acadêmicos e políticos em diversos eventos e publicações, tanto no Brasil quanto no exterior. Na década de 1990, contudo, o tema deixou de ser apenas periférico nas discussões e alcançou posição central da agenda política (NORRIS, 1997, p. 298). As justificativas mais recorrentes em defesa de uma reforma política estão normalmente relacionadas à insatisfação com a maneira como os políticos têm desempenhado seus mandatos. Estando certos ou errados, seus defensores acreditam que uma alteração na forma de eleger os políticos poderia produzir efeitos na atuação parlamentar.

[3] Este artigo foi elaborado a partir de palestra ministrada pelo autor em 27.3.2015, no auditório do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, durante o evento "3º Turno: Temas eleitorais em foco", realizado pela Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais.

Dentre as diversas sugestões de mudança contidas nas propostas de reforma política, merecem especial destaque aquelas que visam à alteração nas regras relacionadas ao financiamento de campanhas e ao sistema eleitoral.

As discussões acerca dos modelos de sistema eleitoral não são, de forma alguma, inúteis ou estéreis. Estudos realizados ao longo dos anos em diversos países mostraram que as alterações no sistema eleitoral provocam impactos diretos nos perfis dos partidos políticos e candidatos eleitos, sobretudo no que diz respeito à qualidade da representação (LIJPHART, 2008, p. 311). Os debates acerca dos sistemas eleitorais colocam frente a frente, portanto, as duas grandes famílias de modelos: majoritária e proporcional. O primeiro modelo favoreceria um cenário de governabilidade – o que já se demonstrou não ser totalmente verdadeiro. O segundo efetivamente garante melhores condições de representatividade das minorias e, com isso, a pluralidade de correntes ideológicas no Parlamento. É imprescindível, contudo, frisar que não existe sistema eleitoral perfeito ou mesmo melhor que os demais. Há, sim, o modelo de sistema eleitoral mais adequado ao objetivo que se queira atingir.

O cientista político Jairo Nicolau (2012) analisou um extenso conjunto de países eleitoralmente democráticos[4] e identificou que 55 países (58% dos casos) adotam o sistema proporcional de lista para a eleição dos candidatos às respectivas Câmaras de Deputados. O sistema de maioria simples é utilizado em 17 países (18%). As variantes de sistema misto têm poucos adeptos – seis países o adotam na modalidade paralelo e sete países, na de correção. Os demais modelos de sistemas representam, juntos, apenas 11% dos casos (NICOLAU, 2012, p. 16).

Desde 1945, o Brasil adota, para a eleição de candidatos aos cargos de deputado federal, deputado estadual e vereador, o sistema proporcional de lista aberta, por meio do qual os partidos apresentam

[4] Dos 115 países classificados como democráticos pela Freedom House (organização americana que avalia anualmente o grau de democracia de cada país em uma série de aspectos), Nicolau selecionou apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes, totalizando 95 países.

uma lista de candidatos, e o eleitor escolhe um dos nomes da lista ou simplesmente vota na legenda. Segundo Lijphart (2008):

> [...] o objetivo básico da representação proporcional é o de representar tanto as maiorias quanto as minorias e, em vez de representar exagerada ou insuficientemente qualquer um dos partidos, expressar proporcionalmente a votação em termos de cadeiras parlamentares (LIJPHART, 2008, p. 169).

Entretanto, diversas propostas de alteração legislativa e emendas à Constituição já foram apresentadas nos inúmeros grupos formados para discutir a reforma política, tendo sido sugerida, por muitas vezes, a alteração do sistema eleitoral para a eleição de deputados e vereadores. Ressaltamos o Projeto de Lei do Senado nº 145/2011, recentemente aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, que propõe, para a eleição de vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores, a adoção do voto majoritário em distritos uninominais, popularmente conhecido como voto distrital. Pela proposta, cada município seria dividido "em tantos distritos quantas vagas houver na respectiva Câmara Municipal". Os partidos políticos poderiam registrar somente um candidato por distrito, e os eleitores apenas poderiam votar nos candidatos registrados em seus respectivos distritos. O candidato mais votado em cada distrito é eleito pela regra da maioria simples.

Antes de avançarmos na análise do modelo de voto distrital, importante consignar que nossa atual Constituição, nos arts. 27, § 1º, e 45, determina que a escolha dos candidatos para provimento dos cargos de deputado deve ser feita pelo sistema proporcional. Assim, qualquer alteração com a finalidade de instituir o sistema majoritário para a eleição de candidatos aos mencionados cargos deverá ser precedida de emenda à Constituição, necessitando, portanto, da aprovação de três quintos dos votos dos parlamentares em dois turnos, nas duas casas legislativas do Congresso. Não há, contudo, qualquer regra expressa no que diz respeito à eleição para vereador.

2 Argumentos favoráveis ao voto distrital (puro)

O primeiro argumento favorável ao voto distrital defende que a realização de eleições em distritos menores e com poucos candidatos favoreceria a aproximação entre os postulantes ao mandato e os eleitores do distrito, o que permitiria uma interação maior entre a população local, que, por sua vez, conseguiria analisar com mais cuidado as propostas e o histórico dos candidatos. Ocorre que não se pode inferir que a simples redução dos limites geográficos de um distrito provoque, como consequência automática da mudança, os efeitos pretendidos de aproximação entre eleitores e candidatos. Diversos são os fatores que influenciam essa relação, sendo as dimensões dos distritos apenas um deles.

Tomemos como exemplo os municípios mais populosos, como as capitais dos estados. Se considerarmos que no sistema de voto distrital os distritos seriam divididos levando-se em consideração o número de eleitores neles domiciliados, inevitavelmente haveria situações em que um grande número de eleitores estaria concentrado em distritos geograficamente pequenos, em razão do adensamento populacional e da verticalização dos edifícios residenciais. Entretanto, é bastante comum, nos grandes centros urbanos atualmente existentes, que moradores de edifícios com muitos apartamentos sequer conheçam a maioria dos vizinhos que habitam o mesmo prédio. Nem se diga em relação aos moradores dos outros tantos prédios igualmente altos e com grande número de apartamentos, ainda que porventura localizados no mesmo bairro. Assim, o simples fato de um candidato residir em local geograficamente próximo ao do eleitor não necessariamente significa uma interação maior com seus vizinhos. Lado outro, o comportamento esperado em pequenos municípios, caso o argumento estivesse totalmente correto, seria de que os eleitores necessariamente conhecessem melhor e cobrassem com mais rigor a atuação dos políticos locais. Essa afirmativa, contudo, carece de comprovações empíricas ainda inexistentes, o que torna imperioso depurar melhor o argumento de que a redução dos distritos, por si só, traria automaticamente os benefícios pretendidos na relação entre candidato e eleitor.

Ressalte-se, ainda, que o voto distrital não tornaria a eleição para deputado federal ou estadual, no que diz respeito às dimensões dos distritos, equivalente a uma eleição para prefeito de município pequeno, como sugerem os defensores dessa ideia. Isso porque, conforme dito, os estados seriam divididos em tantos distritos quantas fossem as cadeiras a serem preenchidas no Parlamento, sendo necessário manter, contudo, certo equilíbrio entre o número de eleitores em relação aos demais distritos. Isso significa dizer que, ao considerarmos, por exemplo, o estado de Minas Gerais, com 15.248.681 eleitores[5] e 77 deputados estaduais, cada distrito teria aproximadamente 198.034 eleitores, o que equivaleria a municípios de porte considerável. Assim, uma eleição a ser realizada em distrito com quase 200 mil eleitores, como seria o caso, jogaria por terra o argumento de que a eleição em distritos menores aproximaria o candidato dos eleitores, uma vez que as dimensões geográficas, embora menores em relação às atualmente existentes, não seriam assim tão pequenas a ponto de podermos compará-las a singelos municípios interioranos.

Outro argumento bastante defendido pelos adeptos do voto distrital é de que esse modelo tornaria as campanhas eleitorais mais baratas, uma vez que os candidatos, para veicular suas propagandas eleitorais, só percorreriam a área correspondente ao seu distrito, e não todo o território do estado (no caso de candidatos a deputado) ou do município (no caso de candidatos a vereador). Ocorre que, mesmo no modelo atualmente em vigor, os candidatos a deputado concentram suas ações de campanha eleitoral especificamente na região do estado onde identificam seus potenciais eleitores, de acordo com a afinidade entre as demandas e os projetos apresentados. Assim, uma mudança no sistema de votação não necessariamente causaria impacto nas distâncias normalmente percorridas pelos candidatos durante suas campanhas eleitorais, em comparação ao que é feito hoje.

Também não se pode afirmar, na mesma esteira do argumento anterior, que o simples fato de se reduzirem as áreas onde as campanhas eleitorais serão realizadas seja suficiente para, por si só, reduzir o custo das campanhas. Outros fatores relevantes também devem ser considerados.

[5] Dados relativos às eleições de 2014, obtidos no *site* oficial do TSE: <www.tse.jus.br>.

Um deles, e talvez o mais significativo, seria o cenário político em que ocorre a disputa, sobretudo em relação aos demais concorrentes. Uma eleição acirrada, na qual as pesquisas de intenção de voto indiquem uma apertada margem entre os primeiros colocados, tende a motivar os candidatos a aportarem volumes maiores de recursos financeiros em suas campanhas, uma vez que a disputa estará aberta até a data da eleição. Por outro lado, nos distritos em que apenas um candidato é apontado como favorito, com ampla margem de vantagem sobre seus adversários, não se justificaria investir energia e recursos além do necessário para confirmar seu favoritismo – no caso do candidato líder nas pesquisas – ou para tentar alterar um quadro aparentemente irreversível, no caso dos demais candidatos.

Há que se considerar também o interesse dos financiadores das campanhas no resultado das eleições. Dados oficiais disponibilizados pela Justiça Eleitoral, relativos às prestações de contas de partidos políticos e candidatos, demonstram que o financiamento privado por meio de pessoas jurídicas constitui a maior parte dos recursos financeiros utilizados nas campanhas eleitorais. Como as empresas investidoras nas campanhas eleitorais têm interesse em que os candidatos por ela financiados sagrem-se vencedores na disputa e consigam, com isso, uma cadeira no Parlamento, é indiferente, ao final, que eles sejam eleitos por este ou por aquele distrito, bastando que o número total de candidatos por elas financiados seja próximo ou superior ao inicialmente esperado. Assim, não seria apenas a extensão territorial do distrito o único fator determinante do custo das campanhas. Pela lógica, as empresas tradicionalmente investidoras em campanhas de partidos políticos e candidatos certamente destinariam maiores aportes financeiros aos candidatos dos distritos em que a disputa for mais acirrada, o que, por suposto, ensejaria um movimento de reação por parte do candidato adversário no sentido de também se esforçar para captar mais recursos de seus investidores, fazendo assim com que os custos totais de ambas as campanhas sejam maiores.

O terceiro argumento favorável ao voto distrital aponta uma suposta vantagem em adotar-se o sistema majoritário para deputados e vereadores, uma vez que, assim, não mais haveria os chamados "puxadores de votos". Por consequência, seria o fim da eleição de

candidatos que não alcançarem, apenas com seus votos, o limite mínimo para a conquista de uma cadeira pelo partido político ou pela coligação à qual estiver vinculado (quociente eleitoral). Esse argumento coloca frente a frente os núcleos que fundamentam ambos os sistemas de votação (proporcional e majoritário). O que restaria do debate, portanto, seriam as consequências ocasionadas por cada um deles e, no limite, os próprios anseios de quem defende um ou outro lado.

Conforme demonstrado, a finalidade do sistema proporcional é justamente permitir que mesmo os partidos menos votados consigam alguma representatividade no Parlamento, na proporção aproximada dos votos que obtiverem. Para que isso ocorra, é imprescindível colocar os partidos no centro do sistema, uma vez que são eles os contemplados pelas cadeiras conquistadas. O primeiro passo para se apurar o número de cadeiras conquistadas por cada partido[6] em disputa é somar os votos conquistados pela legenda e por todos os candidatos que por ela tenham concorrido e dividi-los pelo quociente eleitoral. Dessa maneira, o resultado obtido será o número de cadeiras conquistadas, ressalte-se, pelo partido. Só então se passa à apuração do número de votos obtidos por cada candidato individualmente, a fim de identificar os mais votados para que ocupem as cadeiras conquistadas. Percebe-se, assim, que, na primeira etapa de apuração dos votos proporcionais, é o desempenho do partido, por meio de votos nominais ou de legenda, que definirá o número de cadeiras conquistadas.

Um argumento que considera simplesmente o número de votos obtidos por cada candidato em eleições proporcionais pode levar à equivocada conclusão de que o sistema proporcional seria "injusto", uma vez que, com certa frequência, acontece de alguns candidatos não se elegerem, mesmo com votação superior a outros candidatos que conquistam cadeiras. A falha do argumento, nesse caso, está em suprimir a primeira – e mais importante – parte do cálculo, qual seja, justamente aquela que diz que quem conquista a cadeira não é o candidato, e sim o partido. Aliás, é por essa razão que o quociente eleitoral incide sobre o número total de votos obtidos pelo partido, e não pelo candidato. Há, nesse raciocínio distorcido, uma clara subversão na ordem de

[6] A coligação é considerada, para efeitos de apuração dos votos, como um único partido.

importância dos atores que participam da eleição proporcional, uma vez que, nesse sistema de votação, é o partido que tem posição de destaque. É por essa razão que não faz sentido dizer que um candidato não teria sido eleito com votação própria ou, em termos leigos, que o eleitor teria votado em um candidato e elegido outro. Os candidatos, mesmo no sistema proporcional, sempre são eleitos com os votos que obtiveram. Isso porque seus votos foram inicialmente somados aos dos demais candidatos de seu partido e, após a apuração do número de cadeiras conquistas pelos partidos, esses mesmos votos foram utilizados como critério para preenchimento das vagas. Em nenhuma hipótese o voto dado a um candidato é desviado para outro, pois isso faria ruir todo o propósito de se realizar uma eleição.

Citemos como exemplo uma eleição proporcional hipotética em que o quociente eleitoral tenha sido de 100 votos. Obtendo o partido A 300 votos, ele terá direito a 3 cadeiras. Se, desses 300 votos, 200 foram conquistados pelo candidato mais votado, o segundo e terceiro mais votados do partido também seriam eleitos, ainda que estes tenham obtido, por exemplo, apenas 30 votos e 20 votos (abaixo do quociente eleitoral), respectivamente. Não seria correto dizer, nesse caso, que o segundo candidato mais votado teria sido eleito sem seus próprios votos, uma vez que os votos atribuídos ao primeiro mais votado teriam sido destinados ao segundo. Ora, se o segundo mais votado não tivesse obtido seus votos, ele não teria sido sequer eleito, além de não contribuir para a votação de seu partido.

É perfeitamente compreensível que alguém prefira o sistema majoritário, que contempla apenas as maiorias, por discordar do objetivo contido no sistema proporcional, de garantir a representação de minorias. Entretanto, não seria correto acusar o sistema proporcional de "injusto" com fundamento apenas no fato de que alguns (poucos) candidatos não são eleitos em detrimento de outros com votação menor. Para desconstruir esse falso argumento, basta verificar a votação obtida não pelos candidatos, mas pelos partidos concorrentes, e compará-la com o número de cadeiras conquistadas por cada um deles. Ficará evidente, assim, que a finalidade da regra é, de fato, alcançada.

Uma crítica frequentemente atribuída ao sistema de maioria simples, nos moldes já atualmente adotados, mas que poderia ser imputada também à proposta de voto distrital para a eleição de parlamentares, é o alto percentual dos chamados "votos desperdiçados". Isso ocorre porque, não raro, em eleições para chefes do Executivo, em municípios com menos de 200 mil eleitores e, por exemplo, com 5 candidatos em disputa, é possível que um deles seja eleito com pouco mais de 20% dos votos válidos. Isso significa que 80% dos eleitores, nesse exemplo, não teriam escolhido aquele candidato vencedor, o que poderia gerar, em algum grau, um déficit de representatividade. Esse problema não ocorre com o sistema proporcional para a eleição de parlamentares, uma vez que a ideia, como visto, é contemplar os partidos com cadeiras em percentual aproximado ao da votação obtida. Imaginemos, por hipótese, uma eleição para deputado federal em que se utilize o voto distrital de maioria simples, na qual em todos os distritos tenha ocorrido a situação anteriormente descrita (candidatos eleitos com pouco mais de 20% dos votos). Isso significaria dizer que 100% das cadeiras do Parlamento seriam ocupadas por representantes eleitos com apenas 20% do total de votos, o que também não ocorreria com o sistema proporcional. Esse fenômeno é conhecido na literatura da ciência política como "maiorias manufaturadas" (RAE, 1967), em contraposição às maiorias naturais, nas quais o partido vencedor obtém mais de 50% dos votos e das cadeiras.

Uma solução teoricamente possível para esse problema seria instituir a votação em dois turnos, ou seja, naqueles distritos onde o candidato mais votado não atingir determinado percentual da votação (normalmente, 50% dos votos válidos), haveria a necessidade de nova votação, na qual concorreriam apenas os candidatos mais votados no primeiro turno. Ressalte-se, contudo, que essa regra de dois turnos tornaria as eleições significativamente mais caras do que as do atual sistema[7] e que tal proposta não está contida no projeto dos que defendem o voto distrital no Brasil.

[7] Haveria necessidade, por exemplo, de se adotar uma complexa logística para o transporte, carga e configuração dos cartões de memória nas urnas apenas nos distritos em que houvesse a necessidade de nova votação, além da necessidade de se convocar novamente parte dos eleitores e mesários (aqueles vinculados aos distritos nos quais haveria nova votação) e de fiscalizar a campanha eleitoral entre os dois turnos, dentre outras.

Outro argumento na mesma linha de raciocínio seria o de que, com o voto distrital, não haveria disputa entre os candidatos do mesmo partido, uma vez que cada partido somente poderia lançar um candidato por distrito. Essa afirmação, contudo, é apenas parcialmente correta, pois a disputa entre os candidatos ocorreria internamente nos partidos em uma fase anterior à da eleição. Ademais, por se tratar de várias eleições majoritárias (uma em cada distrito), seria possível, considerando-se uma hipótese extrema, que os candidatos de um mesmo partido vencessem em todos os distritos, ficando o Parlamento inteiramente nas mãos de um mesmo grupo político, ainda que o partido vencedor não tenha obtido votação sequer próxima a 100%, como visto anteriormente. A simples possibilidade de que isso ocorra já seria razão suficiente para se questionar a lógica de um sistema capaz de colocar em xeque nosso atual modelo de representação democrática, ao subverter princípios básicos para o estabelecimento de critérios de eleição por meio dos quais se permitiria a escolha da maioria (quando não a totalidade) dos parlamentares por uma minoria de eleitores.

Os defensores do voto distrital também sustentam um argumento relativo à suposta maior facilidade que os candidatos teriam, depois de eleitos, de prestar contas dos mandatos a seus eleitores. Isso porque, segundo os que adotam essa tese, no atual modelo proporcional em que os votos são dados por eleitores de todo o estado, não há como o candidato eleito saber quem seriam seus eleitores. É possível, entretanto, identificar alguns problemas em relação a esse argumento. O primeiro, já abordado anteriormente, diz respeito à falta de correlação direta entre a dimensão territorial do distrito e a fiscalização dos atos de campanha, do histórico ou do mandato exercido pelo candidato eleito (*accountability*). O segundo problema está relacionado a uma premissa, que entendemos falsa, de que o candidato eleito não saberia quem são seus eleitores. Conforme já dito, um candidato a deputado, por exemplo, não percorre toda a extensão do estado para fazer sua campanha. Pelo contrário, ele a concentra em determinadas áreas onde vislumbra a possibilidade de maior sucesso, o que, por questões lógicas, permite-nos inferir que ele receberá os votos dos eleitores para os quais fez sua propaganda. Ademais, a Justiça Eleitoral disponibiliza pela Internet o resultado das eleições, detalhando o número de votos obtidos por cada candidato em cada uma das seções eleitorais do Brasil, o que torna perfeitamente

possível identificar de onde partiram os votos que elegeram cada candidato. Assim, não procede o argumento de que, com o voto distrital, os candidatos eleitos passariam a saber quem são seus eleitores, pois isso já ocorre independentemente do sistema adotado (majoritário ou proporcional). Cabe ressaltar, ainda, que a prestação pública de contas da atuação de mandatários eleitos é determinada pela Constituição/88 e decorre do princípio da publicidade, consignado no art. 37, não dependendo, também, do sistema por meio do qual os candidatos sejam eleitos. Aliás, a prestação de contas por determinado candidato eleito, ao contrário do consignado no argumento dos defensores do voto distrital, deve ser feita à população em geral, e não somente aos seus eleitores.

Outro argumento favorável ao voto distrital coloca esse modelo de sistema como mais vantajoso por necessariamente garantir a eleição de um representante por distrito, ao passo que, pelo sistema proporcional, é possível que não seja eleito nenhum representante de determinadas regiões de um estado. Esse talvez seja o melhor argumento em prol do voto distrital, mas nem por isso está imune a críticas. A primeira delas é a de que esse argumento desconsidera que um candidato a deputado, por exemplo, pela própria finalidade da Casa Legislativa à qual estará vinculado, se eleito, será um representante do povo, e não apenas de determinada região, sendo seu papel discutir e propor políticas públicas para toda a população (como educação, saúde, emprego, segurança, etc.). A segunda, de ordem prática, estaria relacionada ao fato de que os partidos não necessariamente lançariam candidatos com vínculos históricos a distritos específicos. Imaginemos, por exemplo, que o partido conte atualmente em seus quadros com quatro ou cinco fortes candidatos, com carreiras políticas sólidas e um histórico de diversas eleições para assembleias legislativas ou para a Câmara dos Deputados. Agora, imaginemos que esses candidatos tenham construído suas trajetórias políticas em uma mesma região do estado que, por acaso, tenha sido inteiramente abarcada em um único distrito. Qual seria o comportamento esperado do partido em relação a esse problema? Lançar um candidato no distrito e simplesmente abrir mão dos demais? Parece-nos mais razoável crer que o partido, nesse caso, distribuiria os bons candidatos remanescentes entre os demais distritos, o que, em princípio, não seria condenável nem democrática nem

politicamente, uma vez que todos esses candidatos, ainda que eleitos por distritos diferentes, passariam a compor o mesmo Parlamento e a ter as mesmas atribuições, quais sejam, de propor políticas públicas para a sociedade em geral, e não apenas para seus respectivos distritos, conforme anteriormente demonstrado. Esse tipo de comportamento já foi inclusive identificado em países que adotam o voto majoritário em distritos uninominais.[8]

Não podemos, contudo, desconsiderar que atualmente os parlamentares já contam com a estranha prerrogativa de propor emendas ao orçamento para destinar verbas a regiões específicas do estado (naturalmente, para as regiões onde estejam concentrados os eleitores que historicamente apoiem o parlamentar autor da emenda), criando, assim, um condicionamento, por meio de promessa de benefícios, entre seu sucesso nas eleições e a realização de obras em prol da região contemplada.

Um último argumento favorável ao voto distrital coloca a simplicidade e, consequentemente, a facilidade de compreensão desse modelo pelos eleitores como um diferencial em relação ao voto proporcional. Não há dúvidas de que um sistema eleitoral deve ser bem compreendido pelos eleitores que a ele estiverem submetidos. Caso essa compreensão não ocorra, é possível, por exemplo, que um eleitor vote inadvertidamente em um partido sem saber que está contribuindo para aumentar o quociente eleitoral de coligação da qual faz parte outro partido em relação ao qual não manifesta simpatia. Ocorre que a simplicidade do sistema adotado é apenas um dos elementos a serem considerados para se avaliar a qualidade de um modelo de sistema eleitoral. Em outras palavras, o simples fato de um modelo adotar variáveis que o tornam mais complexo não significa, por si só, que ele tenha se tornado pior (ou menos democrático). Um bom modelo deve ser capaz de traduzir a real vontade dos eleitores, transformando votos em candidatos eleitos. Se há dificuldade de compreensão de seu funcionamento, a solução seria, por exemplo, investir na informação ostensiva e permanente aos eleitores, e não simplesmente trocá-lo.

[8] Na França, por exemplo, essa manobra recebe o nome de paraquedismo: o partido impõe, num distrito "seguro", no qual ele tenha forte maioria, um candidato sem raízes na região, mas que ele quer projetar como futuro ministro (RIBEIRO, 2010, p. 13).

É necessário reconhecer, contudo, que o modelo proporcional de lista aberta atualmente adotado no Brasil pode, de fato, ser aperfeiçoado. Uma sugestão seria, por exemplo, proibir as coligações de partidos em todas as eleições nas quais o sistema proporcional é utilizado, que tornam praticamente impossível, até para o eleitor mais capacitado, conhecer todas as opções disponíveis para seu voto. Essa medida, além de contribuir para tornar a disputa mais clara – uma vez que impedirá a coligação entre partidos que defendam propostas até antagônicas, como ocorre atualmente – facilitará sobremaneira o exercício do voto consciente pelo eleitor.

3 Argumentos contrários ao voto distrital (puro)

Os conceitos de democracia encontrados na literatura acadêmica, tanto da Ciência Política quanto do Direito, sobretudo constitucional, invariavelmente remetem, dentre outras, à ideia de que um Estado será tão mais democrático quanto forem as garantias de que minorias possam um dia se tornar maiorias, bem como ao fato de que a constituição de um governo e a formação de decisões políticas necessariamente contem com a participação de diferentes ideologias (MAROTTA, 2010, p. 1.174). O fundamento da representação proporcional, conforme anteriormente mencionado, traduzido na democracia de consenso, é justamente o de viabilizar a participação tanto de maiorias quanto de minorias, ao passo que a representação majoritária segue a lógica de "o vencedor leva tudo: vencem os candidatos apoiados pelo maior número de eleitores, e todos os demais eleitores ficam sem representantes" (LIJPHART, 2008, p. 169).

Para a teoria democrática deliberativa habermasiana, por exemplo, é essencial que, no processo dialético-argumentativo de tomada de decisões, os interlocutores tenham de fato a oportunidade de participar, apresentando suas opiniões e sendo compreendidos pelos demais. Segundo Avritzer (2000),

> [...] desde os anos 70 tem surgido no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência a reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo. Tal processo tem diversas origens, a mais

> importante delas sendo o questionamento da centralidade do momento decisório no processo deliberativo (AVRITZER, 2000, p. 26).

Diante disso, torna-se evidente que em uma democracia é necessário que também as minorias participem do processo deliberativo (decisório), para que ao menos sejam ouvidas. Isso possibilita que, por meio da argumentação, uma determinada corrente de pensamento possa expor os fundamentos de suas reivindicações de modo a permitir, ainda que em tese, a sensibilização e, no limite, o convencimento de defensores de ideias contrárias. Ocorre que, como visto, o modelo de sistema majoritário em distritos uninominais produz resultados tendentes a, de plano, afastar da discussão os partidos minoritários, restringindo-lhes *ab initio* o acesso à arena política própria (Parlamento) para discussões sobre temas de interesse de toda sociedade.[9]

O problema que envolve a representatividade de correntes minoritárias da sociedade no Parlamento ganha contornos ainda maiores ao analisarmos a questão sob o prisma da própria continuidade de existência das agremiações partidárias à luz da legislação eleitoral brasileira. Impedir o acesso de tais legendas ao Parlamento, além de cercear a possibilidade de discussão, significa tolher-lhes o acesso a elementos essenciais ao exercício das atividades de qualquer partido político. Isso porque, nos termos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos,[10] 95% dos recursos provenientes do Fundo Partidário são destinados apenas aos partidos que tenham representantes na Câmara dos Deputados. Situação semelhante ocorre com as propagandas partidária e eleitoral, cujas maiores parcelas são distribuídas proporcionalmente à representatividade dos partidos naquela Casa Legislativa. Em outras palavras, adotar um sistema eleitoral que tenha como consequência manter as legendas minoritárias longe do Parlamento pode significar, no Brasil, não apenas restringir-lhes o acesso às discussões políticas mais relevantes, mas condená-las, por asfixia, à gradual extinção.

[9] A sabedoria convencional afirma que a democracia majoritária é melhor no que concerne à efetividade do governo, o que Lijphart (2008) demonstrou estar errado, mas admite que a de consenso é melhor no quesito representatividade – particularmente, na representação dos interesses de minorias e de grupos, representando cada um com precisão e representando o povo e seus interesses de maneira mais inclusiva.

[10] Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

O desfecho das legendas que se encontram atualmente nessa situação inevitavelmente seria fundirem-se ou serem incorporadas a partidos maiores.

Outro argumento contrário à adoção do sistema majoritário em distritos uninominais diz respeito ao chamado "voto estratégico" ou "voto sofisticado" (popularmente conhecido como "voto útil"). A literatura da ciência política dedicada a estudar o comportamento eleitoral, sobretudo pela ótica da teoria da escolha racional, identificou, ao longo dos últimos anos, um fenômeno ocorrido com frequência em eleições pelo sistema majoritário nos países democráticos, segundo o qual os eleitores muitas vezes deixam de votar nos candidatos de sua real preferência para votar em outros candidatos com mais chances de vitória. Anthony Downs (1999) assinala:

> Um eleitor racional primeiro decide qual partido ele crê que lhe trará maior benefício; então ele tenta estimar se esse partido tem qualquer chance de ganhar. […] Então, mesmo que prefira o partido A, ele estará "desperdiçando" seu voto em A se esse não tiver nenhuma chance de vencer porque muitos poucos outros eleitores o preferem a B ou a C. A escolha relevante, neste caso, é entre B e C. Como o voto em A não é útil no processo real de seleção, votar nele é irracional (DOWNS, 1999, p. 69).

Tal fenômeno, contudo, não ocorre em eleições proporcionais, uma vez que, por esse sistema, haverá no Parlamento representantes dos partidos na proporção aproximada em que obtiveram seus votos. Essa proporção tende a ser mais fiel ao resultado das eleições quanto maior for o número de cadeiras a serem preenchidas. Com isso, o eleitor não sente que está desperdiçando seu voto ao escolher um partido que, ao final, terá uma votação menor que a dos demais, porque bastará atingir o quociente eleitoral para que um de seus representantes seja eleito, não sendo necessário terminar a eleição em primeiro lugar.

Conforme mencionado, a desproporção entre os votos obtidos e o número de cadeiras conquistadas, tendo como variável apenas a distribuição ou concentração dos votos obtidos pelos partidos no território, constitui outro problema inerente ao voto majoritário por

maioria simples em sistemas uninominais para a eleição de membros das casas legislativas, uma vez que os partidos podem conquistar um percentual maior de cadeiras do que o percentual de votos obtido nas urnas. Isso porque, pela regra da maioria simples, mais importante para o partido do que ter uma votação geral expressiva é que seus eleitores estejam concentrados nos distritos em número suficiente para fazer a maioria naqueles locais. Jairo Nicolau (2012) exemplifica da seguinte maneira:

> [...] imagine dois partidos (A e B), que tenham obtido a mesma votação nacional, digamos de 10%. O partido A obtém votação concentrada em alguns distritos e é vitorioso em alguns deles. O partido B recebe votação dispersa e homogênea pelo território. O partido A provavelmente será mais bem-sucedido, pois no sistema de maioria simples o que importa é ganhar a eleição no distrito; chegar a outras posições não tem nenhuma relevância. Observe que nas eleições do distrito de Oxford/Abingdon os votos de 57,7% dos eleitores (aqueles que não votaram no partido vitorioso – Conservador) foram desperdiçados (NICOLAU, 2012, p. 25-26).

Há quem argumente, contudo, que as minorias conseguiriam se fazer representadas mesmo com o voto distrital, uma vez que poderiam se concentrar em algum distrito e nele alcançar a maioria de votos:

> Os defensores do princípio majoritário, como princípio de representação, têm sustentado sempre, ao longo do tempo, que também as minorias conseguirão representar-se. Apesar de os votos da minoria se perderem nos distritos onde ela é derrotada, nada impede que, em outros distritos, seja maioria, mesmo que, no total nacional, conquiste menos cadeiras do que seu rival (CINTRA, 2006, p. 65).

Esse argumento, contudo, é por demais falacioso. O cerne da questão aqui não é a mera possibilidade teórica de se eleger um representante por um distrito, mas justamente a necessidade de que, para se fazerem representados, os adeptos de uma corrente minoritária estejam confinados em um distrito, ainda que sua votação geral tenha sido suficientemente considerável.

O maior problema enfrentado por todos os países que utilizam o voto distrital, contudo, está relacionado à definição dos limites territoriais de cada distrito. Como o sucesso nas eleições por meio do voto distrital depende mais da concentração dos votos de um candidato em alguns distritos do que da votação geral obtida, o desenho de cada distrito é um fator diretamente relacionado ao resultado das eleições. Assim, se grande parte dos eleitores de um partido estiver concentrada em uma área circunscrita pelos limites do distrito, muito provavelmente o representante desse partido será eleito naquele distrito. Entretanto, se nessa aglomeração de eleitores for traçada uma ou mais linhas divisórias de maneira que, embora geograficamente concentrados, tais eleitores passem a pertencer a distritos diferentes, corre-se o risco de que esse partido não alcance a maioria em nenhum dos novos distritos nos quais estejam seus eleitores. O maior problema, nesse caso, é que o partido continuará contando com o mesmo número de eleitores, os quais continuariam localizados nos mesmos lugares. A simples alteração dos limites dos distritos seria o fator determinante para que se obtivesse outro resultado das eleições.

Em 1812, o governador do estado de Massachusetts, EUA, Elbridge Gerry, redesenhou os distritos eleitorais daquele estado para favorecer a eleição dos candidatos de seu partido. Entretanto, para que atingisse seu objetivo, alguns distritos adquiriram formas curiosas, e os jornalistas dos periódicos da época as compararam com salamandras. A partir de então, passaram a usar a corruptela *gerrymandering*, resultante da junção do sobrenome do governador com a do animal (*Gerry* e *salamander*), para designar o ato de se alterar distritos eleitorais de maneira a favorecer ou prejudicar candidatos de determinado partido, termo que ficou bastante conhecido.

Como afirmam Manin et al. (2006), "os políticos querem ser eleitos e reeleitos".[11] Caso o desenho de um distrito seja alterado para intencionalmente favorecer um ou outro partido, a consequência natural será de que os candidatos daqueles distritos, a partir de então, sejam eleitos nas eleições imediatamente posteriores, mas também que sejam

[11] Os autores ainda explicam que "isto é verdadeiro, independente de se os políticos também tiverem outros interesses, desde que o maior valor seja a manutenção do cargo per se" (MANIN et al., 2006, p. 110).

reeleitos por sucessivas vezes nas eleições seguintes. Dados relativos a países que adotam o voto distrital comprovam que a taxa de renovação nas respectivas Câmaras de Deputados é significativamente menor quando esse modelo é utilizado.12 Em 2002, por exemplo, todos os 50 deputados do estado da Califórnia, onde o gerrymandering é evidente, foram reeleitos, atingindo, portanto, a impressionante taxa de 0% de renovação. Outra consequência perversa – e ainda mais grave – desse fenômeno é o fato de que, com o passar dos anos, os partidos acabam consolidando sua maioria em determinados distritos e desestimulando (ou mesmo impedindo) uma disputa eleitoral real. Um exemplo disso é que, no mesmo ano de 2002, ainda nos EUA, em 81 (18,6%) dos 437 distritos eleitorais, houve o registro de apenas um candidato. Isso significa que 81 parlamentares foram eleitos sem que os eleitores de seus respectivos distritos tivessem sequer a possibilidade de escolha.

Combinando os problemas do *gerrymandering* e da baixa taxa de renovação acima apresentados, não seria desarrazoado deduzir que, caso o modelo do voto distrital venha a ser utilizado também para a eleição de vereadores, cujos distritos seriam significativamente menores, os distritos, no limite, comecem a se assemelhar a guetos. Se uma determinada liderança política que defenda posições radicalmente extremadas (por exemplo, intolerância em relação a questões étnicas, religiosas ou de gênero) eventualmente consiga uma maioria ocasional suficiente para se eleger em um distrito, é bastante provável, pelos motivos já elencados, que nas eleições seguintes esse candidato seja reeleito ou indique um sucessor para dar continuidade ao seu "trabalho". Ocorre que, se a atuação desse vereador no exercício de seu mandato estiver relacionada à promoção de um conjunto de medidas políticas visando enfatizar aquelas suas posições extremadas, é possível que isso sirva de incentivo para que alguma parcela da população ali residente, não satisfeita com as propostas defendidas pelo candidato vencedor, acabe se mudando para outro distrito cujo representante lhes seja menos hostil. Por outro lado, é igualmente possível que, com o passar dos anos, os moradores daquele município que simpatizarem com as propostas extremadas do parlamentar se mudem para o distrito justamente para

[12] No Brasil, por exemplo, a taxa de renovação na Câmara dos Deputados tem sido de aproximadamente 50%, ao passo que nos EUA essa taxa oscila próximo a apenas 10%.

fazer coro às suas ideias. A consequência disso seria, em último caso, o surgimento de grupos distribuídos pelo município de acordo com os distritos associados às propostas de seus respectivos representantes, o que, por pressuposto, não deve ser o critério de distribuição geográfica da população de nenhum município.[13]

Outro problema empiricamente verificável nos países que adotam o voto distrital está relacionado à disparidade entre o número de eleitores nos distritos.[14] Essa disparidade significa, na prática, que um parlamentar pode precisar de até três vezes mais votos para ser eleito do que outro, eleito por um distrito menor, ainda que ambos, após eleitos, tornem-se membros da mesma Casa Legislativa e com as mesmas prerrogativas e funções. Em princípio, a correção desse problema seria simples, bastando uma regra que estabelecesse um percentual máximo de diferença entre a média nacional e o número de eleitores de cada distrito.[15] Ocorre que, em princípio, a distorção verificada no caso da Inglaterra não teria ligação direta com o desenho original dos distritos, mas sim com o fato de que alguns deles, com o passar dos anos, tiveram um desenvolvimento econômico mais acentuado que outros, o que levou a um crescimento demográfico desigual. Não bastasse, portanto, a dificuldade inicial de se desenhar os distritos de forma coerente, é preciso também manter um esforço permanente para que esses distritos estejam sempre condizentes com os parâmetros previamente estabelecidos, sobretudo no que diz respeito ao número de eleitores.

Além do problema de criar a divisão inicial dos distritos e mantê-la, com o passar dos anos, condizente com os parâmetros estabelecidos, há,

---

[13] O problema da migração de eleitores, considerando posições extremadas do parlamentar eleito pelo distrito, foi exemplificado com o cargo de vereador, tendo em vista as dimensões reduzidas e a maior proximidade entre os distritos no âmbito municipal. Esse exemplo poderia ser aplicado também aos cargos de deputado federal e deputado estadual. Entretanto, parece-nos muito menos provável imaginar que um eleitor insatisfeito (ou hostilizado) possa mudar de cidade dentro de um mesmo estado do que mudar para outro bairro (distrito) dentro de um mesmo município.

[14] Na Inglaterra, por exemplo, os distritos de Orkney e Shetland têm o menor número de eleitores, com cerca de 35 mil eleitores cada, ao passo que o distrito de Isle of Wight, com 110 mil eleitores, é o de maior número.

[15] O PLS nº 145/2011 estabelece o limite máximo de 10% de variação no número de eleitores dos distritos.

ainda, o problema da sobreposição de distritos. No Brasil, o número de representantes de cada estado para a Câmara dos Deputados é diferente do número de representantes para as assembleias legislativas estaduais. Dessa maneira, haveria a necessidade de se dividir cada um dos estados em tantos distritos quanto for o número de deputados federais e, em seguida, dividir novamente o mesmo estado em tantos distritos quanto for o número de deputados estaduais, de maneira que cada unidade da Federação passaria a ter não uma, mas duas divisões sobrepostas, sendo impossível estimar, de antemão, o número de eleitores que pertenceriam aos mesmos distritos ou a distritos diferentes nas duas grades. Some-se a isso o fato de que, além das duas divisões em âmbito estadual, haveria, em cada município, uma terceira divisão, relativa às câmaras municipais.

A maioria dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional contendo propostas de introdução do voto distrital no sistema eleitoral brasileiro confere à Justiça Eleitoral[16] as atribuições tanto para estabelecer os parâmetros quanto para desenhar os distritos, respeitando-se a regra da continuidade de seus limites territoriais, bem como um número aproximado de eleitores em cada um deles. Ocorre que esse balizamento mínimo apresentado como proposta não representa qualquer garantia de não ocorrência do *gerrymandering*, uma vez que é perfeitamente possível manipular os limites territoriais dos distritos, como de fato foi feito nos EUA, sem qualquer infração às regras relativas à contiguidade territorial e ao número aproximado de eleitores.

Apresentar sugestões de desenho de distritos, por si só, é algo extremamente simples, bastando, para tanto, um papel e uma caneta (e, eventualmente, uma régua). As consequências advindas dessas sugestões é que podem ser problemáticas. Ao se mencionar a Justiça Eleitoral como responsável por elaborar a grade de distritos, a primeira ideia em mente seria aproveitar a divisão administrativa das zonas eleitorais já existentes. Ocorre que o número de zonas eleitorais não necessariamente coincide com o número de distritos a ser desenhado (lembrando o problema relativo à sobreposição de grades acima mencionado). Assim, mesmo já havendo diversas divisões administrativas, seria necessário proceder a adaptações, retornando,

[16] Tribunal Superior Eleitoral e tribunais regionais eleitorais.

dessa maneira, ao problema anterior. A questão de se desenhar distritos eleitorais é tão complexa, em virtude de suas consequências políticas, que existem disponíveis no mercado norte-americano, por exemplo, diversos *softwares*[17] que apresentam sugestões de divisão dos distritos de forma a favorecer o desempenho eleitoral de partidos e candidatos. Os mencionados programas utilizam algoritmos capazes de combinar, por exemplo, os dados socioeconômicos da população, o resultado de eleições anteriores e a plataforma política de partidos e candidatos, possibilitando, assim, identificar o arranjo que mais favoreça o interessado.

Esses elementos deixam claro que não há decisão certa ou errada no que diz respeito à divisão dos distritos. Há, contudo, consequências que podem ser favoráveis ou contrárias aos interesses de um ou de outro partido político. Percebe-se, portanto, que o caso não requer uma decisão jurídica ou administrativamente correta a demandar uma atuação da Justiça Eleitoral. Trata-se de discussão eminentemente política a ser travada, destarte, na arena política própria. Qualquer configuração de distritos formatada pela Justiça Eleitoral necessariamente beneficiará alguns partidos e prejudicará outros, o que certamente será passível de críticas, sob o prisma institucional, pelo fato de estar sendo decidida por um órgão do Poder Judiciário com funções administrativas exclusivas para realizar as eleições. Esse é o fundamento mais relevante para rejeitar o item do projeto de lei que atribui à Justiça Eleitoral a incumbência de definir os distritos eleitorais. Ademais, importante ressaltar que o desenho dos distritos – principal elemento da proposta de voto distrital no Brasil – não consta do projeto de lei submetido ao Congresso Nacional. Essa lacuna impossibilita, portanto, uma análise mais apurada e consciente da proposta, uma vez que, por não ser um projeto completo e acabado, não é sequer possível dimensionar seus impactos práticos diretos.

O último argumento contrário ao voto distrital tem natureza histórica. De 1993 para cá, 12 países abandonaram o voto distrital puro e apenas 1 (Madagascar) abandonou o sistema proporcional. Ocorre que em Madagascar o partido majoritário controlava, à época, 103 das 160

[17] Exemplos disponíveis em: <http://www.caliper.com/mtredist.htm>; <www.bdistrictin.com/2010>; <http://www.azavea.com/products/districtbuilder/> e <http://www.redistrictingthenation.com/services.aspx>. Acessos em: 20 mar. 2015.

cadeiras do Parlamento, tendo sido convenientemente definido que caberia ao chefe do Executivo (presidente) desenhar os distritos. Não por acaso, esse presidente de Madagascar foi deposto e, em 2013, o país realizou sua primeira eleição democrática. Ressalte-se que, ainda assim, embora tenha abandonado o sistema proporcional, Madagascar não migrou para o modelo de voto distrital puro, e sim para um modelo misto, combinando elemento dos dois sistemas (proporcional e majoritário). Esse fator histórico é certamente um importante indicador de que, no resto do mundo, há um movimento claro dos demais países no sentido de abandonar o voto distrital e incorporar elementos dos modelos proporcionais. Seria mesmo o caso, portanto, de o Brasil caminhar na direção oposta à dos países que já experimentaram – e desistiram – do voto distrital?

4 Conclusão

Este artigo teve como objetivo reunir e expor criticamente os argumentos favoráveis e contrários ao voto distrital, confrontando-os, quando possível, com seus respectivos contra-argumentos. Entendemos que, para todos os argumentos favoráveis, foram encontrados contra-argumentos suficientemente robustos para demonstrar que as proposições iniciais ou não estavam totalmente corretas, ou careciam de ajustes em relação aos problemas que seus defensores se propuseram a resolver. Já em relação aos argumentos contrários, foram apontados diversos obstáculos práticos e teóricos ao voto distrital, de difícil – senão impossível – transposição para a realidade brasileira. Ressalte-se o fato de não ter sido viável realizar uma análise mais profunda das consequências de se introduzir o voto distrital no Brasil, uma vez que as propostas apresentadas se encontram incompletas, tendo seus autores apenas sugerido a designação da Justiça Eleitoral como responsável por realizar a tarefa de criar parâmetros e desenhar os distritos. Ocorre que, por se tratar justamente do maior entrave à efetivação da ideia, entendemos que a ausência de parâmetros concretos para a divisão dos distritos rebaixa o projeto para o nível do devaneio ou, no máximo, das elucubrações. Intentar-se a aprovação de um projeto de lei para a introdução do voto distrital no Brasil, diferindo a criação dos distritos, parece-nos uma estratégia política bastante arrojada, pois significa

apresentar uma proposta a ser aprovada por etapas, sendo que, na primeira delas, já se encontra ausente seu principal elemento. Além do fato de esconder do debate público as possíveis e reais consequências do voto distrital, o projeto, como foi apresentado, poderia incitar uma considerável crise institucional entre os poderes da República, sobretudo por promover um movimento por meio do qual as pressões políticas seriam todas transferidas para um órgão do Poder Judiciário, em vez de serem resolvidas na arena própria (Parlamento).

No plano teórico, há evidências suficientes de que o sistema eleitoral de maioria simples em distritos uninominais para a escolha de parlamentares tende, com o tempo, a levar ao bipartidarismo e, pelo fato de apenas os mais votados em cada distrito serem eleitos, restringirem o acesso das minorias ao debate democrático. O resultado desse arranjo seria um modelo de democracia das maiorias, em detrimento de uma democracia de consenso.

Por fim, destacamos que mudanças nos arranjos políticos de países democráticos são perfeitamente aceitáveis e, em alguma medida, até desejáveis, tendo em vista que, com o tempo, a própria cultura das populações sofre mudanças. Entretanto, é preciso certa dose de parcimônia ao avaliar todas as propostas de reforma política ventiladas e, sobretudo, observar as experiências de países que eventualmente já tenham tentado implementar tais medidas, evitando-se, assim, promover experimentalismos inconsequentes. Aliás, não resta dúvida de que seria temerário fazer de balão de ensaio um país com cerca de 140 milhões de eleitores e 200 milhões de habitantes, no qual eventuais consequências não previstas ou indesejadas provocariam um impacto de grandes proporções. Antes de se cogitar voto proporcional e migração completa para outra família de sistemas eleitorais, uma alternativa menos traumática e que talvez traga melhores resultados seria, por exemplo, concentrar esforços para aperfeiçoar o sistema proporcional já adotado, começando por identificar seus reais problemas e avaliar soluções concretamente viáveis. Entendemos que restringir a possibilidade de coligação para eleições proporcionais poderia ser um ótimo começo.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

CINTRA, Antonio Octavio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In CADERNOS ADENAUER VI Nº 2. *Reforma política*: agora vai?. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 61-93.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia:* desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 5-34, 2006.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas eleitorais. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política.* 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, p. 1.174-1.179.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais.* 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

NORRIS, P. Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems. *International Political Science Review*, New York/ Camberra, v. 18, n. 3, p. 297-312, 1997.

RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws.* New Haven: Yale University Press, 1967.

RIBEIRO, Renato Janine. Problemas e perspectivas do voto distrital. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 3, p. 7-16, 2010.

IMPERFEIÇÕES INERENTES AO SISTEMA MISTO: CRÍTICAS AO MODELO DE VOTO DISTRITAL[1]

FLAWS OF THE MIXED ELECTION SYSTEM: A CRITICAL LOOK AT THE DISTRICT VOTE MODEL

FREDERICO FRANCO ALVIM[2]

RESUMO

Considerando as discussões sobre o processo de reforma política, o presente estudo tem por objetivo evidenciar os diversos problemas inerentes ao modelo de voto distrital, a fim de demonstrar a sua inaptidão para a solução dos problemas relativos ao processo eleitoral

[1] Artigo recebido em 22 de abril de 2015 e aprovado para publicação em 22 de maio de 2015.

[2] Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Pós-graduado em Direito e Processo Eleitoral (Universidade Federal de Goiás). Especialista em Direito Eleitoral (Universidad Nacional Autónoma de México). Professor de Direito Eleitoral. Autor da obra Curso de Direito Eleitoral, publicado pela Editora Juruá em 2014.

brasileiro. Aborda os aspectos essenciais relativos aos sistemas clássicos (majoritário e proporcional), com ênfase em seus objetivos e em seus vícios e virtudes, para, ao final, concluir que o método de voto distrital, além de falhar na consecução dos objetivos almejados, traz consigo mais desvantagens do que notas essencialmente positivas.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Sistemas eleitorais. Reforma política. Voto distrital. Voto distrital misto.

ABSTRACT

Considering the discussion about the political reform, this paper aims do demonstrate the countless innate problems of the district election system. This article approaches essential themes respect the classic election systems with a certain purpose: to evince that the district model brings more disadvantages than positive notes.

Keywords: Elections Law. Election systems. Political reform. District election system.

1 Introdução

Os sistemas eleitorais derivam de escolhas políticas fundamentais que estabelecem as regras do jogo eleitoral, incluindo os critérios utilizados para a tradução de seu resultado em postos de comando no governo. Sua importância, contudo, extrapola a tarefa de regulamentação da disputa; mais do que isso, atuam como elementos de promoção da participação política, com reflexos na ampliação da relevância do próprio procedimento eleitoral (ALVIM, 2014, p. 109).

Com base nas lições de Nohlen (1997, p. 47) e Valls (2000, p. 106), afirma-se que os diversos sistemas eleitorais existentes distinguem-se conforme divirjam os seus elementos configuradores, que são, basicamente, quatro: i) o método de apresentação das candidaturas; ii) o tipo de circunscrição (ou distrito) eleitoral adotado; iii) as espécies

de votação; e iv) as regras para a distribuição dos cargos. Neste último elemento é que se concentra a discussão relativa ao voto distrital.

Sob o prisma da distribuição dos cargos, existem, basicamente, três modelos fundamentais, analisados adiante. Antes, porém, uma observação: em suas lições sobre a democracia, o cientista político Robert Dahl (2000, p. 147) formula a seguinte pergunta: existe algum sistema eleitoral mais democrático ou melhor do que os outros? A chave para a resposta exige que se perceba que, como todo instrumento, os sistemas eleitorais não podem ser objeto de julgamento a não ser que sejam investigadas as finalidades a que se propõem. Por isso, ensina Pérez Corti (2010, p. 41), não é possível classificar os sistemas eleitorais em bons ou ruins, mas apenas avaliá-los como adequados ou não à consecução dos fins almejados. Daí a necessidade de se constatar que não existe sistema eleitoral neutro: "Se escolhemos um sistema, obteremos alguns valores – mas à custa de outros", responde Dahl (ibidem, p. 147). Cada sistema persegue um propósito, e é essa a medida de sua avaliação. Também assim, não existe sistema eleitoral mágico. Como procedimento técnico, o sistema eleitoral em algum nível influi na qualidade da representação, mas não assegura – nem pode assegurar – um controle final sobre o seu resultado. A simples troca de sistemas eleitorais não resolve a crise de representatividade, muito menos os demais problemas do país.

A partir dessas premissas, e considerando as discussões sobre o processo de reforma política, o presente estudo tem por objetivo evidenciar os diversos problemas inerentes ao modelo de voto distrital, a fim de demonstrar a sua inaptidão para a solução dos problemas relativos ao processo eleitoral brasileiro. Nesse caminho, aborda os aspectos essenciais relativos aos sistemas clássicos (majoritário e proporcional), com ênfase em seus objetivos e em seus vícios e virtudes, para, ao final, concluir que o método de voto distrital, além de falhar na consecução dos objetivos almejados, traz consigo mais desvantagens do que notas essencialmente positivas.

2 O sistema majoritário

Denomina-se majoritário o sistema em que se logra vencedor o candidato (ou a lista) que obtiver maior número de votos. Cuida-se de sistema regido pela lógica *winner takes all* (o vencedor leva tudo).

Nesse sistema, pode-se exigir *maioria relativa*, quando bastar que o candidato contabilize mais votos do que seus adversários, dispensando-se a obtenção de qualquer percentual, ou *maioria absoluta*, quando dele se exigir que alcance número equivalente ao primeiro número inteiro acima da metade dos votos apurados, isto é, 50% + 1. Quando se exige maioria absoluta, a vitória no certame pode demandar a realização de um segundo turno, caso em que se fala de um sistema de dupla volta, também conhecido como *ballotage*. As eleições regidas pelo sistema de maioria absoluta, no Brasil, exigem a realização de segundo turno quando nenhum candidato obtiver a metade mais um dos votos válidos, expressão que engloba os votos dirigidos a candidatos ou legendas partidárias, desconsiderados os votos brancos e nulos (art. 77, §§ 2º e 3º, CF; arts. 2º, § 1º, e 3º, § 2º, LE).

No cenário brasileiro, o sistema majoritário por maioria absoluta foi adotado para o primeiro turno das eleições para presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, assim como as de prefeito e vice-prefeito de cidades com mais de 200 mil eleitores (arts. 28, 29, II, 32, § 2º, e 77, 2º, CF), ao passo que o sistema majoritário de maioria relativa rege o segundo turno dos pleitos mencionados, além dos certames para senador e, ainda, de prefeito e vice-prefeito de municípios cujo eleitorado não atinja a marca de 200 mil eleitores.

O sistema majoritário, fundado na depuração direta da vontade da maioria, elege como valor de prestígio a estabilidade na formação do poder condutor da sociedade, facilitando sobremaneira a governabilidade. Do ponto de vista do eleitorado, o método em estudo apresenta ainda uma vantagem fundamental: em eleições majoritárias, o eleitor enfrenta uma decisão clara, estando em plenas condições de compreender o que é que acontece com o seu voto (NOHLEN, 1997, p. 150). Considerando que se baseia em uma lógica simples e que tende à apresentação de um número pequeno de candidatos, o sistema majoritário apresenta ainda

a conveniência de implicar menor *custo de informação* ao eleitor (FARIAS NETO, 2011, p. 361), já que o processo de escolha da opção política resulta evidentemente bastante facilitado. O sistema em exame apresenta ainda a conveniência de, teoricamente, possibilitar uma maior independência para o agente em relação ao seu partido, permitindo uma otimização do desempenho do mandato político.

O sistema majoritário, porém, tem algumas desvantagens. Em primeiro lugar, representa uma técnica essencialmente exclusiva, uma vez que alija as minorias da representação. Quando adotado em eleições legislativas (por exemplo, no método distrital puro), o sistema majoritário pode gerar desigualdades e privilégios, pois, como alertava Stuart Mill (apud ARMAGNAGUE, 2010, p. 69), quando apenas uma parte do povo legisla para todo o resto, fulmina-se o princípio da justiça social. Indo além, o sistema majoritário, ao contrário do que ocorre com o sistema proporcional, apresenta o grave problema de que os votos em favor dos derrotados não têm efeito algum. O sistema apresenta ainda uma última inconveniência, consistente na possibilidade de resultar na sobrerrepresentação da maioria, o que ocorre quando uma margem mínima de vantagem implique a totalidade ou a maioria dos cargos.

As principais características do sistema majoritário são resumidas no Quadro 1:

Quadro 1 – Sistema majoritário

Sistema majoritário	
Valor prestigiado: governabilidade	
Vantagens	Desvantagens
1. Facilita a governabilidade.	1. Exclui ou limita a representação das minorias.
2. Apresenta lógica de funcionamento facilmente assimilável (o eleitor entende o que ocorre com o seu voto).	2. Nega eficácia a uma considerável parcela dos votos.
3. Gera maior independência do agente político em relação ao partido.	3. Gera risco de gerar sobrerrepresentação (desproporção entre a quantidade de votos e o número de cadeiras).

3 O sistema proporcional

No sistema proporcional, os cargos são distribuídos aos candidatos em proporção igual à dos votos conquistados pelos partidos políticos pelos quais concorreram. Radica em uma lógica bastante diversa do sistema majoritário: a atribuição, a cada partido ou lista concorrente, de um número de candidatos determinado em função direta da respectiva expressão eleitoral (leia-se: número de votos), proporcionando uma repartição equitativa dos mandatos entre os diversos concorrentes (PINTO; CORREIA; SEARA, 2009, p. 379). Vê-se, assim, que o valor buscado pelo método proporcional é a garantia de participação das minorias nas decisões do Estado, ou, como prefere Carlos Lula (2012, p. 186), "assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo".

No Brasil, atualmente, o sistema proporcional rege as eleições para os cargos de deputado federal, deputado estadual ou distrital, no caso do Distrito Federal, e vereador, como se apura dos arts. 27, § 1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45, da Constituição Federal.

O primeiro e principal benefício oferecido pelo sistema proporcional é a ampliação da representatividade. Com efeito, o sistema proporcional permite que os órgãos de Estado espelhem a diversidade de opiniões situadas no espectro social, estimulando e mantendo vivo o pluralismo político. É, portanto, um método que prima pelo reconhecimento do poder de representação das minorias. Apresenta também como importante vantagem o fato de que confere idêntico valor a todos os votos, eis que imprime eficácia equivalente a todas as manifestações apontadas nas urnas. Como explica Gorostiaga (apud ARMAGNAGUE, 2010, p. 80), no sistema proporcional, se cada cidadão tem um voto, esse voto corresponde a uma parcela de representação, isto é, a uma fração de representante. Para que sua vontade seja materializada, a única coisa que se exige é que outras frações a ela se juntem, para que entre si constituam uma unidade. Quando essa vontade está constituída, todos os votos opostos, por mais numerosos que sejam, não podem aniquilá-la. Por derradeiro, o sistema proporcional oferece ainda a conveniência de prestigiar a atuação dos partidos, órgãos tidos como essenciais para o desenvolvimento e para a manutenção das democracias.

Quanto às desvantagens, a primeira delas é que o sistema proporcional se revela um sistema exigente: funciona melhor em um cenário de partidos com identidades definidas, com candidatos ajustados aos programas partidários e com fidelidade partidária obrigatória. Farias Neto (2011, p. 362) esclarece que, se os partidos não apresentam consistência ideológica, se os candidatos não estão sintonizados com os projetos de suas agremiações e se os agentes políticos podem a qualquer hora trocar de legenda, a eleição proporcional perde efetividade, o que causa danos ao sistema político. Ademais, o método proporcional carrega o inconveniente de estimular a fragmentação política, na medida em que embarga a formação de maiorias claras, prejudicando a governabilidade. Outra nota prejudicial é a dificuldade de compreensão de sua lógica pelo eleitorado, derivada, por um lado, da dificuldade de refletir fielmente a preferência dos votantes, já que esses não se expressam em quantidades perfeitamente divisíveis, nem é possível outorgar fragmentos de deputados aos partidos políticos (SÁNCHEZ, 2012, p. 227); e, por outro, da complexidade inerente à mecânica de suas variantes, em especial os diferentes sistemas de listas (abertas, fechadas bloqueadas e fechadas flexíveis) e de cálculos de quocientes e de sobras.

As principais características do sistema proporcional são resumidas no Quadro 2:

Quadro 2 – Sistema proporcional

Sistema proporcional	
Valor prestigiado: representatividade	
Vantagens	Desvantagens
1. Promove a ampliação da representatividade (garantia de participação das minorias no governo).	1. Gera o risco de estimular a fragmentação política (o que dificulta a governabilidade).
2. Respeita a igualdade de valor e a máxima eficácia do voto.	2. Sua mecânica é complicada (o eleitor tem dificuldade para compreender o que ocorre com o seu voto).
3. Estimula o desenvolvimento da atividade partidária.	3. Sua eficácia depende de o sistema partidário funcionar em condições ideias.

4 O sistema misto

Em um cenário de crise de representação e de descontentamento popular, o projeto de reforma política retorna à pauta de discussões legislativas e acadêmicas. Embalado pelo desejo de mudança, o sistema misto tem sido apontado por muitos como a solução para os problemas evidenciados pelo regime eleitoral atualmente adotado. A possibilidade de sua iminente adoção torna imperativo analisá-lo com detalhamento e parcimônia.

O sistema misto – adotado em países como Alemanha, México, Bolívia e Itália – é aquele em que o preenchimento dos cargos é determinado, em parte, pelo sistema majoritário e, em parte, pelo sistema proporcional. Trata-se de método eminentemente utilizado para eleições parlamentares, sendo por muitos considerado salutar em razão de apresentar as vantagens adiante mencionadas.

Nesse sistema, as vagas são repartidas de maneira que uma parcela é distribuída normalmente, pelo sistema proporcional, e o restante, pelo método majoritário, por meio do chamado voto distrital. Quando da adoção do sistema misto, as circunscrições eleitorais são divididas em distritos (em função de critérios geográficos e de número de eleitores), de maneira que a cada um deles seja garantida ao menos uma vaga. Os eleitores, a partir de então, passam a emitir votos plurinominais, escolhendo simultaneamente os seus representantes no distrito (voto distrital) e na circunscrição (voto proporcional). Em linhas simplificadas, ilustra-se: com a adoção do sistema misto, o estado do Rio de Janeiro, que conta com 46 deputados federais, seria dividido, no caso de a Câmara ser dividida pela metade, em 23 distritos, levando-se em conta suas diferentes regiões. A representação fluminense na Câmara dos Deputados seria formada, portanto, pelos 23 deputados federais eleitos em cada distrito (pelo sistema majoritário), com os demais 23 deputados, extraídos do sistema proporcional adotado atualmente.

As candidaturas, nesse sistema, são apresentadas separadamente, de maneira que os candidatos às vagas de cada distrito não competem com os candidatos às vagas de toda a circunscrição. Cada partido pode registrar, por distrito, apenas um candidato, como ocorre no

sistema majoritário. O limite de candidatos apresentados às vagas da circunscrição é calculado de acordo com o número de vagas existentes, sem diferenças em relação ao sistema proporcional atualmente adotado. Nessa espécie de pleito, o eleitor emite dois votos: o primeiro, necessariamente, para candidato que concorre à vaga de seu próprio distrito, e o segundo para qualquer outro candidato do estado.

De acordo com seus defensores, o sistema misto teria, em primeiro lugar, a conveniência de contribuir para o estreitamento da relação de mandato político, com a aproximação que proporciona entre os candidatos e o eleitorado. O voto distrital, em tese, estimula a oferta de candidatos mais conhecidos pelo eleitorado, o que facilitaria a fiscalização ou o monitoramento social de seu desempenho (*accountability*). Também assim, o voto distrital promoveria a estabilidade política, na medida em que apura a representação da maioria, favorecendo a governabilidade. Mais do que isso, o sistema misto seria salutar por possibilitar eleger candidatos com ideias consensuais (ou ao menos predominantes) em seus respectivos distritos. Finalmente, apresentaria a conveniência adicional de, pelo menos no que toca às vagas distritais, reduzir os custos de campanha, tornando a disputa mais aberta e igual.

Consideradas as vantagens atreladas, o sistema misto, à primeira vista, parece mesmo a solução ideal para os problemas brasileiros. É de se ver, no entanto, que os benefícios assinalados são relativos e que as desvantagens são numerosas. Nesse caminho, passa-se à enumeração de alguns pontos.

4.1 A mitigação das vantagens oferecidas pelos sistemas puros

Como método que contempla os sistemas majoritário e proporcional, o sistema misto incorpora, naturalmente, características benéficas de ambos os lados. Nesse passo, estimula a aproximação entre agentes políticos e eleitores (pela via do voto distrital), sem que por isso exclua completamente a participação das minorias no parlamento,

tendo em vista que mantém a possibilidade de acesso aberta, mediante a realização de eleições proporcionais.

É óbvio, contudo, que as vantagens apresentadas são reduzidas em escala. O espaço destinado à disposição das forças políticas é francamente reduzido, o que dificulta o estabelecimento de um Poder Legislativo suficientemente plural. O número de cadeiras em disputa, como se sabe, constitui um divisor de cálculo para o quociente eleitoral e, ao ser reduzido, eleva o preço político de cada vaga de representação. Como consequência, os grupos minoritários passam a ter de angariar um maior número de votos, a fim de garantir a sua representação. Além disso, o estreitamento de relações entre os mandatários e suas respectivas bases, para além de meramente suposto (ou simplesmente presumido), é parcial e, portanto, pouco expressivo, já que a pressão de cobrança potencialmente estimulada pelo sistema misto será exercida apenas para uma determinada parcela dos integrantes do Congresso Nacional. Os parlamentares eleitos pelo voto proporcional – eventualmente metade da Casa – continuariam isentos de um monitoramento mais próximo.

4.2 O dilema da proporção de cadeiras destinadas a cada espécie de eleição

Um dos problemas relativos à configuração do sistema misto refere-se ao estabelecimento da proporção de cadeiras destinadas a cada espécie de eleição. Na Alemanha, por exemplo, os assentos são divididos equitativamente: metade é preenchida pelo voto distrital e metade pelo método proporcional. Já no México, a proporção é de 60% e 40%, respectivamente.

Estabelecer a proporção de cadeiras destinadas a cada espécie de eleição é uma tarefa delicada. Independentemente do sentido, a decisão política de escolha implica alguma espécie de desvantagem, é dizer, resulta inescapavelmente em uma redução das potencialidades benéficas oferecidas pelo sistema em estudo. Assim, em primeiro lugar, quanto maior a fatia destinada à eleição distrital, menor o espaço que se

reserva ao espelhamento do espectro social ideológico no parlamento nacional. Em outras palavras, privilegiar a feição distrital significa reduzir o espaço destinado à representação minoritária, ocasionando flagrantes prejuízos à factibilidade do pluralismo político. Da mesma forma, quanto maior o número de vagas destinadas às eleições proporcionais, menor será o número de distritos e, quanto menor o número de distritos, menores os efeitos apurados, em termos de *accountability*. Ou seja: prestigiar a feição proporcional implica suavizar os efeitos do monitoramento social teoricamente oferecidos pelo método distrital. Em síntese, destinar mais vagas para a eleição distrital significa gerar um risco de exclusão da representação das minorias; por outro lado, reservar mais vagas para a eleição proporcional significa mitigar o efeito potencialmente benéfico da fiscalização dos agentes políticos por sua base eleitoral.

4.3 A abertura ao clientelismo e ao fortalecimento de oligarquias locais

Em um cenário republicano perfeito, a proximidade entre eleitores e candidatos suscitaria a criação de laços baseados em alinhamentos ideológicos ou no compartilhamento de visões a respeito de políticas públicas. Essa visão, todavia, não se coaduna com a realidade brasileira, marcada pela ênfase de práticas clientelistas em sistemas eleitorais que elegem um único representante (RIBEIRO NETO, 2000, p. 51). Ao mesmo tempo em que a proximidade com os candidatos possibilita a fiscalização política, o esquema do voto distrital permite a cobrança de benesses prometidas, o que contribui para o incremento da credibilidade das negociatas em torno do voto. Como anota Wilhelm Speck (2003, p. 156), assim como a individualização das negociações, a certeza da recompensa é uma dimensão importante na mecânica da corrupção eleitoral. Vislumbra-se, portanto, no voto distrital, a abertura de um ambiente perfeito para a determinação de resultados pelo império do dinheiro e pela corrupção.

Pelas mesmas razões, o sistema de voto distrital favorece o fortalecimento de oligarquias regionais (FARIAS NETO, 2011, p. 364),

na medida em que facilita a eleição do representante do grupo mais poderoso do local.

Outrossim, o sistema de competição majoritária, mormente em contextos de acirramento da disputa, maximiza o valor de cada voto, tornando mais convidativa a possibilidade de manejo de expedientes ilícitos a fim de assegurar a vitória no certame. No sistema de voto proporcional, o êxito depende do quociente partidário, de modo que os votos, ao serem compartilhados entre os membros das listas, adquirem peso um pouco menos expressivo, o que torna menos atrativo o recurso à captação ilícita de sufrágio.

4.4 O risco de sobrerrepresentação da maioria

O sistema de voto distrital carrega consigo o risco de hiperbolizar a representação da maioria. A sobrerrepresentação ocorre quando se evidencia uma marcante desproporção entre o número de votos recebidos e a quantidade de cadeiras conquistadas. Basta imaginar, por exemplo, que um determinado partido vença, em todos os distritos do país, com uma vantagem mínima. Nesse caso, ao patamar de 50,1% dos votos corresponderia 100% dos cargos preenchidos pelo voto distrital. Esse efeito distorcivo mina a fidelidade da representação, gerando um grave déficit de legitimidade no governo popular.

4.5 A correção da sobrerrepresentação implica violação ao princípio do máximo aproveitamento

O problema da sobrerrepresentação não é incontornável. No sistema de voto distrital misto, a questão tende a ser corrigida pelo estabelecimento de limites (tabelas) de correção. No ordenamento mexicano, por exemplo, um partido não pode ocupar número de cadeiras que supere a votação obtida em todo o país em mais de 8%. Ou seja: uma agremiação que tenha recebido 50% dos votos no país não poderá eleger mais do que 58% dos deputados. Supondo que a Câmara tenha 500 assentos, o partido, em regra, poderia ocupar,

no máximo, 290 cadeiras. Se houver vencido em 290 distritos, serão automaticamente descartados todos os votos que houver recebido nas eleições proporcionais.

A regra de correção, como se nota, enseja uma flagrante violação de um do princípio do máximo aproveitamento do voto, axioma básico da lógica democrática e do próprio Direito Eleitoral. A fim de solucionar um problema gerado pelo próprio sistema, cria-se um problema ainda maior.

4.6 O estabelecimento de um teto de representação e (de novo) a violação ao princípio do máximo aproveitamento

Independentemente do percentual de votos obtidos, o sistema de voto distrital deve ainda ser atrelado a um mecanismo de proteção da ordem constitucional, identificado pelo estabelecimento do patamar máximo de representação, normalmente coincidente com o *quorum* necessário à aprovação de emendas constitucionais (342 deputados, no caso brasileiro). Com isso, evita-se que um único partido político, ao vencer em todos os distritos, tenha em suas mãos a possibilidade de modular, a seu critério, a Carta constitucional.

Tal como ocorre com a correção da sobrerrepresentação, a fixação de um teto não pode ocorrer sem que se configure flagrante violação ao princípio do máximo aproveitamento do voto. O descarte de eleitos em razão da superação do teto retira a eficácia de votos regularmente emitidos, fulminando os efeitos de um grande volume de votos regularmente emitidos.

4.7 O projeto e o resultado de difícil assimilação

Considerados os seus matizes, fica claro que o sistema misto é, para o eleitor médio, um método de dificílima compreensão. Nesse quesito, sua compreensão resulta ainda mais confusa do que a lógica do próprio sistema proporcional. Não apenas pelos cânones de cálculos e descartes,

o sistema misto é complicado ainda pelo problema da sobreposição de distritos, derivado da realização simultânea de eleições para deputados federais e estaduais. Em função da diferença do número de vagas, as diferentes unidades da Federação sofreriam um duplo recorte, de maneira que não haveria coincidência entre os distritos assinalados para cada espécie de pleito. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, seria dividido em 46 distritos para as eleições de deputado federal, e em outros 70, para o pleito de deputado estadual.

Há mais. Não apenas pelo funcionamento, o voto distrital eventualmente oferece um resultado de difícil explicação. Pela ótica popular, o sistema proporcional é criticado pelo fato de, por vezes, determinar que candidatos nominalmente mais votados percam lugar para candidatos com menor número de votos. Nesses casos, o descarte é determinado em razão dos quocientes partidários: vigente um sistema de votação por listas, o candidato mais votado, de fato, não foi realmente eleito. Se isso já é complicado, mais espinhoso seria explicar o sistema misto, em que os cortes realizados em função da correção da sobrerrepresentação ou em razão da superação do teto operam sobre candidatos que efetivamente sagraram-se eleitos nos respectivos pleitos.

4.8 O elevado incremento do custo de informação

O sistema misto enseja um elevado custo de informação. Além de armar-se em um projeto complexo e de produzir resultados de difícil assimilação, gera ainda complicações na mecânica do voto, ao ensejar a exteriorização do sufrágio em ato dúplice, plurinominal (voto majoritário e voto proporcional). Além disso, ao estabelecer-se uma bipartição nos métodos de preenchimentos dos cargos, multiplicam-se as atividades de propaganda, o que dificulta o processo de amadurecimento das escolhas ante a multiplicação dos cenários e da oferta eleitoral. Nesse ponto, o sistema de voto distrital apresenta inconveniente semelhante à criticada proposta de unificação das eleições.

4.9 A falácia da redução de custos de campanha

Alega-se que o voto distrital teria o condão de reduzir os custos das campanhas eleitorais. Teoricamente, há lógica: reduzida a base em que se desenvolvem os atos de campanha, os aportes financeiros naturalmente sofreriam uma diminuição. O argumento desconsidera, entretanto, que, na falta de limites legais para as despesas, o montante dos gastos é determinado igualmente por outras variáveis, dentre as quais cobram destaque o poderio econômico dos candidatos e de suas agremiações, assim como a disposição para empreendê-lo a fim de assegurar a vitória nas urnas. O argumento é de fácil comprovação: não é raro que municípios de pequeno porte realizem eleições mais caras do que outros de maior tamanho.

Além disso, em eleições de tipo majoritário, é sabido que o volume de gastos muitas vezes varia em função do que despendem os adversários, em exemplo do que a Sociologia trata como "o dilema do prisioneiro".

Por outro lado, tratando-se de voto distrital misto, ainda que a redução de custos não fosse um argumento quimérico e falaz, o efeito econômico surtiria resultados tímidos, restritos apenas aos pleitos distritais e, portanto, incapazes de conferir aos eventos eletivos a nota igualitária que alardeiam os defensores do sistema em questão.

4.10 A falácia da melhoria na qualidade da representação

A missão da reforma política consiste, basicamente, em um trabalho de ajuste legislativo destinado a sobrelevar o grau de legitimidade dos pleitos e estimular a melhoria do sistema político, contribuindo, desse modo, para que o procedimento eleitoral readquira a credibilidade pública. Nesse espírito, a defesa do voto distrital baseia-se, entre outros fatores, na expectativa de que o sistema em questão, ao promover uma aproximação entre os agentes políticos e suas respectivas bases de apoio, termine por ensejar um aprimoramento da atuação parlamentar.

Concorrendo por circunscrições menores, nas quais são mais conhecidos, os mandatários ver-se-iam alvos de um controle social mais estreito e recorrente.

Ocorre que, como destaca Eneida Salgado (2012, p. 139), o sistema eleitoral não determina a qualidade da democracia, nem da representação política. Não existe uma relação profunda entre o método de conversão de votos em cargos e a excelência no exercício do mandato político. O aperfeiçoamento da representação depende, em última instância – para além de aspectos culturais, como o amadurecimento político e a superação da apatia –, da renovação dos quadros políticos, que resulta possibilitada não pelo implemento de ajustes de fundo, mas efetiva pela consagração de reformas na chamada "legislação eleitoral de contorno". O caminho da reforma deveria conduzir a uma reconfiguração das condições de disputa, estimulando a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

4.11 O alerta dos dados empíricos

Havendo países que adotam o voto distrital, é natural que se o analise a partir de dados empíricos. Ao confrontar-se a realidade, o investigador acede a uma percepção concreta do objeto de estudo, colocando em prova a sustentabilidade de suas elucubrações.

Confrontados os dados coletados pelo renomado Instituto Latinobarômetro (2013), é possível verificar que, considerados os problemas que lhe são inerentes, o sistema eleitoral misto, por si só, não enseja melhorias na qualidade da representação nem goza de prestígio elevado perante os cidadãos. Comparando-se pesquisas realizadas no Brasil e nos países continentais que adotam o sistema misto, verifica-se que os índices de aprovação do Poder Legislativo não apresentam diferenças relevantes e que, ademais, a respeito da credibilidade conferida ao sistema eleitoral, o Estado apresenta resultados mais satisfatórios. Se 68,6% dos brasileiros atribuem pouca ou nenhuma confiança ao Poder Legislativo federal, Bolívia e México apresentam números muito próximos (respectivamente, 68% e 66,4%), o que confirma a tese de que voto distrital, na prática, falha em aprimorar a

qualidade da representação. Também assim, ao tempo em que apenas 8,8% dos brasileiros consideram que os candidatos competem em condições muito injustas, esse número, embora se mantenha na Bolívia (8,1%), chega a incríveis 21,2% no México, país tomado como paradigma quando se fala da adoção do voto distrital.

5 Considerações finais

Atualmente, o Estado brasileiro vive uma crise de representação política, caracterizada pela percepção de uma generalizada diminuição do entusiasmo pela democracia. No diagnóstico de Reinaldo Dias (2013, p. 187), o déficit de aceitação fica evidenciado pela identificação, entre outros, dos seguintes sintomas: demonstração de um profundo descrédito da classe política e de um relativo desinteresse pelas disputas eleitorais, assim como a aferição de baixos índices de participação ativa nos partidos e de um efetivo engajamento nas questões de interesse coletivo.

Deriva daí o desejo de mudança. A despeito de todos os problemas, existe ainda um consenso em torno da ideia de que a democracia é mesmo a melhor forma de governo. Nesse contexto, a missão da reforma política consiste em reverter o processo de deterioração do credo democrático, revitalizando as instituições e os instrumentos do governo popular, em busca de conferir ao sistema político maiores eficácia e aceitação. O intento reformista traduz-se em um esforço de aperfeiçoamento normativo destinado a elevar os índices de legitimidade dos pleitos e melhorar a qualidade da representação política, contribuindo, desse modo, para que, no seio da opinião pública, a democracia procedimental volte a ser objeto de uma apreciação amplamente positiva.

Todavia, como pondera Walber Agra (2011, p. 51), é preciso cautela para que a reforma política não seja encarada como uma solução miraculosa para os males de nossa sociedade. De fato, não se pode imaginar que simples alterações de fórmulas promoverão o nascimento de um novo parlamento, ético, digno e responsável. O anseio de reforma traduz, a rigor, o desejo de renovação da classe política. Cuida-se de um projeto que, para ser conquistado, independe da ruptura radical de

modelos arraigados, sobretudo para que se abra espaço para arquétipos mais complicados e desvantajosos, como é o caso do sistema distrital misto. No plano teórico, o sistema proporcional representa, sem margem para dúvidas, o método que mais se coaduna com a lógica e com o espírito democrático. É certo que, na prática, tem apresentado problemas. Tais problemas são logicamente contornáveis, mediante a implementação de ajustes no sistema partidário e da configuração de um regime eleitoral mais equânime, mais adequado ao imperativo da igualdade de oportunidades entre os atores da disputa eletiva.

Referências

AGRA, Walber de Moura. A panaceia dos sistemas políticos. In*: Revista Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 45-63, jan./abr. 2011.

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral:* atualizado de acordo com as Leis nº 12.875/2013 e 12.891/2013 e com as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral para as Eleições 2014. Curitiba: Juruá, 2014.

ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Derecho electoral y parlamentario argentino y latinoamericano*. Buenos Aires: Lerner, 2010.

DIAS, Reinaldo. *Ciência política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FARIAS NETO, Pedro Sabino. *Ciência política:* enfoque integral avançado. São Paulo: Atlas, 2011.

FAYT, Carlos Santiago. *Derecho político.* Tomo II. 12. ed. Buenos Aires: La Ley, 2009.

LATINOBARÓMETRO DATABASE. Disponível em: <http://.www.latinobarometro.org>. Acesso em: 15 abril 2015.

NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales. In: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

SALGADO, Eneida Desirée. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SÁNCHEZ, Eduardo Andrade. *Introducción a la ciencia política*. Ciudad de México: Oxford, 2012.

SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 12.891, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013[1]

REPLACEMENT OF ELECTIVE POSITIONS THE CANDIDATES: ANALYSIS OF THE CHANGES INTRODUCED BY LAW N. 12.891, DECEMBER 11, 2013

JOÃO HÉLIO REALE DA CRUZ[2]

MATEUS OLIVEIRA SANTOS[3]

[1] Artigo recebido em 6 de janeiro de 2015 e aprovado para publicação em 19 de março de 2015.

[2] Mestrando em Direito na Unesa/Faculdade Guanambi. Analista judiciário do TRE/BA.

[3] Bacharel em Direito pela Faculdade Guanambi.

RESUMO

O presente artigo científico tem em seu bojo o desiderato de discorrer sobre as nuanças legais alusivas à substituição de candidatos nos sistemas majoritário e proporcional. A Lei nº 12.891/2013 alterou a possibilidade de substituição de candidato majoritário a qualquer momento antes do pleito, passando a fixar um prazo comum para a substituição de candidatos que disputam as eleições em quaisquer dos sistemas. Para a realização do trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, por revelar-se a metodologia mais adequada. Ao final, discutiu-se sobre o (des)acerto do legislador nas alterações efetuadas quanto ao prazo para substituição de candidatos, propondo um tratamento que melhor atenda à realidade brasileira.

Palavras-chave: Alteração. Eleições. Majoritário. Proporcional.

ABSTRACT

This research paper has within it the desideratum to elaborate on the legal nuances alluding to the replacement of candidates in majority and proportional systems. Law N. 12,891 / 2013 changed possibility of majority candidate replacement at any time before the election, going to fix a common deadline for the replacement of candidates contesting the elections in any of the systems. To carry out the work we used the literature, legislative and judicial, out to be the most appropriate methodology. At the end it was discussed about the (un)adjustment of the legislature in the changes made concerning the timing of replacement candidates, proposing a treatment that best meets the Brazilian reality.

Keywords: Amendment. Elections. Majority. Proportional.

1 Introdução

Durante o período que intermedeia a candidatura a um cargo político eletivo até o dia do certame eleitoral, situações inesperadas

podem vir a acontecer, por exemplo, a morte de um concorrente ou sua renúncia, e, por conseguinte, ser necessário adotar medidas para contorná-las.

O legislador brasileiro, pensando nisso, por meio da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, deu ensejo à possibilidade de substituição de candidato a cargo político eletivo antes do pleito, seja ele majoritário ou proporcional, a fim de solucionar casos como os já aventados e principalmente garantir a disputa eleitoral.

Inicialmente, com relação às eleições proporcionais, a lei supramencionada garantia o direito de substituição de candidato, mas ressalvava que tal direito só poderia ser exercido antes de 60 dias do certame eleitoral. Já no que tange às eleições majoritárias, inexistia qualquer ressalva nesse sentido, passando-se a entender, assim, com respaldo da jurisprudência, que a substituição de candidato poderia ser ultimada a qualquer hora antes do certame eleitoral.

Nesse prisma, inúmeras substituições de candidatos majoritários a pouco tempo das eleições se deram nos últimos anos por motivos diversos.

Ocorre que, em determinadas substituições, despontou-se pelas circunstâncias fáticas em que foram levadas a efeito – substituição na véspera das eleições quando poderia ter sido feita bem antes –, insatisfações e entendimentos de que o direito à substituição de candidato majoritário na véspera do pleito configura uma brecha legal para o abuso do direito, fraude à lei e menoscabo aos princípios reitores do sistema eleitoral, chegando ao ponto de ser necessária uma manifestação do órgão cúpula da Justiça Eleitoral.

Instado a se manifestar, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apesar de reconhecer que a ausência de fixação de prazo pela lei para a substituição de candidato majoritário é danosa e fragiliza a democracia, nos casos que lhe foram submetidos, vem esposando, em suma, o entendimento de que o Poder Judiciário não tem o condão de restringir um direito garantido por lei – substituição de candidato majoritário a qualquer

hora antes das eleições –, mesmo que, dentro das permissões legais, seja exercido em última hora.

Contudo, em 11 de dezembro de 2013, foi aprovada a Lei nº 12.891, que impôs prazo-limite para a substituição de candidatos, com vistas a solucionar o problema que havia se instalado com a omissão da Lei nº 9.504/1997 em relação aos cargos que são disputados pelo sistema majoritário.

Nessa senda, buscar-se-á trazer à baila, neste estudo, os aspectos e nuanças alusivos à substituição de candidato majoritário e proporcional antes do pleito, direcionando-se a atenção, sobretudo, à polêmica que cingia a substituição no sistema majoritário antes da Lei nº 12.891/2013, bem como uma análise do (des)acerto das mudanças introduzidas pela referida lei.

2 A substituição de candidatos nos sistemas eleitorais brasileiros

É notório que, antes do certame eleitoral, seja para o que versa sobre o sistema majoritário ou proporcional, do ponto de vista legal, é perfeitamente possível a substituição de candidato, ressalvando o caso de ocorrência de segundo turno para eleições majoritárias. Essa possibilidade de substituição de concorrentes a cargos eletivos vem prevista no art. 13, *caput*, da Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, que estabelece que: "É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado".

Certamente, o intento do legislador brasileiro, ao assegurar legalmente sobredita possibilidade, foi impedir a inexistência da disputa eleitoral nas eleições em que há apenas dois concorrentes, algo muito comum no certame para prefeitos em municípios pequenos, e um, por motivos vários, não pôde concorrer ao pleito; bem como garantir, naqueles certames eleitorais que têm no mínimo três candidatos, a

disputa das eleições com um maior número de partidos representativos de ideias e interesses populares variados.

Consoante se extrai da redação do *caput* do artigo supramencionado, as hipóteses que dão ensejo ao exercício dessa faculdade legal, qual seja, o direito de substituição de candidato, são as seguintes: a) falecimento; b) renúncia; c) inelegibilidade; d) indeferimento do registro; e) cancelamento do registro.

Urge registrar que, segundo essa mesma disposição legal, a possibilidade de substituir postulante a cargo político eletivo não é um direito assegurado aos candidatos, mas, sim, às agremiações políticas ou coligações (GOMES, 2010, p. 231). Sendo assim, referido direito é exclusivo destas e só por elas pode ser exercido.

O direito à substituição de candidato é estendido aos dois sistemas eleitorais existentes para a eleição dos representantes do povo no Brasil – proporcional e majoritário –, tendo, cada um deles, suas peculiaridades. A Constituição do Brasil de 1988 fixou normas bases e gerais acerca dos referidos sistemas eleitorais, tendo o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) disciplinado a questão de modo mais específico.

O sistema de eleição majoritário é aquele em que o eleito será o que obtiver a maioria de votos. Subdivide-se em duas espécies: sistema majoritário simples e sistema majoritário de dois turnos. O simples é o sistema em que só haverá um turno de votação, e o vencedor será o candidato que obtiver o maior número de votos, ainda que mínimo; é o sistema de escolha dos senadores, seus suplentes e dos prefeitos e vices de municípios com população de até 200 mil habitantes. O majoritário, por sua vez, é o sistema em que o candidato, para ser eleito, necessita ter a maioria absoluta de votos válidos – ou seja, mais de 50% dos votos, excluídos os votos nulos e brancos – em sede de primeiro turno ou, então, caso isso não seja alcançado, o maior número de votos no segundo turno, sendo este o sistema de eleição de presidente da República, governadores e prefeitos dos municípios com mais de 200 mil habitantes, com os seus respectivos vices (RAMAYANA, 2008).

O sistema de eleição proporcional, como explica Ramayana (2008), é aquele em que preponderantemente leva-se em conta o número de votos dos partidos ou coligações para se verificarem os candidatos vencedores, sendo que, para se chegar a isso, requer-se basicamente a observação de duas fases. Uma para se chegar ao quociente eleitoral (QE), e a outra para se obter o quociente partidário (QP). Nesse sistema, após apurada a quantidade de vagas a que os partidos ou coligações terão direito, considerar-se-ão eleitos os candidatos mais bem votados dentro do partido/coligação a que pertencem. É o sistema destinado à eleição dos deputados, sejam federais, estaduais ou distritais, e vereadores.

2.1 Hipóteses de substituição de candidatos no texto original da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997

Como se percebe, eram cinco os motivos ou hipóteses, previstos em lei, aptos a viabilizar o exercício do direito à substituição de concorrente a cargo político-eletivo antes das eleições. Dentre eles, somente a renúncia é de caráter estritamente subjetivo, isto é, para que ocorra, requer-se a manifestação, nesse sentido, do próprio candidato. As demais, a *contrario sensu*, são de índole objetiva, ou seja, para que venham a acontecer, é necessária, tão somente, uma manifestação de um terceiro ou de um evento alheio, prescindindo, assim, da vontade ou querer daquele (REspe nº 54.440/2012).

Com o fito de compreendê-los melhor e para uma maior e mais clara compreensão do que nos próximos tópicos será abordado, torna-se imperioso sobre eles tecer algumas notas.

A personalidade civil da pessoa natural inicia-se a partir do nascimento com vida – a despeito de a lei pôr a salvo desde a concepção os direitos do nascituro – e se finda com a morte, natural ou presumida (DINIZ, 2010). Nesse ínterim, em razão de o falecimento extinguir a personalidade civil da pessoa, ocorrendo tal fato, a Lei das Eleições possibilita a substituição do candidato que veio a óbito antes do dia marcado para o certame eleitoral, haja vista que, se isso não fosse possível, a eleição restaria inviabilizada, nos casos em que existissem apenas dois

concorrentes, ou, ao menos, afetada em termos de representatividade, em casos em que houvesse no mínimo três candidatos.

Registre-se que "apenas se toma como relevante a morte ocorrida após o pedido de registro. Se houve morte anterior, não há substituição: há pedido original, de candidato indicado na forma estabelecida pelo estatuto da agremiação" (COSTA, 2006, p. 728). Anote-se, outrossim, que o falecimento de candidato antes das eleições, apesar de ser extremamente possível de vir a acontecer, é muito incomum, não obstante, segundo recente estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (2014), isso tenha figurado como a segunda causa de mudanças no cargo de prefeitos após suas respectivas posses.

Acerca da hipótese de inelegibilidade do candidato, cancelamento e indeferimento do seu registro, esclarecedora e pertinente é a lição de Gomes (2010, p. 230-231), senão vejamos:

> No que concerne às hipóteses de inelegibilidade e indeferimento do registro, devem ser apuradas em processo judicial, exigindo-se, assim, decisão transitada em julgado, o que certamente, devido à quantidade de processos e deficiências do Poder Judiciário, a despeito da celeridade processual das justiças especializadas, incluindo-se, por óbvio, a eleitoral, irá ocorrer antes do dia da realização das eleições. Quanto ao cancelamento do registro, é ensejado pela expulsão do candidato pela agremiação política à qual ele pertence, após devido processo em que foram assegurados o direito do contraditório e ampla defesa, revelando-se, portanto, como ato de natureza sancionatória.

Por derradeiro, conforme Veloso & Agra (2009, p. 144), a renúncia é reputada como "manifestação unilateral de vontade", dependendo, assim, para que seja causa de substituição de candidato, tão somente e a rigor, da vontade deste. Nesse diapasão, mesmo que inexistam motivos externos influenciadores para tal ato, mas o candidato internamente não deseja mais disputar o certame, ele pode renunciar à sua candidatura e, por conseguinte, oportunizar o partido a que estava filiado a lançar um novo substituto, desde que, irrefutavelmente, sejam observadas as regras específicas para tanto.

A renúncia tem figurado como uma das principais causas de substituição de candidato, engendrando muitas discussões nos tribunais sobre questões que lhe são intrínsecas, tendo a Corte Suprema, quando se fala em Direito Eleitoral, firmado alguns precedentes sobre elas. Vale consignar, por ora, os seguintes: a) o pedido de substituição de candidato pode ser feito antes da homologação judicial da renúncia;[4] b) a renúncia consubstancia ato unilateral, submetendo-se à homologação apenas para verificação de sua validade, não havendo, portanto, apreciação quanto ao seu conteúdo.[5]

O procedimento a ser ultimado, a fim de substituir candidato, deve ser realizado em determinados prazos que a lei cuidou de estabelecer. Referidos prazos estão estatuídos no art. 13 da Lei nº 9.504/1997, que, antes de ser alterado pela Lei nº 12.891/2013, tinha a seguinte redação, *in verbis:*

> Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.
>
> § 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição.
>
> § 2º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá fazer-se por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência.
>
> § 3º Nas eleições proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até sessenta dias antes do pleito.

O § 1º é autoexplicativo, valendo, portanto, consignar apenas que nada impede o "[...] partido político abdicar do seu direito de preferência,

[4] Ver REspe nº 35.584/PA (TSE) – Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2009.

[5] Ver REspe nº 36.150/BA (TSE) – Relator: Min. Marcelo Ribeiro, 2010.

quando então a escolha do substituto será feita por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados" (COSTA, 2006, p. 729).

Nos demais parágrafos, percebe-se que, nas eleições proporcionais, para que se fizesse a substituição de um candidato, a lei estabelecia a necessidade de apresentação do pedido com esse escopo até 60 dias antes do pleito e do requerimento do registro do novo postulante até dez dias contados da data do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que ensejou a substituição. Já para as eleições majoritárias, segundo a lei, imprescindível era, tão somente, a observação deste último lapso temporal.

Sob esse prisma, verifica-se que, com relação às eleições proporcionais, era impossível que ocorresse a substituição de candidato na véspera do pleito eleitoral, entrementes, no que se alude às majoritárias, isso era perfeitamente viável.

Noutras palavras, quer-se asseverar que, no tocante às eleições majoritárias, não havia óbice legal que vedasse, por exemplo, a substituição de um determinado candidato poucos dias ou horas antes do pleito eleitoral, desde que, evidentemente, estivessem presentes todos os seus requisitos ou condições legalmente exigidos, pois a Lei das Eleições, ao dispor sobre a matéria, não delimitava prazo para a substituição de candidato majoritário.

Nessa esteira, oportuno se torna abrir um parêntese para ressalvar que, assim como a Lei nº 9.504/1997, as resoluções do TSE que tratavam do registro de candidaturas e calendário eleitoral jamais cuidaram dessa questão, salvo a Resolução nº 22.156/2006, que estabeleceu um prazo para a substituição de candidato nas eleições majoritárias. Entrementes, isso não ganhou relevância jurídica e deixou de fazer parte do texto das resoluções ulteriores, porquanto se entendeu que a lei que versa sobre a matéria – Lei nº 9.504/1997, art. 13 e parágrafos – não fixava prazo para a substituição. Assim, por lógica, isso não poderia ser objeto de resolução, uma vez que configuraria o exercício inconstitucional da função legislativa pelo Poder Judiciário.

Nesses meandros, Gomes (2010, p. 232) obtempera:

> Visando conferir eficácia e transparência à substituição, a Resolução-TSE nº 22.156/2006 estabeleceu em seu art. 52 que o pedido em tela só poderia ser feito "até vinte e quatro horas antes da eleição". No entanto, esse lapso não coaduna com os dizeres do art. 13, § 1º, da LE, tendo sido suprimido em resoluções posteriores, a exemplo das números 22.717/2008, art. 65, e 23.221/2010, art. 56, § 2º. Logo, o pedido de substituição poderá ser feito até o dia da eleição.

Por assim ser, esse assunto foi alvo de incontáveis críticas, mormente em sede jurisprudencial, sob os argumentos de que essa possibilidade legal de substituição de candidato na véspera das eleições era tendente a abusos, fraudes e manobras políticas, pois, segundo se sustentava, seria praticamente impossível que os cidadãos tomassem conhecimento do novo candidato a tão pouco tempo do certame eleitoral e, por conseguinte, exercerem, de modo liso e sem vícios, seu direito constitucional e sagrado do sufrágio popular.

Afora isso, apregoava-se que a viabilidade da substituição a qualquer momento do início das votações era uma oportunidade ímpar para candidato de grande expressividade popular – mas inelegível ou com processos judiciais em que uma das cominações é a declaração de inelegibilidade – se candidatar, ganhar a simpatia do eleitorado, muitas vezes, mal informado, angariar a quantidade de votos suficientes para vencer a disputa eleitoral e, na véspera da eleição, renunciar à sua candidatura e lançar um novo concorrente que, em circunstâncias normais, jamais venceria o certame.

Além desse ponto, defendia-se que possibilitar legalmente a substituição de candidato majoritário na véspera ou poucas horas e, talvez, minutos antes das eleições, indubitavelmente, consistia em ofensa aos princípios basilares do Direito Eleitoral e, num sentido mais amplo, à própria soberania popular.

Nessa toada, Dias Toffoli (2009) disserta:

> Ocorre que a substituição de candidatos – sobretudo aquelas ocorridas às vésperas do pleito – confronta-se com princípios caros à nossa democracia, como o princípio da representatividade; o princípio da soberania do voto livre e consciente; o princípio da publicidade e o princípio da igualdade, dentre outros, e pode, dessa forma, se afigurar em fraude. Assim, tal como nos exemplos anteriormente citados, observa-se uma norma aparentemente regular (art. 13, da Lei nº 9.504/1997), que pode fraudar o sentido e o propósito de princípios maiores. Afinal, não foi interesse do legislador constitucional que os eleitores votassem sem conhecer seus candidatos e que os candidatos não se submetessem às críticas próprias a uma campanha eleitoral. De fato, o princípio do voto soberano, livre e consciente, exige do eleitor o máximo de lucidez possível na hora de exercer a cidadania, investigando e vasculhando sobre o passado político de seu candidato, sobre sua integridade moral e política. O princípio da igualdade, por fim, intenciona que sejam distribuídos, por igual, os holofotes e as críticas a todos os candidatos, sendo certo que, ao mesmo tempo em que todos os que concorrem no pleito podem se autopropagandear, devem também ser expostos igualmente ao crivo e às críticas da população e de seus adversários políticos.

Frise-se que a Lei das Eleições, até o fim de 2013, não regulava de modo expresso essa questão, ou seja, era omissa no que se referia à fixação de prazo para a substituição de candidato às eleições majoritárias, prescrevendo, tão somente, que ocorresse antes do pleito, podendo ser, dessa forma, a poucos minutos do início das votações.

Em decorrência de a Lei das Eleições ter possibilitado a substituição de candidato majoritário na véspera do certame, o TSE, cônscio das críticas dirigidas a tal questão e com o objetivo de contornar parte dos problemas que isso poderia engendrar, na medida em que o cidadão nessa hipótese poderia não ter conhecimento da substituição e, consequentemente, não exercer o seu direito ao voto de modo consciente e correto, vem exigindo, por meio da sua jurisprudência e resoluções, que, em caso de substituição de candidato a pouco tempo

das eleições, é necessária ampla divulgação do novo concorrente, a fim de que os cidadãos sejam esclarecidos.

Na Resolução nº 23.373/2011 do TSE, que regulou o registro de candidaturas para as eleições de 2012, isso veio prescrito no § 5º do art. 67. Veja-se:

> Art. 67 [...]
>
> § 5º Na hipótese da substituição de que trata o parágrafo anterior, caberá ao partido político e/ou coligação do substituto dar ampla divulgação ao fato para esclarecimento do eleitorado, sem prejuízo da divulgação também por outros candidatos, partidos políticos e/ou coligações e, ainda, pela Justiça Eleitoral, inclusive nas próprias Seções Eleitorais, quando determinado ou autorizado pela autoridade eleitoral competente.

Entretanto, a despeito de ter sido louvável a iniciativa da Corte Eleitoral, esta não alcançou em sua inteireza o escopo que pretendia, uma vez que a divulgação ampla, quando na véspera das eleições, era praticamente impossível, sobretudo quando se tratava de um populoso município que tivesse apenas dois candidatos ao cargo de prefeito e um fosse substituído três horas antes das eleições, por exemplo.

Maria do Socorro Barreto Santiago, juíza do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, ao enfrentar a questão no Recurso Eleitoral nº 19.910/2012, com clarividência, frisou esse ponto, *in verbis:*

> A divulgação exigida pelo art. 67 da Resolução-TSE nº 23.373/2011 é uma exigência infralegal que deve ser interpretada com toda a legislação. Se inexiste prazo para ultimar a troca de candidatos (lembrando que o mandato conquistado, conforme decisões de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, pertence à agremiação e não ao político em si), certamente, seria desarrazoado impor um ampla divulgação ante casos onde a exiguidade do prazo para a adoção das providências cabíveis seria evidente óbice ao exercício de um direito regular do partido ou chapa.

Por esse prisma, vislumbra-se que a eminente desembargadora perfilha, *grosso modo*, o entendimento de que, em caso de substituição

de candidato, a inexistência da divulgação do novo postulante por falta de razoável tempo para tanto não deve ser óbice para o deferimento da substituição, pois não há como, por meio de resoluções, restringir ou condicionar o exercício de um direito – o da substituição – garantido em lei.

2.2 O problema da ausência de prazo para substituição no sistema majoritário

Recentemente, o TSE enfrentou, em recurso especial, um caso estruturado em tudo que aqui já foi discutido. Trata-se da substituição de candidato majoritário a menos de 24 horas das eleições municipais de Paulínia/SP.

Na referida cidade, o candidato às eleições, devido à decisão judicial não transitada em julgado que o declarava inelegível, em vez de recorrer do *decisum*, optou, no dia que antecedeu ao pleito, por renunciar à sua candidatura e lançar um novo candidato, o qual se sagrou vencedor nas urnas e foi diplomado. As agremiações políticas vencidas, juntamente com o Ministério Público Eleitoral, aduzindo ocorrência de fraude à lei, abuso de direito e ofensa a princípios fundamentais do microssistema eleitoral, entraram com ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), pugnando pela cassação do registro do vencedor das eleições. Em primeira instância, a ação foi julgada procedente. Em segunda, após interposição de recurso eleitoral, o TRE/SP manteve a sentença de 1º grau, cujos fundamentos da decisão foram bem sintetizados pela eminente ministra da Suprema Corte Eleitoral Laurita Vaz, em seu voto, ao decidir o caso vergastado em Recurso Especial Eleitoral nº 54.440/2012. Confira-se:

> a) não é possível a substituição "se a renúncia do candidato ocorrer após o prazo de 10 (dez) dias antes da eleição proporcional. É a interpretação conforme a Constituição que se concede ao art. 13 e § da Lei n. 9.504197" (fl. 915); b) ficou configurado o abuso de direito reconhecido pelo juiz de primeiro grau.

No recurso especial eleitoral interposto – como já sinalizado – para o TSE requerendo a reforma do acórdão do TRE/SP, essa Corte de Justiça deu provimento ao recurso sob os argumentos de que o art. 13 e parágrafos da Lei nº 9.50419/1997 não veda a substituição de candidato na véspera das eleições, conquanto ocorra dentro do interregno de dez dias da data do fato que ensejou a mudança, e o abuso de direito e a má-fé são de natureza subjetiva, devendo, assim, ser cabalmente provados e não presumidos.

Segundo o entendimento da Corte que deu azo à reforma da decisão do TRE/SP, fazer uma interpretação conforme a constituição do dispositivo multicitado e chegar à conclusão de que a substituição de candidato deve ser ultimada até o décimo dia que antecede ao certame eleitoral não se revela apenas como uma exegese, mas, sim, como um exercício inconstitucional da função legislativa pelo intérprete. Assim sendo, "no que tange a esse ponto, é de ser observada a vetusta regra de hermenêutica segundo a qual 'onde a lei não restringe, não cabe ao intérprete restringir'" (REspe nº 54.440/2012).

Afora isso, conforme decidiu o TSE, não se deve presumir ou falar em fraude, má-fé e abuso de direito, simplesmente porque se exerce, dentro dos lindes legais, o direito de substituição conferido pela Lei das Eleições a poucas horas do pleito, independentemente das circunstâncias e dos motivos, haja vista que tais fatos são de caráter estritamente subjetivo, necessitando de prova inconteste e inequívoca da sua existência.

Contudo, há de se destacar o voto da Ministra Luciana Lóssio, única a divergir do voto vencedor da relatora do recurso especial eleitoral em comento, Ministra Nancy Andrighi. Nessa senda, por conter relevantes pontos e aspectos, pedimos vênia ao leitor para destacar os extensos, mas relevantes, trechos do seu voto, *ipsis litteris:*

> [...] inicio minha divergência destacando que, no meu entender, o eleitor é o principal ator do processo eleitoral e, como tal, merece, por parte desta Justiça especializada, uma tutela efetiva que impeça qualquer tipo de limitação ao exercício do voto livre e consciente. Saliento, ainda, que, apesar de divergir da eminente Relatora, concordo com o pilar central de seu voto, no sentido de a substituição de

> candidatura ser uma faculdade legal, nos moldes do que é previsto no art. 13, *caput* e § 10, da Lei nº 9.504/1997. Entretanto, entendo que tal faculdade legal, mesmo sendo de natureza objetiva, deve ser interpretada e aplicada em harmonia com as outras normas legais e, principalmente, com os direitos e garantias fundamentais do eleitor.
>
> Inicialmente, entendo incabível a fixação de prazo, pelo julgador, para o exercício da substituição de candidatura quando a norma nada dispõe nesse sentido, como o fez o Tribunal Regional. Todavia, tenho como inconteste, *in casu*, a ocorrência do abuso de direito. [...] reconheço o instituto da substituição como importante instrumento para a sobrevivência das diversas correntes políticas que se formam como resultado do pluralismo partidário. E, também, para garantir ao eleitor opções de voto, sobretudo em se tratando de pleito majoritário, no qual, comumente, há apenas dois candidatos em disputa no município. Todavia, a referida faculdade legal – substituição a qualquer tempo, até mesmo na véspera do pleito – fora criada, a meu ver, situações excepcionais, ou seja, situações de contingência. *In casu*, o que se tem, pelo quadro fático delineado no acórdão, repito, é uma orquestrada manobra política de substituição do pai pelo filho, em virtude da sua sabida inelegibilidade, e não mera renúncia do candidato que, pura e simplesmente, não mais tencionava concorrer ao pleito. Nisto consiste o abuso do direito de renunciar e a consequente fraude à lei, cuja possibilidade de substituição à véspera do pleito não ampara intuitos antidemocráticos e pouco republicanos. Nesse ponto, importante verificar que o art. 13 da Lei das Eleições traz três hipóteses que autorizam a substituição. São elas: morte, inelegibilidade e renúncia. Ora, a morte e a inelegibilidade são causas objetivas, enquanto a renúncia é subjetiva, cabendo ao operador do direito analisar o porquê dessa renúncia. E, no caso, o TRE entendeu que essa se deu em abuso de direito, em fraude à lei. Não se pode admitir que candidatos sabidamente inelegíveis atuem como verdadeiros "puxadores de votos", elegendo seus próprios familiares, como *longa manus* no exercício de um suposto mandato, ao qual lhes fora vetado concorrer.

Pelo que se pode notar, a Ministra Nancy Andrighi, frisando que o eleitor é o protagonista no processo eleitoral, manifestou sua divergência no sentido de que a faculdade de substituição de candidato não deve ser exercida em qualquer situação, mas tão somente naquelas

que extrapolam os padrões da normalidade, pois é isso que se infere do art. 13 da Lei nº 9.507/1997 ao interpretá-lo de modo teleológico.

De mais a mais, destacou que o abuso de direito – nesse caso, do direito à faculdade de substituição de candidato na véspera quando poderia ter ocorrido antes – já é, por si só, fato ensejador da fraude e que, dentre as formas que dão azo à substituição de candidato, a renúncia, ao contrário das demais, é de natureza subjetiva, podendo, assim, ser possível averiguar se houve exercício abusivo do direito ante as circunstâncias em que foi exercida.

Apesar do primoroso e argucioso voto da Ministra Luciana Lóssio, o TSE, a partir do momento em que passou a julgar processos que tiveram essa questão como núcleo, sedimentou o entendimento de que a substituição de candidato majoritário a qualquer tempo, desde que antes das eleições e dentro dos limites legais, independentemente da hipótese que a ensejou e das circunstâncias em que foi levada a efeito, é válida legalmente e, por isso, há de ser acatada.[6]

Segundo enfatizado pela Corte Superior Eleitoral no REspe nº 54.440/2012, não há como o Judiciário vedar a substituição de candidato majoritário nas circunstâncias vergastadas, não obstante isso constituir caminho legal para fraudes e ofensas aos valores e postulados básicos do microssistema eleitoral, pois as disposições legais que regem a matéria não impõem prazo mínimo antes do pleito para a substituição.

Dessa forma, de acordo com o TSE, a vedação de substituição de candidato nas eleições majoritárias antes do certame eleitoral deveria ser ultimada pelo Poder Legislativo mediante lei, assim como o fez para as proporcionais.

Um dos casos emblemáticos tratados pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia refere-se à substituição ocorrida nas eleições de 2012, na cidade de Igaporã/BA, também se tratando de candidato a prefeito substituído no sábado que antecedeu o dia do pleito. O candidato genuinamente

[6] Ver REspes (TSE): 36.150/BA – Relator: Min. Marcelo Ribeiro, 2010; 35.521/PA – Relator: Min. Marcelo Ribeiro, 2004; 25.568/SP – Relator: Min. Arnaldo Versiani, 2008; AgR-Ai 2069-50/CE – Relator: Min. Gilson Dipp, 2012.

lançado teve seu registro indeferido em primeira instância e, após recurso ao Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, o TRE/BA manteve a decisão do juízo *a quo*.[7] Em razão disso, o candidato, em vez de disputar as eleições com o registro indeferido, no sábado antecedente ao pleito, preferiu renunciar à sua candidatura, oportunizando, assim, sua substituição. A substituta, que era sua companheira, venceu o certame eleitoral. Não houve impugnação do registro de candidatura da substituta, mas o segundo colocado nas eleições apresentou recurso contra a decisão que o deferiu, sob alegação de afronta a princípios do Direito Eleitoral, de fraude à lei e abuso de direito pela substituição na véspera do pleito, que poderia ter sido feita antes, visando não causar impacto na opção de voto do eleitorado, por veiculação de comunicado em rádio local, a fim de que o eleitorado não cogitasse repensar sua escolha política. O Tribunal Regional Eleitoral baiano, acatando as alegações dos recorrentes, deu provimento ao recurso.[8] Em sede de recurso especial eleitoral, o TSE não teve oportunidade de manifestar-se sobre o mérito, uma vez que não conheceu o recurso em face da inobservância da Súmula 11, que somente permite recorrer aquele que houvesse impugnado o pedido de registro, o que não aconteceu no caso citado. Como não se tratava de matéria constitucional, nem o Ministério Público Eleitoral figurava como recorrente, o recurso não foi conhecido pela Corte Eleitoral, e a substituição foi mantida.[9]

3 A substituição de candidatos a partir da Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013

Devido à polêmica que cingia o assunto, em especial no prejuízo e ofensa que a substituição de candidato majoritário poderia trazer à democracia, ao eleitorado e ao sistema eleitoral-constitucional e tendo o TSE apregoado que o Poder Judiciário não era apto a dirimir a questão, eis que sua função típica não é a legiferante, e que somente o Legislativo tinha a capacidade de resolvê-la, este poder atendeu aos reclamos que

[7] Ver RE nº 2.331 (TRE/BA) – Relator Des. Carlos Alberto Dutra Cintra.

[8] Ver RE nº 19.910 (TRE/BA) – Relatora Des. Maria do Socorro Barreto Santiago.

[9] REspe nº 19.910 (TSE) – Relatora Min. Laurita Vaz.

o caso exigia e editou a Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, que mudou por completo o trato legal sobre substituição de candidato antes das eleições.

Referida lei alterou o § 3º do art. 13 da Lei nº 9.504/1997, que passou a ter a seguinte redação:

> Art. 13 [...]
>
> § 3º Tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo.

Vislumbra-se que, atualmente, o cenário legal alusivo ao prazo para a substituição de candidato majoritário e proporcional é bem discrepante do de outrora. Como delineado no decorrer do trabalho, legalmente, só era fixado um prazo para a apresentação de substituição de candidato nas eleições proporcionais, qual seja, 60 dias antes do pleito. Para os postulantes aos cargos políticos sob o sistema eleitoral majoritária, inexistia qualquer prazo.

A Lei nº 12.891/2013 modificou substancialmente o art. 13 da Lei das Eleições e instituiu um novo cenário jurídico alusivo à substituição de candidato antes das eleições. Hoje, em suma, exceto nos casos de falecimento, a substituição de candidato, seja ele majoritário ou proporcional, em qualquer hipótese, há de ser efetivada até 20 dias antes do certame.

Ocorre que as hipóteses que dão ensejo à substituição de candidato antes das eleições, conforme classificação já apresentada, podem ser de índole objetiva e subjetiva, sendo que somente a renúncia detém este último caráter. A despeito disso, houve praticamente um trato legal idêntico sobre a matéria, o que, analisado no panorama jurídico, mormente processual, não parece ter sido a melhor solução.

Com efeito, no que tange à substituição de candidato no sistema proporcional antes do pleito, a única mudança que ocorreu foi a redução do prazo de 60 dias para 20 dias para a troca dos candidatos.

No que concerne à substituição de candidato no sistema majoritário, o que se vislumbra, comparando-se a atual regulamentação legal do assunto com a que existia antes da Lei nº 12.891/2013, não se deu um tratamento razoável.

De fato, a Lei nº 12.891/2013, de certo modo, instituiu a obrigatoriedade do candidato com caso *sub judice* que poderá refletir em sua candidatura, antecipar sua renúncia ou, ao menos, pensar seriamente sobre a possibilidade de ser retirado da disputa por decisão judicial, o que, indubitavelmente, não é o ideal.

Vejamos um exemplo, a fim de compreender melhor o que se quer demonstrar. Suponha que "A" se candidate a um determinado cargo público eletivo. Após o deferimento de sua candidatura, um legitimado processual ingresse com ação de impugnação de registro de candidato (AIRC), julgada procedente pelo Tribunal Regional Eleitoral competente. "A", então, interpõe recurso ao TSE, o qual é recebido e, depois de instruído, no vigésimo dia antes das eleições, é encaminhado para julgamento no décimo dia que antecede a data definida para a realização do pleito eleitoral. Nesse caso, fica nítido o que se afirmou acima. O candidato "A", no mínimo, vai cogitar sua renúncia, pois, caso não faça isso, a depender da decisão do TSE, ficará fora da disputa eleitoral e o seu partido, por conseguinte, ficará impedido de lançar um substituto.

A questão pode encontrar repercussão no direito a resposta judicial definitiva e tempestiva, pois, se antes da entrada em vigor da Lei nº 12.891/2013, a Justiça Eleitoral – onde se percebe, pelo menos um pouco, a efetividade do direito Magno, a celeridade processual – tinha 90 dias, em média, para julgar em definitivo a AIRC, e dificilmente conseguia, será que agora, com apenas 70 dias, conseguirá? Certamente que não! Se, porém, a lei prevê que o pedido de registro de substituição de candidato decorrente de caso de indeferimento de registro, *verbi gratia*, deve ser requerido até dez dias contados do fato ou da notificação

do partido da decisão judicial que deu origem à substituição e que isso tem que ser feito até o vigésimo dia que antecede ao pleito eleitoral, é gritante que isso praticamente não ocorrerá, pois, em caso de AIRC, dificilmente haverá uma decisão judicial com trânsito em julgado antes de 20 dias da data marcada para as eleições.

Diante disso, pode-se asseverar que a Lei das Eleições concebe aos partidos ou agremiações políticas o direito de substituir seus candidatos caso seus registros não sejam deferidos, só que, por questões de celeridade processual, dificilmente será usufruído. Todavia, sabe-se que o processo deve se apresentar como algo que necessariamente deve viabilizar a tutela autorizada e prometida pelo direito material (MARINONI, 2007).

Segundo Didier Júnior (2008, p. 57), "o processo não é um fim em si mesmo, mas uma técnica desenvolvida para a tutela jurisdicional". Nota-se que o acesso à Justiça por si só já inclui uma prestação jurisdicional em tempo hábil, a fim de que se possa usufruir um direito decorrente desta (SILVA, 2009). Nessa toada, fica patente que o prazo de 20 dias fixado pelo legislador no caso em foco é excessivo e pode inviabilizar o exercício do direito de substituição.

Além disso, ainda nos casos em que se discute o deferimento de registro de candidato, não é temerário afirmar que a Lei das Eleições impôs duas alternativas aos partidos políticos: a) fazer o candidato originariamente lançado renunciar antes de 20 dias do certame eleitoral, a fim de que lance outro em seu lugar; ou b) prosseguir na disputa por conta e risco, apesar de não ter havido uma decisão judicial definitiva sobre o (in)deferimento de registro antes dos 20 dias que antecedem as eleições.

Observam-se, ainda, outros desdobramentos da questão. Se houver uma decisão judicial definitiva, indeferindo o registro dentro dos 20 dias antes da data definida para as eleições, o partido político não poderá lançar um novo candidato, mas se a decisão somente for conhecida depois das eleições, da diplomação ou até da posse, caso seja eleito o candidato, os eleitos perderão o registro, diploma ou cargo, elegendo-se,

assim, o segundo colocado ou oportunizando uma nova eleição, o que vai depender do caso concreto.

É inegável que a fixação de um prazo para a substituição de candidato antes do pleito constitui-se em medida sobremaneira salutar para evitar que pessoas cuja vida pregressa possa importar em inelegibilidade, mas de notória e grande expressividade popular, se candidatem às eleições, mesmo sabendo de antemão que são inelegíveis, ganhem a simpatia do eleitorado e a poucos dias ou até na véspera da eleição façam uso da renúncia e, consequentemente, lancem um novo substituto que no seio social é plenamente desconhecido pelos cidadãos.

A inovação trazida pela Minirreforma Eleitoral de 2013 é digna de aplausos, pois vai ao encontro dos princípios basilares das eleições, como o da lisura, da moralidade, da não surpresa ao eleitor, da igualdade da disputa eleitoral etc., e acaba de vez com todas as discussões acerca da existência de fraude, abuso de direito, menoscabo ao sistema eleitoral-constitucional, etc., no processo de substituição de candidato majoritário a poucos dias e na véspera do pleito, o que, inelutavelmente, é mais um instrumento que possibilita a escolha democrática dos representantes políticos pelo exercício do voto de modo consciente, claro e sem pechas de burlas à lei e ao sistema democrático por candidatos desprovidos de capacidade ético-moral para representar o interesse coletivo.

Entrementes, as hipóteses de substituição, por terem caráter discrepante e peculiaridades próprias, deveriam receber um tratamento de acordo com suas características, sobretudo quando se tem em vista que, no sistema eleitoral majoritário, os partidos e coligações só podem indicar um candidato e que, no interregno de 20 dias, é cabalmente possível que um candidato tenha, por exemplo, seu registro de candidatura indeferido ou cancelado. Tal fato, ante a impossibilidade de se lançar um novo candidato, pode ser muito prejudicial aos partidos políticos e coligações, eis que podem ficar de fora da disputa eleitoral.

Nesse diapasão, o § 3º do art. 13 da Lei das Eleições deveria ter dispensado três tratamentos às hipóteses de substituição de candidato, em termos de fixação de prazo, em vez de dois. O primeiro com relação

à renúncia, em que o prazo de 20 dias antes das eleições revela-se como adequado e razoável em decorrência do seu caráter estritamente subjetivo. O segundo no que tange ao falecimento, em que se possibilita a substituição a qualquer tempo do pleito, revelando-se, outrossim, como adequado e razoável, eis que se trata de um caso excepcional, portanto, *sui generis*. E o terceiro – que não foi previsto pela Lei nº 9.504/1997, mas que, devido ao que já foi exposto e sustentado, deveria ter sido – no que se refere às demais hipóteses que ensejam a substituição (inelegibilidade, cancelamento ou indeferimento do registro), em que haveria de se fixar um prazo de dez dias antes do certame eleitoral para a substituição de candidato quando ocorridas tais hipóteses.

Deveras, em razão de inelegibilidade, cancelamento e indeferimento do registro serem hipóteses de substituição de caráter objetivo, o prazo atual, de 20 dias, ao contrário do acima sugerido, não evidencia um trato condizente com a natureza e as peculiaridades das referidas hipóteses, pois demonstra ser um lapso de tempo considerável que, em determinadas situações, pode inviabilizar a substituição e, em consequência, causar um enorme prejuízo aos partidos e agremiações políticas.

Assim, conforme proposto, haverá um tratamento mais plausível no que concerne ao exercício do direito de substituição de candidato antes das eleições, na medida em que impedem substituições que possam despontar como abusivas e fraudulentas na véspera e a pouco tempo do pleito, com exceção do falecimento, pois é algo excepcionalíssimo e que ninguém gostaria de usar como motivo de substituição, mas possibilita, com a fixação de prazos razoáveis, o exercício do sobredito direito pelos partidos políticos e coligações.

De mais a mais, tal sugestão coaduna com o microssistema eleitoral-constitucional, observa os princípios do Direito Eleitoral e oferece um tratamento mais adequado acerca dos prazos para a substituição de candidato, seja ele majoritário ou proporcional, tendo como norte o direito do eleitor de exercer seu voto de modo correto e sem vícios e o dos partidos políticos de substituir seus candidatos quando necessário.

Por fim, urge registrar que, por determinação constitucional expressa (art. 77, § 4º, CF/1988), reiterada pelo art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, é impossível que ocorra a substituição de candidato em sede de segundo turno. Dessa maneira, se no segundo turno patentear-se uma das hipóteses que dão azo à substituição de candidato, convoca-se o terceiro colocado, sendo que, em caso de empate no terceiro lugar, qualificar-se-á o mais idoso. Ressalve-se, porém, que isso só ocorre quando a hipótese capaz de engendrar a substituição atingir o candidato, de tal modo que, se aludir ao "vice", a Corte Superior Eleitoral não vê óbice a tal operação (GOMES, 2010).

4 Considerações finais

Do exposto, vislumbra-se que a substituição de candidato no sistema majoritário, antagonicamente à relativa ao proporcional, antes da égide da Minirreforma Eleitoral de 2013, constituía-se em assunto sobremaneira polêmico, de modo a ser necessária uma manifestação legislativa no ponto nodal da questão, haja vista que o Poder Judiciário entendia que, ante sua função típica constitucional, não poderia dirimir o imbróglio, sob pena de exercer ilicitamente a atividade legiferante.

Segundo o TSE, apesar da inexistência de vedação legal à substituição de candidato majoritário antes do pleito, poderia ser caríssima ao regime democrático a escolha de representantes políticos de outro modo que não o legítimo e em conformidade com valores e princípios basilares que permeiam a seara eleitoral. Entretanto, por ser direito conferido pela Lei nº 9.504/1997, não a poderia vedar, eis que sua função é garantir a aplicação das leis e somente o Poder Legislativo, mediante a alteração da referida lei com a fixação de prazo, poderia pôr fim a tal celeuma.

A mudança no trato legal da substituição de candidato, seja no sistema majoritário ou no proporcional, promovida pela Lei nº 12.891/2013, evidencia ter buscado garantir o direito de partidos e agremiações políticas de substituir seus candidatos em conformidade com a devida e imprescindível observância de premissas básicas para uma eleição legítima e autêntica. Imperioso é, contudo, que haja um aperfeiçoamento legal da substituição de candidato, norteado por

uma visão sistêmica do assunto, o que, indubitavelmente, harmonizará em plenitude o direito de substituição com as normas, os valores e os princípios vazados no sistema eleitoral-constitucional.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. *Vade mecum*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Vade mecum*. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Vade mecum*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.156/2006*. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/legislacao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resolucao-tse-n-221562006/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.376/2011*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-23-373-eleicoes-2012/view>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. RE nº 199-10.2012.6.05.2013/ BA, Relator: Des. Maria do Socorro Barreto Santiago, 2013. *DJE* 10 maio 2013. Disponível em: <http://www.novoeste.com/uploads/file/Acord%C3%A3o%20%20IGAPOR+%C3%A2%201852013.pdf>. Acesso em: 16 set. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 544-40.2012.6.26.0323, Relator: Min. Nancy Andrighi, 2013. *DJE* 28 jun. 2013. Disponível em: <http://documents.scribd.com.s3.amazonaws.com /docs/mb96m9ghs2k285h.pdf?t=1372445746>. Acesso em 16: set. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Estudo Troca de Prefeitos 2013*. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/images/stories/Links/10012014_estudo _Troca_de_Prefeitos_2013.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

COSTA, A. S. da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. Belo horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DIAS TOFFOLI, J. A. *Breves considerações sobre a fraude eleitoral*. Disponível em: <http://ibrade.org/pdf/jose.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.

DIDIER JÚNIOR, F. *Curso de direito processual civil*. 9. ed. Salvador: Juspodvm, 2008.

DINIZ, M. H. *Curso de direito civil brasileiro*: Teoria geral do direito civil. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, J. J. *Direito eleitoral*. 5. ed. Belo horizonte: Del Rey, 2010.

MARINONI, L. G. *Teoria geral do processo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RAMAYANA, M. *Direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

VELLOSO, C. M. da S.; AGRA, W. de M. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.

A INCONSTITUCIONALIDADE DA TEMPORALIDADE DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NO ATUAL QUADRO JURÍDICO BRASILEIRO[1]

THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE TEMPORALITY OF POLITICAL PARTY COALITIONS IN CURRENT BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK

MATHEUS PASSOS SILVA[2]

RESUMO

[1] Artigo recebido em 5 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 8 de junho de 2015.

[2] Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo de Estudos Jorge Miranda – eixo Direito Constitucional. Diretor Científico do Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Gestão 2014-2016. Professor. Bolsista da Capes — Proc. nº 1791/15-0.

O presente artigo tem como objeto de estudo as coligações partidárias brasileiras. Debate-se acerca do fato de tais coligações terem caráter *pro tempore*, o que significa dizer que elas existem durante o período eleitoral (de julho a dezembro do ano eleitoral). Nesse contexto, o objetivo principal é defender a ideia de inconstitucionalidade do art. 6º, *caput* e parágrafos, da Lei das Eleições, já que a temporalidade das coligações infringe claramente princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro, especialmente os princípios da representatividade e da vontade popular, além do próprio princípio democrático. Ainda, destaca-se a propositura do mecanismo de federações partidárias como solução para o problema apresentado, já que, com isso, os partidos manter-se-iam coligados durante o exercício da legislatura, não afrontando os princípios constitucionais apresentados. O método utilizado para a realização do artigo foi o bibliográfico, com apresentação de doutrina, textos legais e jurisprudência, chegando-se à conclusão de que o dispositivo legal em análise é inconstitucional.

Palavras-chave: Democracia. Partidos políticos. Representação. Vontade popular. Constituição.

ABSTRACT

This article has as object of study Brazilian political party coalitions. The debate is about the fact that such coalitions have a *pro tempore* character, which means that they exist only during the electoral period (July to December of the election year). In this context, this article has as main objective the defense of the idea of the unconstitutionality of Brazilian Electoral Law's article 6, heading and paragraphs, as the temporality of political party coalitions clearly violates basic principles of the democratic state under Brazilian law, especially the principles of representativeness and popular will, beyond the democratic principle itself. Still, the article brings the mechanism of *political party federations* as a solution to the problem presented, as political parties would remain affiliated during the years of the legislature, not confronting the constitutional principles presented. The method used to carry out the article was the literature review, with the presentation of doctrinarian

and legal texts and jurisprudence. We came to the conclusion that the legal provision at issue is unconstitutional.

Keywords: Democracy. Political parties. Representation. Popular will. Constitution.

1 Introdução

No âmbito de um Estado democrático de direito como o é o Brasil, elemento de fundamental importância em sua própria definição é o mecanismo de representação utilizado para o exercício da vontade popular. Partindo-se do princípio de que a democracia se concretiza, dentre outros aspectos, por meio da representação, é necessário definir claramente os métodos utilizados para que tal representação possa ocorrer da maneira mais eficaz e efetiva possível.

Nesse contexto, o artigo traz a lume um debate acerca das coligações partidárias no Brasil, analisadas na perspectiva do sistema proporcional atualmente em vigor para as eleições legislativas – à exceção do Senado Federal. Quando se considera que o Estado brasileiro optou pela representação partidarizada, e quando se analisa a legislação eleitoral no que diz respeito às coligações, verifica-se um problema intrínseco à forma como estão estruturadas em nosso país, o que faz com que, na prática, o princípio representativo fique fragilizado.

Dessa forma, busca-se apresentar a configuração legal das coligações no Brasil de maneira a mostrar que a estrutura jurídica atualmente vigente é flagrantemente inconstitucional por não concretizar aquilo a que se propõe – a representação do cidadão –, o que, em última instância, fere o principal sustentáculo do Estado democrático de direito – a concretização da vontade popular.

2 A democracia partidária brasileira

O cientista político Bernard Manin, em seu livro *The principles of representative government,*[3] trata do processo histórico de transição de um governo *representativo* para um governo *democrático*, entendendo o autor que, em seu início, esses dois conceitos eram diferenciados, até mesmo opostos, e que sua unificação ocorreu apenas quando a representação deixou de se fundamentar nos privilégios da cultura e da propriedade por meio da expansão do sufrágio (MANIN, 2002, p. 194). Em outras palavras, em seu início, o governo representativo nada mais era do que a representação de um grupo privilegiado, ou seja, representação de uma que se definia por meio de seu acesso a bens (especialmente a riqueza). Por seu turno, a expansão do sufrágio ao longo dos séculos XIX e XX – primeiro, com o surgimento do direito de sufrágio a todos os homens, seguido pela expansão do sufrágio às mulheres e, de maneira geral, com poucas exceções, a todos os indivíduos[4] – efetivamente democratizou o governo representativo.

Em meados do séc. XIX, surgiu aquilo que Manin chama de *democracia partidária*, ou seja, o modelo de democracia fundamentado em partidos políticos de massa. Nesse modelo, a possibilidade de participação política deixou de ser verdadeiro privilégio dos mais ricos para passar a ser uma realidade para o "cidadão comum", entendendo-se este como o indivíduo desprovido de posses econômicas: "os partidos aproximaram os representantes dos populares, tornando possível a escolha de candidatos cuja posição social, estilo de vida e preocupações eram próximas daquelas dos operários" (MANIN, 2002, p. 195-6).

---

[3] Traduzido como *Os princípios do governo representativo*. A edição utilizada está em inglês. Dessa forma, deve o leitor ter em mente que, em todos os momentos em que o livro de Manin for citado, a tradução terá sido realizada pelo autor deste artigo, sendo unicamente sua a responsabilidade pela tradução.

[4] É o caso do próprio Estado brasileiro, que garante o direito ao voto a todos os cidadãos, conforme se verifica pela leitura do art. 14 e §§ da Constituição (BRASIL, 2015b, p. 8).

No que diz respeito a esse modelo de democracia partidária,[5] Manin (2002, p. 206) afirma que os representantes são escolhidos não mais a partir do vínculo pessoal entre eleito e eleitor, "mas sim naqueles que carregam as cores do partido". Significa dizer que tal modelo se fundamenta na ideia de que o eleitor escolherá seus candidatos não mais com base em seus gostos pessoais, no sentido de existir uma relação personalizada entre eleito e eleitor, mas com base em um caráter ideológico, de maneira que o partido político, instituição definida essencialmente pela defesa de uma ideologia política, passe a representar o eleitor.

Se, por um lado, o eleitor institucionaliza seu voto, escolhendo uma instituição específica – o partido político – e não mais uma "pessoa física" – o candidato personalizado –, por outro, ou seja, pelo lado do representante, Manin (2002, p. 211) afirma que este "já não é livre para votar de acordo com sua própria consciência e julgamento: ele é limitado pelo partido a que ele deve a sua eleição". Percebe-se, assim, que, na democracia partidária, dá-se total centralidade ao partido político como mecanismo essencial e até mesmo único de representação política.[6, 7]

Nesse sentido, pela leitura do texto constitucional brasileiro, bem como de alguns elementos infraconstitucionais, percebe-se

---

[5] O autor define ainda outros dois modelos de democracia: o *parlamentarianismo*, que corresponderia ao governo representativo citado neste artigo, e a *democracia de auditório*, que corresponderia ao momento atual – surgido a partir da década de 1970 – e que se caracteriza pelo uso intensivo da mídia na política. Como tais modelos fogem ao objetivo deste artigo, eles não serão aqui explicitados.

[6] Para os objetivos deste texto, o conceito de *representação política* deve ser entendido tendo-se por base as seguintes características: 1) prestação de contas à sociedade, por parte do eleito, a respeito de suas ações; 2) presença de um diálogo claro entre eleito e eleitor, no sentido das mensagens de um a outro serem mutuamente compreensíveis; 3) existência de algum mecanismo de controle do eleitor junto ao eleito; 4) existência de uma cultura participante, e não passiva, por parte da sociedade, ao mesmo tempo em que exista uma cultura democrática e flexível, e não autoritária e dogmática, por parte dos representantes (SILVA, 2014, p. 97-8).

[7] Não se está aqui menosprezando o caráter representativo de outras instituições sociais, como sindicatos e ONGs. Contudo, ainda que tais instituições tenham importância na esfera política do Brasil, importa aqui ressaltar que a única instituição que realmente tem a possibilidade jurídica de representar o cidadão frente ao Estado – entendendo-se aqui o Parlamento, ou seja, o Congresso Nacional – é o partido político.

que o legislador constituinte originário optou por fazer do Brasil uma democracia partidária nos moldes que Manin propõe. A construção constitucional da democracia partidária se inicia no próprio parágrafo único do art. 1º da Constituição, em que se afirma que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de *representantes eleitos* [...]" (BRASIL, 2015b, p. 5, grifo nosso). Continua-se tal construção passando-se pelo *caput* do art. 14, segundo o qual "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos" (BRASIL, 2015b, p. 8), sendo que um dos pré-requisitos para que alguém seja candidato no Brasil é a filiação partidária, conforme inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição (BRASIL, 2015b, p. 8).

A democracia partidária está presente também na esfera infraconstitucional brasileira. Nesse contexto, é importante destacar o art. 87 da Lei nº 4.737/1965 (doravante chamada de Código Eleitoral), que dispõe: "somente podem concorrer às eleições *candidatos registrados por partidos*" (BRASIL, 1965, grifo nosso). Também do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) retira-se o texto do art. 108, que define que "estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido". Reforça-se a importância dos partidos com o art. 18 da Lei nº 9.096/1995 (doravante chamada de Lei dos Partidos Políticos), quando se lê que "*para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido* pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais" (BRASIL, 1995, grifo nosso). Por fim, importante ressaltar a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, que traz o procedimento pelo qual um partido político pode reclamar na Justiça o mandato daquele parlamentar que trocar de partido político, a não ser nos casos excepcionais previstos na própria Resolução (BRASIL, 2007).

Comprova-se, pelo exposto, a afirmação inicial de que o Brasil se caracteriza, do ponto de vista jurídico, como uma democracia partidária. Assim, considerando-se que um dos critérios exigidos para que o cidadão possa se candidatar é a filiação a um partido político, o eleitor só poderá votar em candidatos indicados por partidos políticos. Da mesma forma, os cálculos eleitorais, especialmente no âmbito do sistema proporcional de representação, vinculam-se claramente aos partidos políticos, sendo as vagas distribuídas por cada lista partidária – ou seja, por cada partido

político – conforme o número de votos que este conseguir. Verifica-se, portanto, a presença indispensável dos partidos políticos no âmbito da democracia brasileira, apresentando tais instituições total centralidade no que concerne a um Estado que tem como um de seus fundamentos o pluralismo político.

3 As coligações partidárias no Brasil: características e problemas

Uma vez definida a democracia partidária no Brasil, torna-se necessário apresentar a forma como se concretiza. Nesse contexto, ganha destaque a possibilidade infraconstitucional da existência de *coligações partidárias* no processo eleitoral[8] brasileiro.

O doutrinador José Jairo Gomes (2015, p. 274) define coligação partidária como "o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral". Em outras palavras, e aqui trazendo para a esfera político-eleitoral, coligação partidária é a união de partidos cujo objetivo central é angariar o maior número possível de votos, tendo-se por meta a eleição do maior número possível de representantes. É, por analogia, a mesma definição elaborada por Max Weber (apud por BOBBIO, 1998, p. 898) a respeito dos partidos políticos:

> [...] o partido político [ou no caso em estudo, uma coligação] é "uma associação... que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuitos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente [*sic*], glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente".

[8] Em termos temporais, entender-se-á neste artigo por processo eleitoral o período que vai das convenções partidárias até a diplomação dos eleitos – *grosso modo*, portanto, de junho a dezembro do ano eleitoral. Essa definição é importante porque ela trará consequências para o que se pretende aqui analisar. A respeito da definição do período do processo eleitoral, ver Gomes (2015, p. 248-9).

A possibilidade de existência de coligações na esfera jurídico-política brasileira está prevista na própria Constituição, cujo art. 17, § 1º, traz a seguinte redação: "é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas *coligações eleitorais* [...]" (BRASIL, 2015b, p. 9, grifo nosso). Pela leitura desse dispositivo constitucional, percebe-se que os partidos são autônomos "para se coligarem com quem lhes aprouver, tendo por base seus próprios motivos e critérios de escolha", e ainda para "estabelecer os critérios pelos quais a coligação atuará no cenário político" (GOMES, 2015, p. 274).[9]

Também a legislação infraconstitucional não se furta à regulação do tema. Nesse sentido, destaque especial é dado à Lei nº 9.504/1997 (doravante chamada de Lei das Eleições), cujo art. 6º, *caput*, dispõe que "é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]" (BRASIL, 1997).

Uma vez definido o que é uma coligação do ponto de vista jurídico, e uma vez apresentado de maneira geral qual é seu objetivo em face do cidadão – qual seja, o de representá-lo, assim como o faz um partido político –, torna-se importante apresentar qual é o objetivo de uma coligação em longo prazo, ou seja, qual é seu papel no âmbito da governabilidade. Por mais que seja possível entender que tal critério esteja fora da esfera jurídica, correspondendo a um elemento da política propriamente dita, é necessário entendê-lo na análise aqui realizada porque tal governabilidade[10] será a responsável, em última instância, por concretizar a representação popular. Em outras palavras: se um

[9] É importante aqui destacar que o texto constitucional autoriza a existência de coligações, mas não as obriga. Essa diferença é importante para o correto entendimento do ponto 4 deste artigo.

[10] A expressão "governabilidade" está sendo apresentada neste artigo como sendo a capacidade que o Poder Executivo tem de colocar em prática suas políticas públicas, em conjunto – e com o apoio – do Poder Legislativo. Portanto, quanto maior o apoio legislativo do Poder Executivo, maior a governabilidade.

governo,[11] seja de qual partido for, não tiver governabilidade, ele não conseguirá governar, ou seja, exercer seu papel de representante da vontade popular, ferindo, em última análise, o princípio democrático que sustenta o Estado brasileiro.

Nesse sentido da governabilidade, seria de se esperar que uma coligação partidária fosse duradoura no tempo, ou seja, durante o exercício do mandato por parte do governo. É uma questão de lógica: se uma coligação partidária foi criada com o objetivo de integrar a formação de um governo, e se se pressupõe que a capacidade governativa ao longo do mandato depende do apoio legislativo, seria de se esperar que a coligação permanecesse unida no seu agir legislativo. Como indica Bobbio (1998, p. 518, grifo nosso), uma coligação partidária serve para a "formação de uma maioria governativa entre vários partidos que dê garantias de uma suficiente homogeneidade e de uma *adequada duração*" de apoio legislativo às propostas do Poder Executivo.

Ao se aplicar tal ideia à realidade brasileira, talvez seja possível criticar o posicionamento de Bobbio porque esse autor faz tais afirmações no âmbito de um sistema de governo parlamentarista, que, como se sabe, não é o caso brasileiro. De todo jeito, Bobbio (1998, p. 519) também trata do sistema presidencialista, informando que "o presidente é ali, pelo menos nominalmente, o chefe do seu partido", indicando que a relevância dos partidos políticos na definição do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo americano – modelo utilizado pelo autor em sua análise – é tão fundamental quanto

[11] Neste artigo a palavra "governo" tem a mesma acepção de Bobbio (1998, p. 554): "devemos afirmar que o Governo coincide com o poder executivo. [...] Da definição proposta se segue também que os órgãos legislativos e judiciários não fazem parte diretamente dos órgãos de Governo".

o seria no parlamentarismo.[12] Em suma, sem um relacionamento minimamente estável e duradouro entre o Poder Executivo, de um lado, e maiorias legislativas parlamentares fundamentadas em partidos políticos, de outro, não pode haver a mínima governabilidade. Por sua vez, sem governabilidade, ou seja, sem a colocação em prática das políticas públicas com as quais os eleitos se comprometeram diante do cidadão, estar-se-ia ferindo o princípio representativo, o princípio democrático e, inclusive, o princípio da soberania popular.

Contudo, olhando para a situação brasileira atual, o que se verifica é o caráter temporário das coligações partidárias. Por um lado, do ponto de vista doutrinário, é o que deixa explícito Gomes (2015, p. 277) quando afirma que "extingue-se a coligação, entre outros motivos: [...] (d) com o fim das eleições para as quais foi formada, isto é, com a diplomação dos eleitos". Por outro lado, a legislação infraconstitucional – especificamente a Lei das Eleições em seu art. 6º, § 1º – também reitera esse caráter temporário das coligações ao afirmar que "a coligação terá denominação própria [...] sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao *processo eleitoral* [...]" (BRASIL, 1997, grifo nosso) – lembrando que o processo eleitoral termina com a diplomação dos eleitos. Por fim, destaca-se que também a Justiça Eleitoral já se manifestou nesse sentido com o Ac. TSE nº 24.531, que traz à página 6: "as coligações definem-se como pessoas jurídicas *pro tempore* [...]" (BRASIL, 2004, grifos no original).

[12] É importante destacar que Bobbio (1998, p. 519) tem uma visão bastante negativa a respeito do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema de governo presidencialista. Utilizando-se do sistema norte-americano (mas que talvez possa ser aplicado também ao caso brasileiro), eis o que o autor italiano fala a respeito desse sistema de governo: "O presidente acaba por ser o chefe visível de um partido evanescente [...], enquanto os representantes do seu próprio partido na Câmara e no Senado não estão muitas vezes a ele ligados por qualquer orientação específica, não apresentam características de homogeneidade ideológica ou política, nem possuem uma disciplina de voto. A crescente impossibilidade de o presidente fazer passar o seu programa legislativo é uma das mais relevantes conseqüências [*sic*] deste estado de coisas. Uma vez que o Congresso reage às iniciativas presidenciais, mas raramente tem a capacidade ou a vontade de assumir ele próprio a iniciativa, o que daí se origina é a paralisia institucional. E isso se deve, em grande parte, à decadência dos partidos, causa e efeito da fragmentação da representação política, e à sua falta de coesão".

Percebe-se, pelo exposto, que a boa prática governativa em um sistema presidencialista pressupõe um apoio mínimo do Poder Legislativo ao Poder Executivo, para que este possa colocar em prática suas políticas públicas. Para tanto, seria de se esperar que as coligações partidárias criadas no exercício, por parte dos partidos políticos, de sua autonomia constitucional no momento das convenções permanecesse existente ao longo da legislatura, de maneira a apoiar as ações do Poder Executivo.

Por outro lado, vislumbra-se a verdadeira ausência de representatividade por parte das instituições que deveriam exercê-la – no caso, os partidos políticos –, sendo tal ausência de representatividade causada pelo caráter temporário das coligações partidárias associado ao problema da lista aberta para eleições proporcionais no Brasil.[13] Nesse sentido, o atual ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes traz os seguintes números acerca dos resultados eleitorais de 2006 e de 2010. Apesar de a citação ser longa, merece ser analisada, já que mostra um retrato claro do problema gerado, no sistema representativo brasileiro, pelo caráter temporário das coligações partidárias:

> A transferência de votos é a regra em nosso sistema eleitoral proporcional. Os dados informam que nas eleições gerais de 2006 apenas 32 (trinta e dois) deputados [de um total de 513] se elegeram com votos próprios, isto é, alcançaram votação igual ou superior ao quociente eleitoral (cerca de 6,2% do total de cadeiras); nas eleições gerais de 2010, o número subiu para 35 (trinta e cinco) deputados (cerca de 6,8% do total de cadeiras), sendo certo que em alguns Estados da Federação nenhum candidato alcançou o quociente eleitoral. Em eleições anteriores (vejamse as eleições de 1994, por exemplo), em Estados importantes, como os da Região Sudeste, a porcentagem de candidatos eleitos com votos próprios foi ínfima. Em Minas Gerais, dos 53 deputados eleitos, apenas 1 obteve votação maior ou igual ao quociente eleitoral (1,9%); no Espírito Santo, nenhum candidato superou ou igualou o quociente eleitoral; no Rio de Janeiro, dos 46 deputados federais eleitos naquele ano, apenas 3 obtiveram votação igual ou superior ao quociente eleitoral (6,5%); e,

[13] Não se entrará neste espaço nos problemas da lista aberta por este não ser o foco deste artigo.

em São Paulo, dos 70 eleitos, apenas 3 (4,3%) alcançaram o quociente eleitoral (MENDES, 2014).

É imperiosa aqui a concordância com o Ministro Gilmar Mendes (2014) quando ele afirma que "a combinação de listas abertas (que possibilitam o voto uninominal) e coligações torna-se, assim, um grande problema para a lógica da representação proporcional". Ora, se a coligação existe durante o período eleitoral, contribuindo para a eleição de inúmeros parlamentares, mas posteriormente deixa de existir – e, consequentemente, deixa de gerar efeitos jurídicos não apenas para si mesma, mas também, e principalmente, em face do eleitor –, parece não haver dúvidas de que a representatividade popular se esvaece, já que o eleitor, que de maneira geral desconhece o funcionamento do sistema eleitoral proporcional quando este está vinculado apenas a partidos políticos,[14] sente-se verdadeiramente perdido em termos eleitorais, sem saber efetivamente a quem seu voto foi atribuído, quando os partidos se apresentam em coligações.

4 A inconstitucionalidade das coligações

Como é sabido, no Brasil, vive-se em um Estado democrático de direito que tem como um de seus fundamentos o pluralismo político. Nesse sentido, o *caput* do art. 1º e seu respectivo inciso V dão comando constitucional às ideias de Canotilho (2014, p. 1.411), constitucionalista português, quando este afirma que "ao pluralismo é assinalada uma evidente dimensão ou componente normativa: acentuação do pluralismo de expressão e organização política democráticas como elementos constitutivos de um estado democrático". Significa dizer que não pode haver Estado democrático de direito sem o pluralismo político,

[14] Pesquisa realizada com 1.629 cidadãos do Distrito Federal em maio de 2010 trouxe, dentre outras, a seguinte pergunta: "Você concorda com a frase 'Quando se vota no cargo de deputado federal, é aquele que tem mais voto que ganha'?". Os resultados mostraram que 43,6% concordam (erroneamente) com a frase e 18,4% não souberam responder – totalizando 62% dos entrevistados. Apenas 38% afirmaram (corretamente) não concordar com a frase. Os resultados completos da pesquisa estão disponíveis em Lima Júnior e Silva (2011).

o qual, por sua vez, se sustenta nos princípios da representatividade e da soberania popular.[15]

Por sua vez, o também constitucionalista português Jorge Miranda (2014a, p. 378) afirma que a democracia representativa pressupõe quatro "traves mestras" que são vistas como fundamentais para sua existência e para seu bom funcionamento:

> 1. A possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz;
>
> 2. O reconhecimento, por motivos técnicos e materiais, da impossibilidade de o povo governar e, por isso, como sucedâneo, a necessidade de representação política;
>
> 3. A concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio de todos os cidadãos com direitos políticos, com a vontade manifestada pelos órgãos governativos de carácter representativo;
>
> 4. A responsabilidade política dos governantes, titulares desses órgãos, através do cumprimento dos deveres constitucionais relativos ao exercício dos seus cargos e do dever de informação do povo.

De acordo com esse autor, percebe-se, especialmente nos itens 1 e 4, que o povo precisa ter sua vontade concretizada por meios jurídicos e políticos, por um lado, e que compete aos representantes eleitos a responsabilidade política de concretizar tal vontade popular, por outro. Em suma, deve existir claramente um vínculo entre eleito e eleitor sob pena de violação dos princípios da representatividade e da soberania popular, dentre outros que caracterizam o Direito Eleitoral,[16] sendo os princípios aqui referidos concretizados especialmente por meio do voto. É nesse sentido que Miranda (2007, p. 73, grifo nosso) destaca ainda que

[15] Presentes, no caso brasileiro, no parágrafo único do art. 1º e no *caput* do art. 14, ambos da Constituição (BRASIL, 2015b).

[16] José Jairo Gomes (2015, p. 35-64) identifica os seguintes como sendo princípios de Direito Eleitoral: democracia; democracia partidária; Estado democrático de direito; soberania popular, princípio republicano; princípio federativo; sufrágio universal; legitimidade; moralidade; probidade; igualdade ou isonomia; e princípios processuais.

> O elemento volitivo patente na eleição habilita então a falar num mandato, na medida em que *são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo*, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares.

Em consonância com o conceito de representação política anteriormente apresentado,[17] verifica-se claramente a necessidade de haver uma via de mão dupla no relacionamento entre eleito e eleitor durante o exercício do mandato representativo. Isso significa dizer que é necessário que fique claro ao eleitor quem efetivamente o representa, sob pena de quebra do princípio da representatividade. Ao mesmo tempo, é necessário que a representação seja perene, ou seja, que a maioria formada no momento da eleição como consequência da coligação partidária – maioria que só surge como resultado da expressão da vontade popular – permaneça ao longo do tempo.

Não é isso, contudo, o que ocorre na prática brasileira. Como mostrado anteriormente neste texto, e com base em verificação no *site* da Câmara dos Deputados[18] (BRASIL, 2015a), percebe-se claramente que as coligações, durante o exercício da legislatura, são rearranjadas, quando não desfeitas[19] – além de outro fato que interfere na representatividade, qual seja, a existência de inúmeras frentes parlamentares que, ao congregarem parlamentares de partidos distintos, trabalham ao

[17] Ver nota 4.

[18] Curiosamente, o próprio *site* da Câmara dos Deputados traz as bancadas parlamentares em três momentos distintos: Bancada Atual, Bancada na Eleição e Bancada na Posse (BRASIL, 2015a) – o que pode ser visto, no mínimo, como um indício de que alguma coisa não está correta na representatividade brasileira.

[19] É de se destacar que parcela do problema é decorrente da Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que veio a impedir a chamada verticalização das coligações.

mesmo tempo por seus partidos e pelos interesses específicos de suas respectivas frentes, o que pode gerar sub ou sobrerrepresentação.[20]

Verifica-se, com base no exposto, que os princípios da representatividade e da soberania popular são claramente violados pelo atual regime jurídico das coligações partidárias. E, ao violarem princípios basilares do Estado democrático de direito, é possível afirmar que a existência de coligações, conforme seu enquadramento jurídico atual, é claramente inconstitucional.

Hamilton, Jay e Madison (2001, p. 403) já afirmavam, ao final do séc. XVIII, que "nenhum ato legislativo contrário à constituição pode ser válido". Os *founding fathers*, como são chamados, já defendiam a ideia de que a constituição seria a lei suprema em qualquer Estado de direito, cabendo ao Poder Judiciário zelar pela sua guarda. Definiu-se desde então, ainda que não com estas palavras, que inconstitucional seria a lei que infringisse o previsto na constituição.

---

[20] A sobrerrepresentação é assim descrita por Nabais (2007, p. 98, grifos no original): "Naturalmente que não encontramos hoje eleitores despojados do direito de voto. O que há, isso sim, é alguns eleitores com voto duplo ou plúrimo que, ao não ser atribuído aos outros, exprime um privilégio contra o qual é suposto ter-se feito a revolução democrática que impôs a igualdade política. E, ao falar em voto duplo ou plúrimo, estou a referir-me, por um lado, ao voto informal exercido pelos grupos de pressão (integrem estes formalmente corporações ou não) através das mais sofisticadas e subtis formas de *lobbying* que assim esvaziam a democracia representativa do seu mais significativo papel e, por outro lado, à atribuição legal de um (verdadeiro) segundo ou terceiro direito de voto apenas aos membros de algumas 'corporações' ou corpos eleitorais privilegiados". E continua o autor: em relação à primeira situação, "porque é que estes grupos [...] não disputam a conquista do poder democrático, constituindo-se em partidos políticos? Ou será que, perante a eminente derrota no 'campo' (democrático), preferem enveredar por outro caminho, assegurando a prévia vitória na 'secretaria' (do *lobbying*)?" (NABAIS, 2007, p. 99, grifo no original); em relação à segunda situação, o autor destaca que "trata-se de conceder o claro privilégio de mais de um voto a certos grupos ou corporações privilegiados como é o que acontece, entre nós, no domínio das eleições dos órgãos universitários, onde o corpo dos estudantes [...] goza de duplo voto: um voto democrático-representativo igual ao de todos os membros dos corpos universitários [...] e um voto orgânico-corporativo exercido apenas pelas respectivas associações de estudantes. Pelo que, enquanto estes votam duas vezes, os docentes e os funcionários votam apenas uma" (NABAIS, 2007, p. 99). Ainda que o autor esteja se referindo à situação de Portugal, qualquer analogia com o caso brasileiro não é mera coincidência.

Em tempos mais próximos a nós, o doutrinador português Canotilho (2014, p. 947, grifo no original) afirma que "*inconstitucional* é toda a lei que viola os preceitos constitucionais". Nesse sentido, o vício de inconstitucionalidade pode ser classificado em: a) vício formal (aquele que incide sobre o ato normativo em si, ou seja, diz respeito à forma de sua exteriorização, independentemente do seu conteúdo); b) vício material (diz respeito ao conteúdo do ato normativo, no qual se analisa se os princípios incorporados a tal ato estão ou não de acordo com as normas e/ou princípios da constituição); c) vício de procedimento (que é consequência do processo deturpado de criação do ato normativo em si). Em suma,

> [...] os vícios formais são, consequentemente, *vícios do acto*; os vícios materiais são *vícios das disposições* ou das normas constantes do acto; os *vícios de procedimento* são vícios relativos ao complexo de actos necessários para a produção final do acto normativo (CANOTILHO, 2014, p. 959-60, grifos no original).

Também o Ministro Gilmar Mendes define os tipos de inconstitucionalidade à semelhança de Canotilho, ainda que Mendes faça uma junção daquilo que Canotilho definiu como inconstitucionalidade formal e procedimental. Dessa forma, para Mendes (2014), existe a inconstitucionalidade formal, cujos vícios formais "afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei", e a inconstitucionalidade material, sendo esta o tipo em que "os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição". Dadas tais conceptualizações, é de se considerar que o art. 6º da Lei das Eleições se configure como inconstitucional, se não em aspecto formal, ao menos em seu aspecto material, já que fere os princípios da representatividade e da soberania popular.

Gomes (2015, p. 36, grifo nosso) afirma que os princípios, "conquanto tenham caráter normativo e, pois, obrigatório, [...] não apresentam uma especificação tal que lhes possibilite moldar só por si casos concretos. [...] *Deles, porém, poderão ser extraídos direitos e deveres jurídicos*". Dessa

forma, podem os princípios estar expressos explicitamente no texto da norma ou podem, ainda, resultar "da *ratio juris* do sistema ou da ideia que preside a norma ou [ainda] um conjunto de preceitos esparsos em diversas normas". Considerando-se a redação do texto constitucional brasileiro, especificamente o parágrafo único do art. 1º, bem como o *caput* do art. 14, vislumbra-se neles insculpidos os princípios da representatividade e da soberania popular, os quais são reforçados por meio de interpretação sistemática a partir de outras partes do texto constitucional, concretizando-se o acima apresentado "conjunto de preceitos esparsos".

O argumento aqui apresentado é análogo àquele que sustenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil a respeito do financiamento privado de campanha. Sem entrar no mérito de tal ADI, argumenta-se que o financiamento de campanha, conforme atualmente estabelecido juridicamente, fere os princípios da igualdade, da democracia e da República, já que existe a "contaminação da máquina pública pelas relações pouco republicanas travadas entre os políticos e os financiadores das suas campanhas" (BRASIL, 2011, p. 7). Por analogia, a existência de coligações partidárias temporárias fere os princípios já referidos da representatividade e da vontade popular, o que traz prejuízos ao próprio Estado democrático de direito brasileiro e a um de seus fundamentos – a cidadania –, já que a efetividade de seu exercício, especialmente durante o exercício do mandato por parte do representante, ver-se-ia diminuída.

Ora, se, por um lado, a legitimação jurídico-política do representante "só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas" (GOMES, 2015, p. 44), e se, por outro, tal escolha é deturpada devido às consequências perniciosas da existência das coligações no quadro partidário brasileiro, inegável se torna o fato de que as coligações, conforme se configuram atualmente no sistema jurídico-político brasileiro, podem ser vistas como inconstitucionais em seu sentido material, já que o conteúdo presente no art. 6º, *caput* e parágrafos, da Lei das Eleições – que trata da possibilidade de coligações – fere materialmente princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro. Em outras palavras, as coligações não concretizam a representatividade esperada como resultado do procedimento eleitoral,

de maneira que a primeira condição para a existência de uma democracia representativa, conforme definida por Miranda (2014a, p. 378) – qual seja, "a possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz" –, é claramente violada quando do término das coligações ao fim do processo eleitoral.

Uma possível solução para o problema já se encontra em debate no Congresso Nacional: é a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013.[21] Nessa proposta, pretende-se alterar o texto constitucional instituindo-se o mecanismo de federações de partidos, de maneira que "os partidos que se coligarem para a disputa de eleições proporcionais integrarão, até o fim da legislatura que se seguir ao pleito, o mesmo bloco parlamentar na casa legislativa para a qual elegeram representantes" (BRASIL, 2013, p. 6). Em outras palavras,

> No modelo sugerido, *as coligações partidárias feitas para cada pleito deixam de incidir apenas sobre o momento eleitoral para, transformadas em blocos parlamentares permanentes, subsistirem até o fim da legislatura na qual os representantes eleitos pelos partidos coligados venham a exercer seus mandatos*. Em outras palavras, trata-se do fim das coligações eleitorais tais como as conhecemos e do surgimento de um novo instituto interno às casas legislativas, o dos blocos parlamentares de *composição definida ainda durante o processo eleitoral* (BRASIL, 2013, p. 11, grifos nossos).

Parece ser possível afirmar que o que se pretende com tal proposta é a transformação, em texto constitucional, daquilo que já se depreende da interpretação sistemática dos princípios constitucionais atualmente existentes, ou seja, pretende-se fazer com que os partidos políticos, uma vez que se apresentem como coligações partidárias ao cidadão no momento eleitoral com o objetivo de conseguir seu apoio político por meio do voto, permaneçam juntos também durante o exercício da legislatura, já que os votos foram direcionados à coligação como um todo, concretizando, efetivamente, a representatividade e a vontade popular e, em última instância, o aspecto político da cidadania no Brasil.

[21] Essa PEC faz parte do processo de reforma política e traz inúmeras alterações na legislação eleitoral, tanto constitucional quanto infraconstitucional. Destaca-se que os demais temas presentes em tal PEC não serão aqui analisados por não serem o foco deste artigo.

5 Conclusão

A democracia brasileira é bastante jovem, especialmente quando comparada com as democracias mais consolidadas, notadamente as dos Estados Unidos e da Europa do norte. Sendo uma democracia jovem, existem inúmeros elementos que precisam ser ainda corrigidos, fortalecidos e consolidados, em especial aqueles relacionados ao verdadeiro exercício da cidadania em sua esfera política.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a cidadania política não pode ser entendida apenas em sua dimensão eleitoral, ou seja, apenas no sentido de o cidadão votar de dois em dois anos. Mais que isso, é necessário compreender que a cidadania pressupõe o somatório das condições – jurídicas, políticas, econômicas e sociais – minimamente necessárias para que a dignidade humana seja realmente garantida.

Por sua vez, mesmo que a cidadania seja limitada à sua esfera política, também aqui se faz necessária a criação de condições suficientes – e não apenas necessárias – para que tal vertente da cidadania seja exercida a contento. É por esse motivo que a existência de coligações partidárias temporárias, como é o caso brasileiro atual, não pode mais ser tolerada, já que tal mecanismo indubitavelmente leva ao cerceamento de parte significativa da cidadania política por não garantir que a representatividade expressa nas urnas – sendo este o principal mecanismo de concretização do princípio democrático – seja entronizada no Parlamento nacional.

Faz-se, portanto, urgente a consideração de inconstitucionalidade do atual arranjo jurídico das coligações partidárias, substituindo-o por mecanismos que perpetuem, no tempo da legislatura, a representatividade e também a vontade popular, de forma que o exercício do direito de voto por parte do cidadão não se torne única e exclusivamente um mecanismo formal de legitimação das elites dominantes destacadas do restante da sociedade.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lideranças e bancadas*. 5 de maio de 2015. 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição 352/13*. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Novembro de 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>. Acesso em: 5 maio 2015. Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176709&filename=PEC+352/2013>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 87 de 16 de abril de 2015. Senado Federal: Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_16.04.2015/CON1988.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4650*. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar. 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/montarMenuPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão nº 24.531 do Tribunal Superior Eleitoral*, de 25 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Resolução nº 22.610*, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>. Acesso em: 4 maio 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 16. reimp. 7. ed. de 2003. Coimbra: Almedina, 2014.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/0084_Bk.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

LIMA JÚNIOR, Asdrúbal Nascimento; SILVA, Matheus Passos. Relatório do Projeto "Práticas Investigativas" – Semestre 2010.1. Linha de pesquisa: Eleições e sistemas partidários. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*. Brasília, v. 2, nº 2, agosto de 2011. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/104/91>. Acesso em: 4 maio 2015.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Recurso digital. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Vol. II. Tomo III. Estrutura constitucional do estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2014a.

_____. _____. _____. Tomo IV. Direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2014b.

_____. _____. _____. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade*: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SILVA, Matheus Passos. *Aprendendo a votar*: noções básicas sobre o funcionamento das eleições no Brasil. Brasília: Vestnik, 2014.

CROWDFUNDING E O FUTURO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL[1]

CROWDFUNDING AND THE FUTURE OF ELECTORAL FUNDING IN BRAZIL

MICHAEL FREITAS MOHALLEM[2]
GUSTAVO SALLES DA COSTA[3]

[1] Artigo recebido em 19 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 8 de junho de 2015. Versão modificada deste artigo será publicada em MOHALLEM, Michael. Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim. (Org.). *Reforma eleitoral no Brasil*: legislação, democracia e internet em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (no prelo).

[2] Professor da FGV Direito Rio e pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS/FGV), doutorando em Direito Público e Direitos Humanos pela University College London (UCL).

[3] Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Assistente de pesquisa do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS/FGV). Pesquisador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI - PPGD/UFRJ).

RESUMO

O artigo introduz o *crowdfunding* como instrumento de aproximação das pessoas com a política e alternativa para tornar o sistema de financiamento de campanhas eleitorais um processo mais participativo e democrático. A aplicação do *crowdfundin*g se estende às possíveis consequências do deferimento da ADI nº 4650 pelo Supremo Tribunal Federal. O argumento é que o modelo proposto tem potencial para trazer maior equilíbrio ao sistema atual – e eventualmente compensar a necessidade de recursos para campanhas, caso a decisão do STF acolha a ação de inconstitucionalidade. Diante da necessidade premente de reduzir a influência empresarial em campanhas políticas, formas de financiamento coletivo podem ser vias democráticas para mitigar a desigualdade política no processo eleitoral.

Palavras-chave: Crowdfunding. Financiamento eleitoral. ADI nº 4650. Lei nº 9.504 de 1997.

ABSTRACT

The article introduces the crowdfunding model as an instrument for connecting people with politics and as a more participative and democratic alternative for the current campaign financing system. The implementation of crowdfunding extends to the possible granting of ADI 4650 by the Brazilian Supreme Court. We argue this model may balance the current system -- and eventually fulfill the need of campaign funds should the Supreme Court uphold the constitutional lawsuit. Due to the need of reducing corporate influence in political campaigns, means of collective funding may play an essential role as democratic instruments to mitigate political inequality.

Keywords: Crowdfunding. Electoral funding. ADI 4650. Law 9.504 of 1997.

1 Introdução

A eleição presidencial de 2014 será lembrada como uma das mais disputadas de todos os tempos. Mas se a corrida pelo voto foi vigorosa, o mesmo não se pode dizer da mais importante disputa nos bastidores das eleições: a viabilização financeira das campanhas.

A arrecadação total das candidaturas presidenciais que disputaram o segundo turno em 2014 superou 800 milhões de reais, valor quase duas vezes o que foi obtido em 2010 e, aproximadamente, dez vezes o valor arrecadado em 2002. Esse vertiginoso aumento dos recursos disponíveis para campanhas não se deve à inovação legislativa específica ou ao impulso cívico da sociedade brasileira. Vimos, isso sim, a consolidação da influência do poder econômico na vida de partidos políticos, parlamentares e governos.

Ao mesmo tempo em que há aparente disposição de parlamentares para debater o futuro do financiamento eleitoral, a proibição de doações por empresas é o pleito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, requerida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Embora já exista maioria formada no Supremo Tribunal Federal (STF) com o entendimento de que a Constituição não autoriza empresas a participar do processo político-eleitoral por meio de doações, a ação foi paralisada pelo pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes.

A ação proposta considera a relação entre as eleições e o poder econômico "uma mistura tóxica", como intitulada pelos próprios requerentes.[4] Infere que a desintoxicação do sistema eleitoral pode ser feita pela reestruturação do financiamento eleitoral. Entretanto, por mais que a ADI seja deferida e suas propostas aplicadas no atual sistema, a lacuna financeira que atingirá os partidos pode ser sanada por formas alternativas de financiamento de campanha, como o financiamento por pessoas físicas, além de outros meios que advêm da era digital, como o *crowdfunding*.

[4] ADI nº 4650, relator Ministro Luiz Fux.

Assim, o propósito deste artigo é argumentar que, mesmo que o STF acolha a tese da ADI nº 4650, que excluiria o financiamento empresarial do rol de doações permitidas para campanhas eleitorais, outras opções, além do financiamento público, podem ser consideradas. Essas opções não confrontam a essência da ação, mas complementam o sentido da reestruturação do modelo vigente. A justificativa do proposto encontra-se na hipótese de que o modelo de financiamento existente no país é, em parte, responsável por uma democracia distorcida e vem servindo como antessala do poder para grupos econômicos. Aparentemente, sua inviabilidade já foi percebida pelo STF, por grupos relevantes no Congresso Nacional e por setores importantes da sociedade que pressionam por uma nova experiência legislativa, como se discutirá em seguida.

A profundidade e o rumo da reforma que se aguarda ainda estão indefinidos e são objeto de debates no Congresso Nacional. Como modesta contribuição ao momento de reflexão e debate nacionais, aqui serão apresentadas opções capazes de responder aos diferentes aspectos jurídicos que permitem a desproporcional participação de pessoas jurídicas de direito privado e de pessoas físicas de maior capacidade econômica na formação da vontade política brasileira.

A primeira parte deste trabalho busca demonstrar a importância da ADI nº 4650 em face do crescimento desproporcional das doações de campanhas e introduz os desafios que deverão ser contornados caso haja o deferimento da ação. A segunda parte apresenta o *crowdfunding* como uma alternativa ao modelo de financiamento atual, apesar das limitações impostas pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), e como pode preencher uma lacuna vital que seria criada caso o STF acolha a ADI. A discussão de meios alternativos é feita tendo em vista tanto a possibilidade de que seja confirmada pelo STF a vedação de participação financeira de pessoas jurídicas de direito privado nas campanhas eleitorais quanto à hipótese de manutenção da interpretação vigente.

2 Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais

Democracia e dinheiro coexistem sob tensão quando o assunto é campanha eleitoral. Ainda que a realização da democracia em contextos atuais dependa de vultosos recursos, seu uso excessivo ou desigual pode corroê-la. O princípio de que os indivíduos são igualmente partícipes do processo de construção da política depende de que suas capacidades de controle e influência sejam também equivalentes. Mas o acesso desigual a recursos financeiros durante a disputa eleitoral permite que espaços privilegiados de acesso ao poder sejam construídos.

Em tempos recentes, a ampliação do dinheiro disponível para as campanhas eleitorais brasileiras tornou extremamente difícil a tarefa de eleger-se sem acesso a tais recursos privados. Nesse contexto, o dinheiro passa a ser a maior ameaça à democracia, e a representatividade torna-se o custo para as eleições.[5]

Assim, a ADI proposta pela OAB introduz uma forma de iniciar a reestruturação do sistema de financiamento de campanhas, de modo que o dinheiro não exerça tanta influência perante os interesses individuais dos partidos políticos e das diversas empresas que se beneficiam com tal relação de poder. Caso persista a influência, que ela assuma caráter democrático.

2.1 Causas do alto custo de campanhas eleitorais no Brasil

Construir por alguns meses uma campanha eleitoral capaz de se comunicar com todos os eleitores de um país com as dimensões do Brasil é, seguramente, muito caro. Como, aliás, é naturalmente custoso manter um regime democrático com tantas lideranças locais e um número elevadíssimo de municípios. Mas alguns elementos determinam que as campanhas políticas no Brasil sejam comparativamente caras.

[5] LETERME, 2014, p. V.

Para Samuels (2003, p. 370), há três fatores principais a causar o encarecimento do processo eleitoral no Brasil. O sistema proporcional de lista aberta obriga que candidatos às casas legislativas busquem estratégias individualistas, pois "devem competir tanto contra seus colegas de partido como contra os candidatos dos partidos adversários".

Uma segunda razão é a competitividade crescente da disputa eleitoral após a redemocratização. A quantidade de candidatos aumentou expressivamente, o que os força a gastar mais, de modo a se diferenciar de seus concorrentes. Partidos também promovem candidaturas ao Legislativo e ao Executivo que, sabidamente, terão dificuldades de serem eleitas apenas para agregar votos à legenda no sistema proporcional ou fortalecer estrategicamente o partido na disputa do Executivo com a perspectiva de composição da base do governo.

O terceiro fator sistêmico – e que afeta diretamente as disputas presidenciais – é a baixa capacidade de construção programática e ideológica dos partidos. A consequência são campanhas que devem narrar a vida e construir a imagem do candidato, bem como convencer o eleitor sobre as ideias defendidas. Fossem os partidos instituições cujas linhas de pensamento e atuação estivessem no imaginário de eleitores, a campanha poderia ser simplificada.

Porém, paradoxalmente, a principal razão para que as campanhas presidenciais no Brasil sejam tão caras é justamente a facilidade de obtenção de recursos financeiros. Não se trata, como seria de se esperar, de elevada demanda por ampliação do alcance das campanhas eleitorais a pressionar as máquinas partidárias a buscar incessantemente cada vez mais ativos. Ao contrário, os partidos políticos e suas lideranças nacionais não têm dificuldades para angariar recursos com empresas privadas. Há, nessa relação, uma espécie de consortismo que resulta na acomodação de partidos pela existência abundante de recursos e, da outra parte, no estabelecimento conveniente de canais de acesso ao poder.

2.2 O atual modelo de financiamento de campanhas como forma de desigualdade política

Afinal, campanhas mais baratas são melhores para o processo eleitoral? Inegavelmente, o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais é essencial para o debate de ideias. O problema da elevação desmesurada dos custos eleitorais é a ameaça à igualdade entre os candidatos, seus grupos políticos e, no limite, as ideias que representam.

A relação entre capacidade econômica e sucesso eleitoral é direta. Invariavelmente, os candidatos eleitos "receberam várias vezes o valor médio dos demais concorrentes. Esse é um padrão constatado em todos os estados e em relação a todos os cargos".[6]

Além do impacto nas condições da disputa política, o excesso de dinheiro no processo eleitoral deixa representantes menos suscetíveis às pressões populares e pouco motivados a observar correspondência entre atuação política e expectativas gerais dos eleitores. O conjunto de parlamentares conhecido como bancada ruralista, por exemplo, já é considerado o mais influente do Congresso brasileiro, ainda que suas principais bandeiras, como o perdão às dívidas de agricultores e a expansão de terras cultiváveis no país, estejam distantes das prioridades da massa urbana de eleitores. A capacidade de financiamento dos parlamentares que representam interesses ruralistas é responsável por sua sobrerrepresentatividade.

A distorção de representatividade se inicia durante as campanhas eleitorais, no momento da formação dos caixas de campanha. A participação das empresas privadas predomina na composição dos fundos de campanhas de partidos e candidatos. No caso das campanhas presidenciais, essa tendência é ainda mais acentuada, de modo que as contribuições de pessoas físicas representam parte mínima do total. Nas eleições de 2014, a candidata vencedora recebeu de pessoas físicas apenas 0,6% do total arrecadado, enquanto que o segundo colocado obteve 3,8%.

[6] SPECK, 2012, p. 67.

As campanhas presidenciais no Brasil se tornaram excessivamente caras e foram capturadas por recursos de pessoas jurídicas de direito privado. Ademais, a concentração também se dá entre as empresas: as campanhas são financiadas "por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos provenientes de um grupo muito restrito de doadores. Enquanto alguns pesos-pesados contribuem com milhões, outros ficam na faixa de algumas centenas até R$ 10 mil".[7]

Estudos também sugerem que as doações por empresas, em vez de serem orientadas por preferências ideológicas de seus controladores, têm motivações semelhantes a investimentos financeiros. O projeto Política Aberta relaciona doações de campanhas com contratos firmados com a União.[8] Como exemplo, a maior doadora da campanha de 2012, a construtora Andrade Gutierrez, contribuiu com aproximadamente 81 milhões de reais pagos em doações para campanhas e obteve, no mesmo ano, 99 milhões de reais em contratos.[9] Da mesma forma, a pesquisa produzida pelo Kellogg Institute for International Studies indica que "empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a, pelo menos, 850% do valor doado em contratos celebrados com o Poder Público".[10]

É importante ressaltar que tais contratos com o poder público podem não ser resultado de arranjos ilegais entre empresas e governos ou suas empresas públicas e de economia mista – embora as recentes

[7] Ibid, p. 75.

[8] O projeto Política Aberta usa dados do governo brasileiro, particularmente do Portal da Transparência e do *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

[9] O projeto não permite verificar o impacto direto de cada ciclo de doações na formação dos contratos com a administração, pois a eventual influência das doações efetuadas em determinada campanha seria observada em anos posteriores, durante o mandato do gestor, e não no ano da doação. Entretanto, os dados são reveladores da relação entre doadores frequentes e contratados frequentes.

[10] SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 10.

declarações de empresários e lobistas detidos na Operação Lava Jato descrevam sólidos cartéis atuantes há muitos anos.[11]

A influência do financiamento privado em campanhas se dá também – e quiçá especialmente – no plano da elaboração das prioridades políticas. A garantia de que certos tipos de obras públicas serão licitados já é promessa suficiente para que grandes empreiteiras doem ou invistam em candidatos que as levarão adiante. A discutível prioridade dada às megaobras dos últimos anos, como transposição do Rio São Francisco, Rodoanel, usina de Belo Monte, estádios novos para a Copa do Mundo, dentre outras, fecha harmonicamente o ciclo da conveniente relação entre doadores e candidatos.

Nas últimas décadas, a relação entre organizações partidárias e empresas privadas recriou um papel importante na arrecadação financeira para os candidatos de preferência, além da consultoria auxiliar na corrida eleitoral. Há quem sustente que são poucos os candidatos que podem ter a liberdade de recusar campanhas de angariação de fundos, aceitando, dessa forma, certo sacrifício de sua independência política. [12]

2.3 A ADI nº 4650 como forma de mitigar o custo das eleições

A inclinação do STF perante a ADI nº 4650 indica que empresas serão banidas do processo eleitoral. Não seria o fim do financiamento privado de campanhas, mas a restrição dos recursos oriundos, no campo privado, de pessoas jurídicas. Acerta a OAB ao identificar que a participação privada de pessoas físicas, desde que linearmente limitada, pode contribuir com a democracia ao permitir que indivíduos manifestem comprometimento político também por meio da viabilização financeira de partidos e candidatos.

---

[11] Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/02/testemunha-reforca-tese-de-que-cartel-dividia-contratos-da-petrobras.html>. Acesso em: 20 fev. 2015.

[12] LEVINSON; PILDES, 2006.

A interpretação proposta pela OAB – e até o momento acolhido pelo STF – entende que a influência do poder econômico no processo político mediante financiamento eleitoral transgride os princípios constitucionais da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade – arts. 1º, cabeça e parágrafo único, 3º, incisos I e IV, e 5º, cabeça, da Constituição. Segundo o voto do Ministro Marco Aurélio Mello na ADI 4650,

> A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do "dinheiro". A comunidade jurídica nacional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas, ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade. A pretensão formulada nesta ação mostra-se, a mais não poder, passo largo e indispensável para colocar um fim no monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições e alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição de 1988.

Tal interpretação produziria profundo impacto no sistema eleitoral, obrigando o Congresso a legislar e os partidos a inovar. Tomando-se como exemplo as campanhas presidenciais, a retirada súbita de 98% dos recursos disponíveis inviabilizaria o processo eleitoral, a não ser que novas fontes substituam, ainda que parcialmente, a lacuna que seria aberta.

Duas opções sobressaem-se caso seja essa a direção a ser seguida: a ampliação da participação de recursos públicos para as campanhas e a transformação criativa dos meios de contribuição de pessoas físicas, o que tornaria o processo mais democrático e aumentaria a representatividade.

Porém, além da possibilidade de que os ministros revejam os votos já proferidos, há em tramitação no Congresso Nacional propostas de

emenda à Constituição para constitucionalizar que pessoas jurídicas de direito privado doem aos partidos políticos.[13]

3 Opções ao financiamento de campanhas por empresas

A mudança do sistema de financiamento de campanhas é das mais urgentes etapas dentre as propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional. A prioridade ao tema foi inclusive determinada pelo relator da comissão especial da reforma política, deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), no início de seus trabalhos, em 2015.[14] Entretanto, o tema está envolto em incertezas jurídicas e políticas.

Diante da incerteza do que seria mais uma decisão do STF com profundos impactos na organização da política, resta-nos apresentar as perspectivas e possibilidades em ambos os cenários – a confirmação pelo STF de que empresas são proibidas de doar para campanhas ou a manutenção da interpretação vigente, que pode se confirmar tanto pela mudança dos rumos da ADI nº 4650 quanto por decisão do Congresso de emendar a Constituição com entendimento diverso.

---

[13] A proposta com tal teor de maior visibilidade na Câmara dos Deputados é a PEC nº 352/2013, que acrescenta o § 5º ao art. 17 da Constituição: § 5º Os partidos políticos poderão financiar as campanhas eleitorais com recursos privados, com recursos públicos ou com a combinação de ambos, conforme decidido pelo órgão partidário competente. § 6º A lei regulamentará as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, observado o seguinte: I – apenas os partidos políticos poderão receber os recursos, vedadas as doações diretas para candidatos; II – entidades de classe ou sindicais e entidades de direito privado que recebam recursos públicos só poderão fazer doações de fundos especificamente arrecadados para fins eleitorais; III – órgãos da Administração Pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público e concessionárias ou permissionárias de serviço público não poderão fazer doações; IV – os partidos deverão definir critérios para distribuição interna dos recursos até o término do prazo para a definição das candidaturas; V – os partidos darão, no decorrer da campanha, ampla divulgação aos valores recebidos e aos nomes dos respectivos doadores.

[14] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481979-DEBATES-DA-REFORMA-POLITICA-TERAO-DOIS-TEMAS-PRIORITARIOS,-DIZ-RELATOR.html>. Acesso em: 20 fev. 2015.

3.1 Financiamento coletivo: uma nova perspectiva na participação de pessoas físicas

A Lei das Eleições prevê a possibilidade de que os recursos das campanhas eleitorais provenham da cota respectiva do Fundo Partidário por intermédio de seus comitês nacionais, de recursos próprios, de doações de outras candidaturas ou então de doações de pessoas físicas ou jurídicas.

Como vimos, a participação de pessoas físicas nas campanhas presidenciais é mínima e há inúmeros fatores para que seja assim. Mas o principal deles parece ser a ausência da necessidade de buscar recursos diretamente com os eleitores. A captação direta com pessoas físicas requer estratégia e criatividade para convencer centenas de milhares de eleitores a doarem pequenos valores. A Internet tornou a parte logística dessa tarefa mais simples, porém resta aos partidos transformar o discurso político em motivação e compromisso financeiro (ainda que pequeno) de seus eleitores.

O caminho da arrecadação de pessoas físicas traz mais benefícios do que apenas o dinheiro. Eleitores que doam tornam-se parte da campanha. O sucesso ou fracasso passa a ter relação direta com o indivíduo, cujo comprometimento tende a ser maior. O passo da doação também é precedido de esclarecimentos. Tal como o consumidor atual que busca referências e comparações antes do clique final da compra, aquele que doa para um candidato ou partido provavelmente antecipa sua decisão de voto no momento da doação por meio de informação, referências e ideologia.

Essa já é a realidade em muitos países. O exemplo mais notável do poder da arrecadação pulverizada de recursos políticos se deu nos Estados Unidos, durante as duas últimas eleições presidenciais (2008 e 2012). Barack Obama venceu ambas, tendo como principal destaque exatamente a capacidade de angariar pequenas contribuições pela Internet. Mas essa não é exclusividade da campanha de Obama. Seu adversário em 2012, Mitt Romney, também teve razoável desempenho

com pequenos doadores (até 200 dólares), obtendo quase 80 milhões de dólares contra 233 milhões arrecadados por Obama.[15]

O caso dos Estados Unidos é uma referência importante, pois pessoas jurídicas são impedidas de doar diretamente para as campanhas, o que pode se tornar o caso brasileiro. Há, porém, a possibilidade de que candidatos recebam doações relativamente pequenas de empresas por meio dos Political Action Committees (PAC), que podem repassar até USD 5.000 para candidatos ou USD 15.000 para os comitês nacionais. Há também o Super PAC, que angaria recursos de pessoas físicas e jurídicas, mas não pode doar diretamente aos candidatos ou partidos, embora possa fazer gastos independentes nas eleições para defender ou atacar candidaturas.[16]

Mesmo que consideremos os chamados gastos "independentes" ou "externos" nas campanhas presidenciais dos Estados Unidos, a proporção da arrecadação de pessoas físicas supera a de pessoas jurídicas.[17] O caso dos Estados Unidos exemplifica bem o potencial que têm as doações pessoais. Ainda que empresas possam doar ilimitadamente por meio dos comitês independentes, as campanhas mobilizam-se para conquistar o coração e o bolso dos eleitores.

Esse é um promissor caminho ainda subexplorado por partidos brasileiros. Desde 2009, emenda à Lei das Eleições permite que os candidatos e partidos arrecadem pela Internet, desde que o doador

[15] Para mais detalhes sobre a arrecadação nas eleições de 2012 dos EUA, ver <https://www.opensecrets.org/pres12/>.

[16] Os PACs são organizados paralelamente aos partidos e buscam tanto defender uma campanha quanto atacar a campanha adversária: "A maioria dos PACs representa negócios, trabalho ou interesses ideológicos". Já os Super PACs foram criados em 2010 após a decisão da U.S. Court of Appeals decision no caso Speechnow v. FEC. Em 2012 houve 1.310 Super PACs e não há limites ou restrições das fontes de recursos que podem ser utilizados para suas despesas. Para mais detalhes, ver <https://www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.php>.

[17] Na eleição de 2012 nos EUA, os 1.310 Super PACs arrecadaram aproximadamente USD 828 milhões, valor inferior ao arrecadado pelas campanhas (aprox. USD 1.2 bilhão). Ademais, parte do que se arrecadou via Super PACs são doações de pessoas físicas.

seja identificado e recibo seja emitido.[18] A norma, portanto, já permite que partidos sejam criativos e busquem essa nova fronteira para as campanhas eleitorais.

Entretanto, há ainda um elemento a dificultar o caminho do financiamento coletivo pela Internet. Não é, certamente, um impedimento, mas os legisladores podem facilitar essa via com a explicitação na lei da possibilidade de uso de plataformas de *crowdfunding* externas aos *sites* de campanha.

3.2 *Crowdfunding*: uma alternativa ao financiamento desigual

Esse sistema é um instrumento de financiamento que transcende o mundo virtual e alcança o mundo real e prático. Significa, literalmente, financiamento coletivo. Diversas pessoas contribuem, preferencialmente com pequenas quantias, de maneira colaborativa, para viabilizar uma ideia, um negócio ou um projeto. O sentimento de participação nos projetos é muito maior do que a rede de compartilhamento que as redes sociais, por exemplo, proporcionam. Ao doar certa quantidade de dinheiro, o indivíduo se torna colaborador direto e passa a se aproximar mais ainda do ideal.

De 2009 até hoje, somente o maior portal do gênero, nos Estados Unidos, arrecadou quase dois bilhões de dólares, o equivalente a quase cinco bilhões de reais. Com mais de 22 milhões de contribuintes, mais de 84 mil projetos já foram realizados.[19] No Brasil, o maior portal de financiamento coletivo, criado há três anos, já arrecadou mais de cinco milhões de reais para cerca de 500 projetos ao redor do país.[20] Dessa

[18] Art. 23 § 4º inciso III: As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: III mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: a) identificação do doador; b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada. Ver também Resolução TSE nº 23.406.

[19] Para mais detalhes sobre crowdfunding no Brasil e nos Estados Unidos, ver <http://olhardigital.uol.com.br/video/como-funciona-o-crowdfunding/36466>.

[20] Para mais detalhes dos sistemas disponíveis no Brasil, ver <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/6-sites-de-crowdfunding-para-financiar-seu-projeto>.

forma, ficam nítidos o poder que essa via de financiamento tem, uma vez que agrega a facilidade de contribuição de forma igualitária, e a acessibilidade à contribuição de projetos de pequena e grande escala, que promovem mudanças significativas no país.

Aproximando-se do mundo político, esse sistema de financiamento é uma forma de aumentar a representatividade dos candidatos e a participação política dos eleitores. Instrumento ligado de forma direta e indireta às redes sociais, e consequentemente ao universo virtual, fomenta o debate político, auxilia o eleitor a conhecer o candidato que melhor o representa e aproxima o eleitor do candidato, que terá de inovar sua estratégia de campanha para angariar fundos, principalmente na hipótese de mudança do cenário normativo eleitoral.

O espírito colaborativo que esse sistema oferece é algo que as campanhas eleitorais atuais falham em proporcionar ao eleitorado em geral. O atual estágio desse modelo de financiamento já conta com segurança e pode ser amparado pelos sistemas de segurança da informação e tecnologia de que o governo dispõe. As empresas de *crowdfunding* emitem notas fiscais, notas de débito e outros documentos oficiais para os financiados, a fim de facilitar a prestação de contas das partes. Quanto à transparência das doações, as informações dos colaboradores podem ser facilmente acessadas pelo poder judiciário, uma vez que o cadastro dos apoiadores consiste em: nome completo, CPF, *e-mail*, endereço completo, telefone fixo e celular, além de dados do cartão de crédito e/ou bancários, se utilizar boleto como forma de pagamento.[21] Assim, o banco de dados dos usuários e as transações realizadas pelos sites de *crowdfunding* apresentam alto padrão de organização e transparência, o que contribui para e facilita o histórico financeiro dos comitês partidários perante os órgãos fiscalizadores.

Dar um passo adiante nesse sistema é democratizar a política por meio da pulverização da construção partidária e das campanhas. É substituir o interesse direto pelo dinheiro pelo reforço do espírito

[21] O financiado pode visualizar os seguintes dados dos doadores: *e-mail*, nome de perfil, CPF, valor e data do apoio.

de responsabilização que é criado de forma indireta. É também tornar acessível a contribuição para as campanhas, em aspecto igualitário, e restituir a influência do povo sobre os partidos políticos, e da eleição em si, uma vez que o controle eleitoral dificilmente é efetuado pela população, o grande ator da concretização da cidadania.

Assim, a lacuna que a ADI nº 4650 pode vir a criar – a retirada súbita de 98% dos recursos disponíveis no caso da campanha presidencial, que inviabilizaria o processo eleitoral como um todo – poderia ser preenchida pelo *crowdfunding*, dentre as outras formas de financiamento coletivo. É um sistema que já está em uso, vem sendo difundido em larga escala nos grandes centros urbanos – e cada vez mais ao redor do país – e necessitaria de meras adaptações para o seu uso em campanhas eleitorais.

3.3 Os desafios e a legitimidade do *crowdfunding* como financiamento público

Sempre houve muito apelo no Congresso Nacional para a adoção da tese do financiamento público exclusivo de campanhas – ou ao menos sua elevação – como forma de garantir igualdade de condições na disputa eleitoral e, ao mesmo tempo, evitar as consequências da aproximação interessada do poder econômico com as campanhas políticas. Segundo essa visão,

> [...] sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apoiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.[22]

Da mesma forma, os argumentos contrários ao financiamento público têm ressonância tanto dentro do Congresso quanto em setores da sociedade que veem na proposta um canal de mal uso do erário já

[22] RIBEIRO, 2006, p. 80.

que o dinheiro que hoje ingressa nas campanhas via caixa oficial e "caixa dois" continuará a fazer parte das campanhas, mas apenas como "caixa dois". Do ponto de vista pragmático, argumenta-se que seria difícil que os grupos econômicos que hoje se beneficiam das doações aceitassem alterar o modo de funcionamento.

O debate tende a se desdobrar em inúmeros argumentos, mas a hipótese de financiamento exclusivamente público deveria ser de pronto afastada. Perder-se-ia a oportunidade de aprofundamento do elo cívico entre candidatos e indivíduos mediante doação. Ainda que pequena, como se argumentou acima, doações de pessoas físicas devem ser vistas como legítimas manifestações da opinião política e, portanto, bem-vindas.

De toda sorte, sempre que há o risco de perda de canais de financiamento, parlamentares e partidos lembram-se primeiro da alternativa dos fundos públicos. Apenas secundariamente, se é que o fazem, vão se lembrar da necessidade de adequar suas práticas e selecionar adequadamente seus quadros de candidatos como formas de estimular a doação por pessoas físicas. O efeito imediato das investigações dos crimes cometido na Petrobras foi o afugentamento de financiadores para os partidos políticos. Em vez de ver nesta uma grande oportunidade para buscar inovações, as bancadas no Congresso, em busca de solução simplista, aprovaram norma que amplia o repasse de dinheiro público às siglas.[23]

Em maio de 2014, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que partidos e candidatos não podem arrecadar recursos de campanha por intermédio de páginas na Internet de financiamento coletivo. A consulta apresentada pelo deputado federal Jean Wyllys (PSol-RJ) buscava não apenas esclarecer se havia a possibilidade de que a arrecadação de fundos pela internet fosse feita em *site* diferente daquele

[23] Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-triplica-recursos-partidos-ao-aprovar-orcamento-de-2015.html>. Acesso em: 26 mar 2015.

registrado pelo candidato, mas também como se daria o cumprimento das formalidades legais quando a arrecadação fosse feita dessa forma.[24] Em decisão unânime, o TSE rejeitou essa possibilidade, conforme voto do relator, Ministro Henrique Neves da Silva.

O TSE fundamentou a decisão no art. 23, § 4º, inciso III, da Lei das Eleições, que permite doações de pessoas físicas para campanhas desde que efetuadas na conta da campanha e, quando recebidas pela Internet, o seja por meio de "mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na Internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito". Para que seja válida, a doação deve identificar o doador e deve haver emissão de recibo eleitoral para cada doação realizada. Segundo o ministro relator, a legislação "não admite intermediários, que inclusive seriam remunerados por isso". Ademais, afirmou que a doação eleitoral "é algo que ocorre entre eleitor e candidato".[25]

Portanto, da expressão "mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação", poderiam ser suprimidos os termos "do candidato, partido ou coligação", de modo que plataformas de *crowdfunding* e iniciativas de grupos de apoio às candidaturas pudessem intermediar doações de pessoas físicas. Não há qualquer necessidade de que o mecanismo de arrecadação seja exclusivamente hospedado no *site* do candidato, desde que as informações relevantes para evitar fraude sejam posteriormente transferidas para as candidaturas, como a identificação do doador e a certificação da origem do pagamento. Da mesma forma, o recibo individual se seguiria no momento da transferência dos recursos para a campanha.

---

[24] CTA nº 20.887, feita pelo deputado Jean Wyllys: "Considerando a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral, bem como a legislação eleitoral vigente, a arrecadação de recursos através de websites de financiamento coletivo mostra-se lícita no que tange às campanhas eleitorais? Tendo em vista que o financiamento coletivo prevê a figura de um organizador, que é o responsável pelo repasse dos recursos arrecadados ao destinatário final, como seria operacionalizada a emissão de recibos eleitorais? É permitida a emissão de somente um único recibo em nome do organizador, ou são exigidos tantos recibos quantos os participantes do financiamento coletivo e em nome destes? Permite-se a divulgação do financiamento coletivo? Se sim, por quais meios de comunicação e de que forma?"

[25] Sobre o acórdão, publicado em 13.6.2014, o TSE, por unanimidade, respondeu negativamente à primeira indagação e julgou prejudicadas as demais, nos termos do voto do relator. Votaram com o relator a Ministra Luciana Lóssio e os Ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha e Dias Toffoli (presidente).

As possibilidades de apresentação de uma campanha política e a busca por doações fora dos *sites* engessados da maior parte das campanhas ampliariam os horizontes e perspectivas dos candidatos. Muitas ferramentas de financiamento coletivo são integradas com redes sociais, dispõem de mecanismos de compartilhamento facilitados e, principalmente, dão aos usuários a possibilidade de customização. É seguramente mais convincente uma mensagem de pessoa conhecida, explicitando razões pessoais de apoio político, do que um *site* com textos padronizados que solicita recursos impessoalmente.

Ademais, a visão restritiva da lei deve se adaptar, em certa medida, à cultura de uso da Internet. Em 2013, 43,1% da população brasileira detinham acesso à Internet em seu lar.[26] Essa taxa é crescente e representa enorme parcela da sociedade. Assim, é nítida a necessidade de adequação a uma sociedade dinâmica, que promove mutações sociais muitas vezes de forma mais rápida que o processo legislativo, o que exige esforço legislativo para acompanhá-la nas devidas capacidades. O *crowdfunding* deve ser visto como um produto da sociedade, originado por grupos que desejam mudanças rápidas e buscam uma forma de concretizá-las.

A lei deveria ver no *crowdfunding* mais do que uma ferramenta de arrecadação, mas uma oportunidade de fomentar o engajamento político. De toda sorte, vale lembrar que essa seria uma inovação legislativa democrática e bem-vinda em qualquer cenário, notadamente se as campanhas necessitarem ampliar suas fontes de arrecadação na hipótese de o STF proibir doações de empresas.

4 Conclusão

O custo das campanhas no Brasil aumentou dramaticamente nos últimos anos. A legislação eleitoral deixa a cargo dos próprios partidos a definição dos limites de gastos de suas respectivas campanhas e de seus candidatos. A lei permite ainda que empresas doem às campanhas

[26] Para mais detalhes sobre o acesso a Internet, televisão e telefonia no Brasil, ver <http://www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/32368-metade-dos-brasileiros-acessou-a-internet-em-2013-aponta-ibge>.

valores proporcionais aos seus faturamentos anuais, de modo que empresas maiores podem influenciar mais. A mesma regra existe para doação de pessoas físicas, o que resulta em reprovável regra censitária que garante maior acesso e possibilidade de participação política para ricos do que para pobres.

O desequilíbrio do processo eleitoral causado pelo excesso de recursos e sua distribuição desproporcional parece ter sido identificado tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo STF. Tramitam inúmeras propostas de parlamentares com o propósito de fazer da mudança do sistema de doações de campanhas o coração da reforma política. Mas parece ser do Judiciário a resposta mais contundente contra a distorção dos pleitos no Brasil. Em resposta à ação da OAB, que questiona a constitucionalidade das regras de financiamento eleitoral, o STF pode, a qualquer momento, confirmar o entendimento já atingido por sua maioria e proibir que empresas doem para partidos e candidatos.

Este trabalho discutiu as opções postas por esse cenário incerto. Caso persista a legalidade da doação de empresas, resta ao Congresso estabelecer limites lineares, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, bem como restringir a participação patrimonial do próprio candidato. Entretanto, se for confirmada a interpretação do STF, restarão aos partidos as opções do financiamento público de campanhas e da busca por contribuições de pessoas físicas.

Em qualquer caso, a flexibilização das regras que impedem o uso de plataformas de financiamento coletivo, como o *crowdfunding*, teria impacto positivo na relação entre eleitores e candidatos. A limitação restringe o uso de todas as potencialidades trazidas pela Internet e a tecnologia disponível para troca de ideias, debate político e participação cidadã mediante pequenas contribuições eleitorais.

Referências

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P.
Spoils of victory: campaign donations and government contracts

in Brazil. The Helen Kellog Institute for International Studies. Working paper nº 329, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 maio 2015.

_____. Ministério das Comunicações. *Metade dos brasileiros acessou a internet em 2013, aponta IBGE*. Disponível em: <http://www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/32368-metade-dos-brasileiros-acessou-a-internet-em-2013-aponta-ibge>. Acesso em: 3 maio 2015.

_____. *PEC nº 352*, de 6 de novembro de 2013. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=60003>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650*, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 6 de setembro de 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 20.887*, Ministro Relator Henrique Neves, Brasília, DF, 22 de maio de 2014.

COSTA, Adeline. *6 sites de crowdfunding para financiar seu projeto*. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/6-sites-de-crowdfunding-para-financiar-seu-projeto>. Acesso em: 3 maio 2015.

GLOBO. *Testemunha reforça tese de que cartel dividia contratos da Petrobras*. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/02/testemunha-reforca-tese-de-que-cartel-dividia-contratos-da-petrobras.html>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LETERME, Yves. *Funding of political parties and election campaigns*: a handbook on political finance. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. *Separation of parties, not powers*. Harvard Law Review Working Paper No. 131, 2006.

OLIVEIRA. José Carlos. *Debates da reforma política terão dois temas prioritários*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/481979-debates-da-reforma-politica-terao-dois-temas-prioritarios,-diz-relator.html>. Acesso em: 20 fev. 2015.

OPEN SECRETS. *What is PAC?*. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.php>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. *2012 presidential race*. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/pres12/>. Acesso em: 20 fev. 2015.

PASSARINHO, Nathalia. *Congresso triplica recursos para partidos ao aprovar orçamento de 2015*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-triplica-recursos-partidos-ao-aprovar-orcamento-de-2015.html>. Acesso em: 26 abr. 2015.

PROJETO Política Aberta. Disponível em: <http://www.politica-aberta.org>. Acesso em: 20 fev. 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: (público *versus* privado). In: *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006, p.77-81.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2003.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica*: política, dinheiro e o financiamento das eleições. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

SPECK, Bruno W. In Rita de Cássia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

UOL. *Como funciona o crowdfunding*. Disponível em: <http://olhar-digital.uol.com.br/video/como-funciona-o-crowdfunding/36466>. Acesso em: 3 maio 2015.

Esta obra foi composta na fonte Myriad Pro,
corpo 10, entrelinhas de 13,5 pontos, em papel AP 75g/m^2 (miolo)
e papel Cartão Supremo 250g/m^2 (capa).

ISSN 1414-5146